

# ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: IDÉIAS INOVADORAS NO DEBATE SOBRE ESSA ANTIGA QUESTÃO?<sup>1</sup>

Ana Luiza Codes Lima\*

## RESUMO

Este é um trabalho que se propõe a expor e analisar a produção teórica recente sobre a questão do desenvolvimento econômico local (DL), contrapondo-a às abordagens tradicionais. Pretende-se discutir se as formulações recentes propõem maneiras efetivamente inovadoras de tratar a questão do DL, em relação às abordagens tradicionais. Para orientar a análise, foi construído um quadro de referências teóricas com base na leitura, análise e sistematização da literatura relativa ao campo temático do DL. São feitas considerações sobre o desenvolvimento econômico local, tanto em termos de concepções existentes quanto em termos de ações e instrumentos ligados às respectivas acepções do DL. Posteriormente, são feitas reflexões e comparações entre as abordagens tradicionais e recentes. A análise leva à conclusão de que a idéia de "inovadoras" não é a que melhor traduz os conteúdos de tais propostas, uma vez que elas trazem em seu bojo elementos já tratados por teorias anteriores e/ou tradicionalmente utilizados pelos governos para a promoção do DL.

## ABSTRACT

The main objective of this paper is to analyze up-to-date theoretical frameworks on Local Development (LD) issues, comparing these models to the traditional approach. The author argues whether the recent approaches to this matter are actually innovative as compared to the traditional models. The analysis relies on a set of theoretical references based on the review of LD publications, which were sorted out in a comparative table. Local development is approached in terms of the existing conceptions, as well as in terms of its practice and instruments. Such analysis leads to the conclusion that "innovative" might not be an adequate term to designate the contents of those so-called "recent approaches", as the traditional models already presented many of the elements claimed to be novel.

<sup>1</sup> Este trabalho insere-se no projeto integrado "Cidades Estratégicas: Organizações e Desenvolvimento Local" do Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais (NEPOL), da Escola de Administração/Universidade Federal da Bahia. Mais especificamente, este estudo faz parte da pesquisa "A Gestão do Desenvolvimento Local e as Possibilidades de Financiamento", sob coordenação da Profa. Suzana Moura

\* Mestre em Administração pelo NPGA/EAUFBa Professora da Faculdade de Tecnologia Empresarial

## INTRODUÇÃO

O aprofundamento do processo de internacionalização dos mercados e a crise dos regimes de acumulação Fordista-Keynesianos marcam o cenário mundial, particularmente durante a última década. A era Fordista-keynesiana é definida por Harvey (1989b) como o período durante o qual se assistiu à expansão do capitalismo, que se prolongou dos anos 30 até a década de 60 e a primeira metade da década de 70.

Sinteticamente, o Fordismo calcava-se no pensamento de que a produção em massa se traduzia no consumo em massa e num novo sistema de reprodução da força de trabalho, sistema esse que se relacionaria com uma política peculiar de controle e gerenciamento. O Keynesianismo, por sua vez, consistia no modo de intervenção estatal que criava mecanismos de expansão do gasto público, possibilitando assim a reprodução do capital corporativo e da força de trabalho.

O período Fordista-Keynesiano caracteriza-se, pois, pela presença de um Estado forte, regulador e interventor, que assegurava o funcionamento deste regime de acumulação. Deve-se comentar que a idéia de Estado Keynesiano encontra-se freqüentemente associada à forma assumida por este em países europeus, onde a expansão do gasto público financiou a construção de um forte sistema assistencial e previdenciário (Melo, 1991).

A partir da segunda metade da década de 70 até a década de 90, a economia capitalista se desenvolve num cenário em que a dinâmica econômica encontra-se internacionalizada, caracterizado pela crise fiscal e financeira do modelo de Estado Keynesiano, indicando o esgotamento dos regimes de acumulação Fordista-Keynesianos. Neste contexto, assiste-se ao estágio mais profundo de internacionalização da vida social, cultural, econômica e política do capitalismo contemporâneo, assinalado pela evolução intensa e desigual do progresso tecnológico e de acumulação financeira de capitais entre países centrais (Fernandes, 1998).

Nesta conjuntura, observa-se um fortalecimento das economias locais, uma vez que o processo de reestruturação econômica vem rompendo com as integrações regionais, compartilhadas horizontalmente, e vem criando possibilidades de novas integrações do município (Coelho, 1996). Paralelamente, fatores como a financeirização das economias capitalistas, a abertura dos mercados, os cortes nos gastos sociais de Estado, as privatizações e a concentração de renda exerceram influências prejudiciais sobre os trabalhadores, configurando um cenário cuja tendência ao desemprego e à precarização do trabalho é dominante em todo o mundo.

Um outro ponto a ser destacado é a descentralização organizacional ocorrida no setor público frente ao esgotamento do modelo centralizado, calcado em estruturas organizacionais verticalizadas. A descentralização conferiu mais expressividade e responsabilidades aos governos locais que antes, sob uma relação de dependência para com o governo central, tinham seus papéis reduzidos aos de meros gestores; seus campos econômicos se dirigiam à provisão de alguns serviços públicos e à gestão de recursos, normalmente escassos, que lhes eram outorgados (Termes 1989).

Todos esses elementos confluíram para que os governos das cidades passassem a ser considerados como agentes de grande relevância no processo de desenvolvimento econômico local: "Com a descentralização política e a crise, os governos locais transformaram-se em atores essenciais às novas políticas locais. Eles adquiriram protagonismo nas ações que visassem ao desenvolvimento econômico local" (Termes,1989).

Frente a essa nova configuração, pode-se falar em uma redefinição do papel dos governos locais. Observa-se um redirecionamento das ações desses atores, de forma que eles deixam de se limitar à função de provedores de infraestrutura e equipamentos urbanos e passam a empreender estratégias que objetivam o desenvolvimento.

Abre-se espaço então para discussão sobre temas como o papel desempenhado pelo governo e os novos pontos em pauta na agenda pública local. Assistem-se a debates sobre os objetivos que devem ser perseguidos e que caminhos devem ser tomados.

Desse modo, a promoção do desenvolvimento local (DL) tem se colocado como uma das principais incumbências dos governos municipais. Para tanto, caberia a eles atuar estrategicamente, empreendendo ações que busquem tal fim. A partir do que se entende por DL é que se delineiam os tipos de iniciativas promovidas por esses governos.

A definição de DL, contudo, é controversa. Sob tal denominação abrigam-se diversas concepções, projetos e experiências, que vão desde enfoques tradicionais (que crêem que o caminho para DL está no crescimento econômico via a atração de investimentos externos) a concepções mais recentes, inspiradas em ideários emergentes com as transformações ocorridas no mundo.

Decorre daí a existência de um campo de estudo que se ocupa das novas formas de gestão local do desenvolvimento. De uma vasta literatura relativa a este tema, pode-se dizer que há a predominância de duas grandes vertentes de abordagem, dentre as formulações recentes, tidas como "inovadoras" (Moura, 1998). Uma que se consolida a partir da década de 80, designada "competitiva", e outra já existente na década de 70, chamada de "social" (Moura, 1998).

Congregando contribuições de vários autores, a primeira corrente de análise delega ao governo o papel de agente empreendedor na busca de vantagens comparativas. Objetivam-se ganhos econômicos e políticos imediatos para a cidade através da sua promoção e integração no mercado mundial. Essa corrente surgiu como resposta às crises e reestruturações do Estado e da Economia a partir dos anos 70, quando se assistiu à intensificação da globalização dos fluxos financeiros e de produção e a um aumento da competitividade interurbana. Apesar da influência desses fatores macroestruturais, esse processo tem adquirido características próprias em países ou cidades onde vem ocorrendo, devido a particularidades inerentes a cada localidade (Moura, 1997).

A vertente denominada "social" constitui o outro grande veio de abordagem do desenvolvimento local. Aqui se aponta para a necessidade de inserir a população no processo produtivo, nas atividades econômicas, a fim de combater a exclusão social. A via para o DL, portanto, consiste na geração de postos de trabalho (prioridades ao emprego e renda), dentre outras medidas que visem à melhoria das condições de vida dos habitantes.

Observa-se que os trabalhos mais recentes sobre a gestão local do desenvolvimento (aqui sintetizados nas vertentes "social" e "competitiva"), tendem a perceber tais formulações como "inovadoras". Muitos são os trabalhos que tratam as referidas propostas por "renovadoras", mas pouco se tem refletido sobre o que elas efetivamente trazem de inovação, sobre o que diferem/acrescentam em relação às propostas tradicionais do DL. Assim, surgem os seguintes questionamentos que motivaram este estudo: no que se distinguem as formulações recentes sobre o DL das tradicionais? Trazem inovações substanciais que justifiquem a designação de "renovadoras"? Que novidades elas propõem?

Para guiar a análise neste artigo, formulou-se a seguinte questão: as formulações recentes propõem maneiras efetivamente inovadoras de tratar a questão do DL, em relação às abordagens tradicionais?

A premissa que sustenta a análise é que as abordagens recentes não trazem elementos substancialmente novos à discussão desse tema. Elas reproduzem em grande parte as abordagens tradicionais, apenas adequando alguns conceitos e propostas de atuação ao novo cenário político-econômico mundial.

Assim, este é um estudo que se propõe a expor e analisar a produção teórica recente sobre o DL, em contraponto às abordagens tradicionais. Para orientar a análise, foi construído um quadro de referências teóricas com base na leitura, análise e sistematização da produção acadêmica atual a que se teve acesso sobre o campo temático relativo ao "Desenvolvimento Local".

Este estudo justifica-se por sua contribuição teórica para os estudos na área da gestão pública, pois oferece não apenas uma compilação de referências teóricas sobre o tema, mas também uma análise crítica sobre as idéias apresentadas. Tal compilação possibilita uma melhor apreensão/compreensão das estratégias propostas aos gestores locais em prol do desenvolvimento econômico.

O objetivo do trabalho é um melhor entendimento da produção científica nesta área temática. Esta compreensão proporciona uma visão global sobre o tema, que pode servir de subsídio para futuros estudos, possibilitando que idéias sejam aprimoradas e constituindo-se numa contribuição para um processo em curso na realidade brasileira: a gestão pública local do desenvolvimento econômico.

Desse modo, este estudo consiste na exposição das referências teóricas sobre o DL, na seguinte seqüência: são tecidas algumas considerações gerais sobre o tema; em seguida passa-se ao detalhamento das visões "tradicionais" e "recentes" (social e competitiva), em que são feitas considerações sobre o desenvolvimento econômico local, tanto em termos de concepções existentes quanto em termos de ações e instrumentos ligados às respectivas acepções do DL; posteriormente, as abordagens tradicionais e recentes são analisadas conjuntamente, propiciando comparações. Finalmente, são feitas as conclusões.

## DESENVOLVIMENTO LOCAL

### CONSIDERAÇÕES GERAIS

Devido à sua relevância e complexidade, o tema do DL tem sido alvo de debates e discussões na atualidade. Não existe um conceito único de DL; tal denominação comporta diversas idéias, projetos e experiências, sob uma multiplicidade de enfoques, que divergem em vários aspectos, tais como: os objetivos a serem perseguidos; a natureza da ação realizada ou pretendida; os elementos motivadores dos processos de impulsionamento do DL, entre outros.

O DL é um conceito amplo, que inclui diversos tipos de agentes e ações, que de alguma maneira concernem aos interesses da população que vive e trabalha no local. As dimensões econômica, social, cultural, política e institucional, a organização físico-territorial e a gestão ambiental compõem este conceito de DL.

Dentre as dimensões do DL, este trabalho focaliza a área econômica. Interessa-se aqui pelas iniciativas locais empreendidas para desenvolver suas economias (qual a natureza dos objetivos e das ações pretendidas). Sendo subdivisão de um conceito em torno do qual não há consenso, é de se esperar que existam controvérsias com relação ao entendimento e ao tratamento que é dado à questão econômica dentro das diversas formas de conceber o DL.

Como coloca Basu (1996) "descrita como uma ciência social que diz respeito à produção e alocação de bens de serviço e a seu conseqüente impacto sobre o bem-estar material dos seres humanos, a economia, como era de se esperar uma definição sucinta, é isso e muito mais. Além de tudo isso, seus contornos estão em contínua expansão, em reação a novas pesquisas e a mudanças em nossos interesses e preocupações". Desta falta de fronteiras claras da área econômica e das diferentes concepções de DL é que derivam e coexistem as diversas formas de entender a questão econômica e de trabalhar por seu desenvolvimento.

Até meados da década de setenta, a concepção que tradicionalmente se tinha sobre DL estava imbricada a uma visão regional do desenvolvimento (Termes, 1989). De acordo com este pensamento, as políticas públicas em prol do DL, que eram então elaboradas pelos governos centrais/federais, orientavam-se segundo uma lógica redistributiva e compensatória entre as regiões. Segundo esta visão, a questão do desenvolvimento econômico local aparecia como parte integrante de toda uma preocupação com o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, como uma extensão das teorias que explicavam o desenvolvimento econômico nacional.

Formulações<sup>2</sup> mais recentes vêm-se revelando preponderantes no debate atual. Crises e transformações, ocorridas no contexto mundial, fizeram com que aflorassem formas de perceber e gerir o desenvolvimento a partir do próprio local, voltadas para seus próprios problemas, agentes e peculiaridades. Diminuiu-se, assim, a força daquele antigo tipo de pensamento no qual as políticas federais/centrais focalizavam primeiramente a região, colocando a preocupação com o desenvolvimento econômico local em segundo plano.

A importância do local é defendida com base nas facilidades que podem ser geradas. Argumenta-se que a dimensão local propicia uma melhor identificação dos problemas existentes, assim como a proposição de soluções mais adequadas, graças à proximidade com a comunidade; ela também faz com que aumente o aproveitamento das potencialidades e das habilidades ali disponíveis. Além disso, o maior controle exercido pela sociedade favorece a continuidade das ações. Todos esses fatores acabam por convergir para um melhor atendimento das necessidades da população.

O termo "local" pode adquirir a conotação de "alvo" sócio-territorial das ações (Conselho da Comunidade Solidária, 1998). A atribuição deste sentido sócio-espacial não é a única a ser utilizada na literatura relativa ao desenvolvimento local. Uma visão de caráter político-administrativo é dada por Czamanski (apud Termes, 1989). Segundo este autor, deve-se entender o termo como sendo a área dentro da economia nacional que possua uma estrutura suficientemente completa para que possa operar com certa independência e sobre a qual se exerça, por parte do agente decisório, um determinado controle político ou administrativo que permita a aplicação de um conjunto de medidas ou programas específicos sobre essa área.

Dentro dos limites deste trabalho será utilizada a definição cunhada por Moura (1998): ao se mencionar o termo "local", está-se referindo diretamente à esfera municipal, sem desconsiderar, todavia, outras unidades político-administrativas, tais como o distrito, a província ou uma microrregião<sup>2</sup>. Acrescente-se a isso que o termo DL encerra "práticas que têm como palco a localidade (...) e como atores/empreendedores organizações e grupos do lugar, estejam eles situados nas esferas pública, privada e/ou quase pública"(Moura, 1998).

Os estudos sobre o tema têm contribuído no sentido de evidenciar a existência de uma multiplicidade de noções sobre a questão do DL. Arocena (1988), por exemplo, explica esta diversidade sob o argumento de que não há *uma teoria* sobre DL, mas *teorias* que divergem acerca do entendimento do termo "desenvolvimento" e que diferem entre si na forma de considerar o local. Este autor afirma a existência de três concepções teóricas que dominam os estudos sobre desenvolvimento.

A primeira das teorias é o evolucionismo, segundo a qual o desenvolvimento local deve se dar a partir do conhecimento do "ponto de chegada", do ponto ao qual se pretende evoluir. Este seria um estágio mais avançado da formação social, usualmente identificado com a realidade das sociedades que passaram pelo processo de industrialização. De acordo com a ótica evolucionista, a dimensão local oferece obstáculos à introdução de técnicas promotoras do desenvolvimento, já que estas sofreriam resistências impostas pelas tradições de caráter local.

Em seguida, Arocena (1988) aborda o enfoque historicista, que entende que é na história de cada local que os atores devem procurar suas proposições para o futuro; assim, o êxito do processo de desenvolvimento depende da capacidade de os atores locais apreenderem as especificidades locais e de utilizarem-nas como respostas aos desafios do desenvolvimento. Observa-se aqui que o pensamento historicista calca-se sobre o "ponto de partida", ou seja, sobre as peculiaridades locais. Sob o ponto de vista historicista, o local é uma entidade específica, capaz de desenvolver uma dinâmica endógena criadora, oposta à simples adaptação de forças oriundas de uma sociedade "global", portadora de uniformidade.

<sup>2</sup> Sem se prender aos rigores e formalidades das nomenclaturas científicas de natureza sócio-espacial ou político-administrativa, este trabalho utilizará os termos "local", "cidade" e "município" como sinônimos

Por último, o autor fala da abordagem estruturalista. Para esta linha de análise, o desenvolvimento é concebido como um processo sistêmico, cujos componentes estruturais são interdependentes. As diferentes posições ocupadas pelas unidades sociais no sistema mundial é que determinam o grau de desenvolvimento dessas unidades. Assim, o processo de desenvolvimento deve se dar a partir de uma ação sobre essa posição estrutural; deve-se atuar sobre alguma contradição existente nesse sistema, de forma que se possibilite a transição de uma unidade de uma condição à outra (ao desenvolvimento). O local, para a corrente estruturalista, é tido como um lugar de reprodução das grandes contradições que perpassam o "global".

Em seu estudo, após apresentar essas concepções e discutir criticamente cada uma delas, Arocena (1988) afirma que a articulação de elementos pertinentes às três linhas de abordagem é que permite uma clara compreensão dos processos de desenvolvimento local. A partir desta síntese, o autor propõe, como parte da estratégia de desenvolvimento, a construção de um sistema local autônomo e mais integrado às redes globais.

No âmbito brasileiro, tal discussão se faz presente na atualidade em espaços acadêmicos, políticos e da sociedade civil. O Conselho da Comunidade Solidária por exemplo, em sua Oitava Rodada de Interlocação Política<sup>3</sup> (março de 1988), sintetizou um conceito para esse tema, sob o título de Desenvolvimento Local Integrado: "DLI é um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de: suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais."

Este conceito é esclarecido ao se complementar que o DLI refere-se a uma nova dinâmica sócio-econômica, fundamentada no encontro de ações do Estado e da Sociedade, capaz de potencializar resultados em virtude das parcerias inter-institucionais celebradas e da convergência e integração das políticas e dos programas que incidem conjuntamente naquele local.

Alguns aspectos contidos neste conceito - tais como o trabalho em parceria dos setores público e privado, a promoção do desenvolvimento em nível local, a construção do desenvolvimento a partir do aproveitamento das potencialidades internas e do intercâmbio direto com esferas exteriores - podem ser destacados por se consolidarem como características comuns às formulações recentes a respeito do desenvolvimento.

Segundo Leroy (1998), o DL reside em uma dinâmica nascida no próprio município, que sustente o funcionamento de atividades locais impulsionadoras do giro de dinheiro e, a partir do trabalho e da troca de bens e serviços, dêem condições de sobrevivência aos habitantes daquele lugar.

Este autor afirma que o DL pode ser visto de dois modos: o primeiro, prega a construção de uma plataforma a partir do local para a globalização dos tempos atuais. Esta é uma maneira de se constituir localmente um projeto competitivo para entrar nos mercados globais. A outra forma entende que a economia globalizada não se interessa pelo conjunto da sociedade e, portanto, pensa o local como ponto de partida para inventar novas bases de vida; o DL é revisto com base na microeconomia, na reocupação de espaços esquecidos pelo grande capital, pelo mercado mundial. Coerentemente a esses dois modos de ver o DL, são desenhadas políticas públicas por parte dos governos, no intuito de impulsionar o que entendem por desenvolvimento da economia local.

Essa dupla perspectiva é também afirmada por Hamel (1990), que aponta para a existência de duas abordagens sobre o DL na atualidade. A primeira teria como objetivo o desenvolvimento de vantagens comparativas locais, de modo a melhorar a posição competitiva do município dentro do mercado mundial; esta vertente de análise é denominada pelo autor de "elitista". O segundo ponto de vista, designado pelo autor como a corrente "social", admite que o objetivo do desenvolvimento é atender às necessidades sociais, por meio da ampliação da democracia em direção às questões econômicas.

<sup>3</sup> congregando colaborações de atores da sociedade civil, das comunidades acadêmica, econômica e política.

No estudo de Syret (1993), essa dicotomia é também encontrada. Ao se basear na realidade de países capitalistas avançados, o autor identifica uma tendência ao "desenvolvimento auto-sustentável". Esse tipo de abordagem do DL se alicerça num ideário que defende a sociedade autônoma, democrática e igualitária. Dentro dessa perspectiva, podem variar as formas de realização dessas idéias: uma liberal (identificada com a abordagem elitista de Hamel) e uma radical (próxima à social de Hamel)<sup>4</sup>.

Nas análises desses autores, além das considerações feitas a respeito da problemática social, aspectos ligados à autonomia e à competitividade econômica, estimulados pela nova conjuntura do mercado mundial, podem ser ressaltados como componentes das perspectivas mais recentes de desenvolvimento.

Assim, com base na predominância dessa dupla abordagem nos estudos recentes sobre a gestão do DL, Moura (1998) afirma que da literatura referente a este tema podem-se depreender duas grandes tendências de entender a questão: a "competitiva", que defende a idéia do DL a partir do crescimento econômico da cidade, da sua promoção e inserção na competição interurbana; e a "social", que aponta para a necessidade de inserir os excluídos no processo produtivo, nas atividades econômicas, a fim de reduzir as desigualdades sociais. Para esta última linha de análise, a via para o DL consiste na geração de postos de trabalho (prioridades ao emprego e renda), dentre outras medidas que visem à melhoria das condições de vida dos habitantes.

Devido ao fato de essas duas linhas de abordagem cobrirem grande parte da literatura sobre renovação da gestão local do desenvolvimento na atualidade, este trabalho se limitará ao tratamento dessas duas vertentes. Não se pretende aqui percorrer ou esgotar os estudos disponíveis nesta área, nem se desconsidera a possibilidade de outras formas de entender o problema; para os fins deste estudo, a abrangência dessas duas vertentes dentro da produção científica corrente se faz suficiente<sup>5</sup>.

No caso de uma cidade, os governos locais podem agir estrategicamente com vistas à promoção do desenvolvimento, a partir do entendimento que têm sobre esta questão e dos objetivos que almejam para suas cidades. Nas seções que se seguem, serão abordadas as visões de desenvolvimento local sob a perspectiva tradicional e a partir de formulações mais recentes.

#### Visão Tradicional

As estratégias em prol do DL que se caracterizam como "tradicionais", segundo a categorização contida neste trabalho, foram largamente difundidas nos países ocidentais desenvolvidos, durante o período que se estendeu desde o pós-guerra até o início dos anos 70. O Brasil também se utilizou dessas condutas durante o período que se estendeu dos anos cinquenta até a década de oitenta. A partir de então, mudanças ocorridas no contexto mundial propiciaram o surgimento de outras visões de DL e de outras formas de trabalhar por ele; apesar disso, condutas tradicionais podem ser presenciadas ainda hoje.

A abordagem das concepções econômicas teóricas convencionais e das políticas públicas ditas tradicionais contidas neste trabalho se baseiam na pesquisa de Termes (1989), na qual a autora faz uma compilação dos tipos de condutas governamentais para o DL utilizadas em países europeus e das teorias econômicas que as sustentavam. Julga-se que a revisão bibliográfica e a análise sobre o tema contidas em Termes (1989) são suficientemente adequadas e abrangentes, satisfazendo, portanto, às necessidades relativas ao escopo deste trabalho<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Uma terceira abordagem é mostrada por Syret: a "economia política regional". Neste enfoque, a questão do DL insere-se na preocupação com as peculiaridades assumidas pelo processo contemporâneo de reestruturação econômica. Ao se examinar as causas e consequências do desenvolvimento desigual, as questões do lugar e da ação humana tornam-se centrais.

<sup>5</sup> Podem-se encontrar também estudos de enfoque regional ou propostas de trabalhos ligados a uma lógica mais compensatória, como os apresentados pelo BID e pelo Banco Mundial (1995).

<sup>6</sup> Apesar do estudo da autora referir-se aos países ocidentais de capitalismo avançado, esta visão também se aplicou aos países da América Latina.

Pode-se afirmar que, desde o pós-guerra até o início da década de 70, as ações públicas em prol do desenvolvimento eram guiadas pela idéia de que este dar-se-ia pela correção ou atenuação dos desequilíbrios regionais, de forma que se reduzissem as disparidades no nível de renda entre regiões mais dinâmicas e as menos desenvolvidas (Termes, 1989). As políticas públicas eram comumente elaboradas e executadas pelos governos centrais que, em tese, primariam pela coordenação de ações em todo o país, de modo a atingir o desenvolvimento geral. Dessa maneira, as orientações centrais nasciam de uma perspectiva redistributiva e compensatória (já que instrumentalizavam medidas corretoras da distribuição de renda entre as diferentes regiões e medidas que compensassem o menor crescimento de regiões mais deprimidas). A problemática do desenvolvimento econômico local aparecia como parte integrante de toda uma preocupação com o desenvolvimento regional.

As estratégias governamentais se baseavam na idéia de que os impulsos de desenvolvimento originados nas regiões mais prósperas poderiam trazer benefícios às regiões mais atrasadas. O desenvolvimento local dar-se-ia então "de fora para dentro" ou, em outros termos, "de cima para baixo", se conjugarmos esse ideário à centralização político-organizacional então preponderante.

Ainda de acordo com Termes (1989), aos governos locais cabia então seguir as orientações dadas pelo governo central na elaboração e execução de políticas que, no máximo adequariam uma diretriz geral à sua realidade. Os principais objetivos a serem perseguidos pelos governos locais eram aqueles determinados pelas políticas nacionais que visavam à correção de desequilíbrios regionais. Alguns objetivos específicos eram usualmente salientados pelos governos locais, como por exemplo a recuperação de zonas decadentes, a ordenação do território ou a preocupação com o meio ambiente, mas isto não desvirtuava a preocupação de priorizar as diretrizes centrais.

Para atenuar os desequilíbrios sócio-econômicos espaciais, as estratégias que eram normalmente utilizadas concentravam-se em transferências de capital e tecnologia de outros lugares ou regiões até o local, assim como na promoção de mobilidade interregional de bens e fatores de produção. Através desse tipo de medida, buscava-se difundir espacialmente os impulsos de desenvolvimento das áreas mais desenvolvidas às menos desenvolvidas. Iniciativas desta natureza estavam apoiadas em algumas teorias econômicas em voga na época, nos pontos em que entendiam que o motor do DL se encontra em estímulos externos ao local<sup>7</sup>. Assim, de acordo com tais pensamentos, as políticas públicas teriam a função de implementar condições locais mais propícias para aproveitar o impulso externo.

A partir das teorias econômicas em que se baseavam as políticas tradicionais, alguns modelos econômicos se difundiram naquela época. Esses modelos foram sistematizados por Richardson (apud, Termes, 1989), segundo uma divisão em três grupos: modelos de corte neoclássico, de corte keynesiano e de corte institucional. É válido comentar que Termes (1989) considera as teorias explicativas do DL como sendo extensões ao âmbito local daquelas teorias que explicam o desenvolvimento econômico nacional.

Ligada ao discurso neoclássico, está a idéia de que, se não existem restrições à mobilidade interregional dos fatores produtivos, o funcionamento do mercado a longo prazo faz com que as diferentes localidades de um espaço econômico único tendam ao equilíbrio em termos de emprego e renda. Portanto, modelos que proponham medidas que favoreçam à mobilidade interregional de capital e mão de obra, por exemplo, encontram apoio teórico nessa corrente. Na prática, essas medidas podem se traduzir na quebra de barreiras e no uso de incentivos fiscais, financeiros e trabalhistas (atraentes, nos locais atrasados, e desestimulantes, nas áreas desenvolvidas) que induzam à mobilidade através da diferença relativa de preços.

<sup>7</sup> Predominavam concepções inspiradas nos pensamentos neoclássico, keynesiano e institucional (Termes, 1989).



Os modelós que sofreram influência keynesiana consideram as localidades como economias abertas e explicam o DL a partir do atendimento à demanda externa. Em linhas gerais, o papel dos atores externos como base para o DL é central na análise de corte keynesiano, uma vez que a relevância das exportações de produtos locais para demandantes nacionais é acentuada como maneira de obter o DL. Assim, as variações e a estrutura da demanda nacional aparecem como protagonistas no processo de DL, enquanto os aspectos específicos a cada localidade e as relações/desigualdades entre elas são fatores negligenciados.

Os chamados modelos de corte institucional caracterizam-se pelo fato de introduzirem os fatores institucionais, de natureza política e social, nas tentativas de elucidar o problema dos desequilíbrios regionais. A análise das relações estabelecidas entre as localidades e os mecanismos sobre os quais se apoiam essas relações constituem as questões básicas para esse grupo.

Um ponto a ser destacado é o pensamento comum a esses modelos: para eles, o caráter desequilibrado do crescimento entre as regiões, tanto setorial quanto espacial, exige a intervenção do Estado para corrigir a dinâmica acumulativa do mercado. Aqui, deve-se fazer uma ressalva em relação ao modelo de corte neoclássico. Para manter a coerência com o princípio da teoria geral da não-intervenção no mercado, esse modelo preconiza a constituição de um espaço econômico único, de modo que se venha a gerar o equilíbrio econômico a longo prazo a partir do funcionamento do mercado, e propõe a atuação estatal na construção deste espaço econômico único, através da quebra de barreiras. Com base nessa idéia, ações e instrumentos de DL foram promovidos nos anos sessenta em torno dos "pólos" de crescimento e iniciativas similares, assim como em torno da oferta de subsídios governamentais ao emprego e de incentivos ao investimento em áreas onde inexistissem forças polarizadoras.

De posse dessa visão panorâmica, é necessário comentar que na prática, como ocorre normalmente com as políticas econômicas, as ações e os instrumentos utilizados pelas autoridades públicas nem sempre refletem diretamente as teorias.

Independentemente de serem iniciativas empreendidas pelo governo federal ou por um governo local, alguns instrumentos que eram habitualmente utilizados nesse tipo de política acabaram se tornando característicos da maneira tradicional de agir frente à problemática do DL. Esses instrumentos se consolidaram como sendo procedimentos "clássicos" ou não inovadores para o DL, no sentido de que se identificam com uma forma tradicional de lidar com este tema.

Os diversos tipos de instrumentos e condutas, identificados com as políticas tradicionais de desenvolvimento econômico, foram sistematizados por Yuill, Allen e Hull (apud, Termes, 1989), conforme a seguinte classificação: incentivos fiscais, infra-estruturas, empresas públicas, desincentivos e controles.

Os incentivos fiscais constituem-se num instrumento bastante generalizado de política de desenvolvimento econômico, construído com base no consumo de recursos públicos. Ajudas e subvenções ao capital, vantagens e benefícios tributários (isenções, deduções) são alguns exemplos de incentivos correntemente oferecidos pelo poder público em certas regiões, principalmente nos anos sessenta e setenta. Esse tipo de instrumento tem por finalidade tornar uma localidade, que se pretende desenvolver, atrativa aos investimentos privados (locais ou exteriores), mediante o aumento da rentabilidade do capital investido, seja pela redução do custo do capital ou dos outros fatores produtivos.

A oferta de infra-estrutura como um atrativo ao investimento de capitais privados - e portanto como instrumento propulsor do DL - tem respaldo em algumas teorias econômicas que analisam as relações entre as regiões, tal como o modelo "centro-periferia"<sup>8</sup> (Termes, 1989). Essas teorias têm sua origem intelectual na idéia de "polarização", desenvolvida por Perroux em sua análise sobre a dinâmica dos espaços econômicos<sup>9</sup> durante a década de 50. Assim, a oferta de infra-estrutura é enfatizada como de suma importância principalmente nos modelos de "polarização" levados a cabo pelos governos.

<sup>8</sup> Uma análise global do modelo centro-periferia, desenvolvido por Prebisch e estudiosos da CEPAL nos anos 50, é encontrada em Oman e Wignaraja (1991).

<sup>9</sup> A esse respeito, vide Oman e Wignaraja (1991).

É válido notar que, em diversas iniciativas de caráter tradicional ocorridas no Brasil, principalmente ao longo dos anos setenta, percebe-se que os governos locais desempenharam papel quase sempre coadjuvante, de apoio às políticas empreendidas pelo governo federal. Alguns governos locais, contudo, destacaram-se por empreenderem iniciativas próprias de desenvolvimento local; essas iniciativas consistiram na reprodução, em nível local, do modelo de políticas nacionais, notadamente com relação aos incentivos fiscais e à oferta de infra-estrutura.

Esses governos locais procuravam atrair atividades produtivas para novas localizações através da criação dos chamados "distritos industriais"<sup>10</sup>. Via de regra, as atenções do poder público voltavam-se para grupos econômicos externos ao local, que eram estimulados através da concessão de subsídios e isenções fiscais, infra-estrutura gratuita e terreno. Pacheco (1993) aborda as iniciativas para o desenvolvimento econômico da região do Grande ABC paulista, contrapondo e analisando formas tradicionais e inovadoras de promover o desenvolvimento. No que concerne à situação tradicional, ela ressalta o papel paternalista/protetor então desempenhado pelo Estado, em detrimento da relação de parceria público/privado ou de outro arranjo de forças locais que pudesse existir a favor do desenvolvimento econômico. Ainda para Pacheco (1993), as contrapartidas oferecidas pelas empresas beneficiadas não passavam de "promessas abstratas de criação de emprego".

A criação de empresas públicas foi também utilizada como elemento de políticas de desenvolvimento econômico. A justificativa para este fato reside no argumento de que tais empresas substituiriam a debilidade ou a ausência da iniciativa privada no local. Complementarmente, empresas públicas poderiam desempenhar importantes papéis nos processos de criação de pólos ou centros de atração sobre uma certa localidade.

Enquanto os três tipos de instrumentos até agora citados são positivos, ou seja, visam ao incremento de atividades econômicas e, portanto, foram aplicados em locais atrasados, ocorre também a existência de instrumentos de natureza negativa, sugeridos para os casos de regiões excessivamente congestionadas. Com a finalidade de evitar deseconomias relacionadas ao congestionamento em regiões desenvolvidas, os desincentivos e controles constituem instrumentos desestimuladores de investimentos nestas áreas. De certa forma, este procedimento desloca investimentos para locais menos desenvolvidos. Os desincentivos são relacionados a assuntos fiscais e financeiros; os controles ligam-se a questões administrativas (Termes, 1989). Vale comentar que esse tipo de instrumento não foi usado no Brasil.

Uma reflexão sobre as políticas de viés tradicional levadas a cabo, tanto na realidade brasileira quanto na européia, leva à constatação de que a interferência do Estado na economia surge como uma consequência direta do tipo de concepção que se tinha de desenvolvimento econômico: desenvolver através da atenuação dos desequilíbrios regionais, que necessitava do impulsionamento estatal para que se efetivassem grandes investimentos nos lugares desejados.

Políticas públicas calcadas numa concepção tradicional de promover o desenvolvimento econômico - construídas segundo um enfoque regional, no qual a questão local era parte integrante - foram utilizadas nos países desenvolvidos ocidentais e no Brasil. Pode-se dizer que os ideários que sustentavam ações governamentais desse tipo eram bastante similares em ambos os casos.

Apesar da uniformidade no plano das idéias, as aplicações práticas das políticas públicas e seus efetivos resultados não foram iguais em todos os países; peculiaridades relativas a cada lugar imprimiram traços próprios aos eventos ocorridos em cada situação, sendo mais marcantes as diferenças entre as realidades européias como um todo e a brasileira. De uma forma geral, as disparidades entre os países europeus e o Brasil em certos aspectos (como os diferentes níveis de riqueza e de desenvolvimento em que se encontravam os países, os diferentes

<sup>10</sup> *Inclusive no Nordeste, onde se reconhecia a necessidade de uma transformação no setor agrícola, as políticas enfatizavam o impulso à industrialização (SUDENE, 1994).*

níveis educacionais de suas populações, as discrepâncias em termos de suas dimensões geográficas, as conjunturas políticas internas e externas em que se situavam) conformam alguns dos fatores que repercutiram de forma significativa na diferenciação das implantações, execuções e nos resultados dessas políticas nos distintos lugares.

A partir da segunda metade da década de 70, algumas mudanças ocorridas no capitalismo acabaram por redefinir o comportamento da economia mundial. Assim, o contexto atual se mostra caracterizado pelo aprofundamento da internacionalização econômica entre nações, empresas e mercados financeiros, bem como pela crise dos regimes de acumulação Fordistas-Keynesianos. Frente aos aspectos que compõem o novo contexto - desindustrialização, desemprego estrutural, austeridade fiscal, neoconservadorismo, reformas de Estado, privatizações, apelo à racionalidade de mercado, - os Estados nacionais se revelam em situação de crise fiscal e financeira, passando a descentralizar funções e responsabilidades. Desta forma, a dimensão local adquire expressividade e autonomia, e os governos locais emergem como protagonistas na vida econômica das cidades e no seu desenvolvimento (Fernandes, 1998).

As mudanças no cenário mundial fizeram com que a questão do desenvolvimento local se consolidasse como uma problemática própria (e não mais como um ponto inserido na discussão regional), requerendo iniciativas direcionadas especificamente para este fim. A intervenção direta dos governos nacionais e a utilização das condutas tradicionais, conforme anteriormente exposto, mostraram-se insuficientes à nova realidade<sup>11</sup>. Assim, em contraponto à visão tradicional, as formulações recentes do DL têm enfatizado a importância da gestão local do desenvolvimento, principalmente no que concerne às questões econômicas.

## FORMULAÇÕES RECENTES

No contexto atual, a importância da descentralização tem-se mostrado consensual tanto por parte de forças ou coalizões políticas conservadoras quanto sociais-democratas. A transferência do poder decisório às esferas locais pode se manifestar em tendências democratizantes, mais ligadas a idéias de coresponsabilização e participação (defendidas por forças ou coalizões social democratas), ou em uma tendência que se empenha pela obtenção de maior eficiência e modernização nos processos de gestão pública local (no caso do predomínio de forças liberais e conservadoras) (Melo, 1996). Independentemente do fato de assumirem feições liberais ou democratizantes, os governos locais têm demonstrado preocupações a respeito da necessidade de criação de estratégias que potencializem o mercado e o consumo urbanos, como via de promoção do DL. Note-se que, coerentemente à feição liberal ou democratizante assumida pelos governos, a potencialização da economia local visa a distintos objetivos.

Como já foi comentado, existe uma multiplicidade de ideários e enfoques acerca do DL na atualidade. Predominam, porém, duas correntes sobre gestão local do desenvolvimento, dentro da literatura que se teve acesso sobre esta área. Elas se distinguem devido às diferenças existentes nas concepções de DL que guiam e sustentam suas ações, quais sejam: a vertente "competitiva" e a "social". Os objetivos a serem perseguidos, assim como as estratégias utilizadas para atingi-los, variam em função do enfoque de cada uma delas.

<sup>11</sup> *É cabível esclarecer que a preocupação em diminuir as desigualdades entre as regiões existe ainda hoje; para tanto, os governos nacionais dos países, contando com o apoio de governos estaduais e municipais, elaboram e executam políticas públicas que visem ao desenvolvimento regional. Estas políticas são predominantemente baseadas na intervenção estatal, como as tradicionais ofertas de infra-estrutura e de incentivos fiscais. Deve-se destacar que o discurso atual enfatiza aspectos ligados aos dias de hoje, tais como as dificuldades financeiras por que passa o setor público, o estímulo à auto-sustentabilidade de novos projetos, a importância do desenvolvimento de pesquisas científico-tecnológicas e sinergia a ser obtida a partir da harmonização entre as ações nas diversas regiões (Veras, 1995; Ribeiro, 1997).*

Basicamente, essas duas vertentes de análise da gestão local do desenvolvimento visam à potencialização da economia, diferenciando-se em função da concepção de cada uma delas. Para a linha "competitiva", o almejado desenvolvimento da economia coincide com o bom desempenho da cidade na competição interurbana dentro do mercado mundial, pois assim se atraem recursos externos, reforçando a economia local. O enfoque da vertente "social" entende que o objetivo de se desenvolver economicamente a cidade é gerar emprego e renda para a população local, combatendo-se assim a exclusão social.

Vale ressaltar que as duas correntes, destacadas dentre as formulações recentes, compartilham algumas características comuns, que as diferem do que foi aqui abordado como tradicional. Em linhas gerais, pode-se dizer que elas concordam quanto ao protagonismo atribuído aos governos locais no processo de propulsão do DL, na definição e solução dos problemas. Os governos locais são identificados como agentes aglutinadores/articuladores de forças e interesses, empreendedores e até motores de ações que visem ao DL. Um outro ponto de convergência destas vertentes é a importância dada à participação da sociedade civil, envolvendo seus vários tipos de atores (públicos, privados ou quase públicos). A via das parcerias público-privado e a conformação de redes são os meios apontados para a concretização das idéias.

Frente ao novo protagonismo dos governos locais, as administrações municipais passam a assumir, além da tradicional gestão dos serviços, a gestão do seu próprio desenvolvimento (Oliveira, 1996). Assim, alguns autores chamam atenção para a necessidade de capacitação das prefeituras municipais para a gestão do desenvolvimento, através da modernização/adequação da administração municipal. Estes autores sugerem que sejam feitas reformas políticas e administrativas das prefeituras municipais, através da implantação ou ampliação de uma infra-estrutura administrativa - que pode ser um setor da Secretaria de Planejamento, do Gabinete do Prefeito, etc. - no âmbito da administração local, com um corpo técnico minimamente especializado (Borja, 1996; Oliveira, 1996). Segundo Borja (1996), "o que não se pode é estabelecer novas políticas e assumir mais competências, mantendo velhas estruturas organizativas e procedimentos, muito mais voltados para o controle do que para a ação". Além disso, aponta-se para a possibilidade de se recorrer a aporte técnico externo à prefeitura, caso não se disponha internamente de quadros capacitados para a dinamização inicial das novas atividades (Oliveira, 1996).

Também comum a essas linhas é a ênfase dada ao desenvolvimento das capacidades internas ao próprio local. As localidades são vistas como agentes de transformação, e não da maneira antes usual, como simples suportes físicos das relações de produção. A exploração das capacidades locais, efetivas e potenciais, é tida como o meio capaz de produzir o crescimento da região e encontra apoio em teorias sobre o "crescimento endógeno". Tais teorias surgiram como resposta às mudanças e às novas condições existentes e, embora não formem um corpo doutrinário definido e unificado, contam com contribuições de vários autores dadas nesta direção, dentre eles Barquero (1993) e Garcia (1987).

A tônica dos trabalhos relativos ao crescimento endógeno pode ser generalizada da seguinte forma: a partir do conhecimento do potencial endógeno (constituído pelos recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais de uma área), pode-se analisar quais elementos devem ser utilizados e de que forma, no intuito de elaborar estratégias pertinentes, e portanto, mais efetivas para promover o DL.

A este respeito, Barquero (1993) enaltece a possibilidade do surgimento de soluções para os problemas internos, a partir de projetos e idéias gerados no próprio local, que permitam utilizar os recursos ali disponíveis. Em consonância com esta opinião, Garcia (1987) acrescenta ainda que, desta forma, o DL será uma conseqüência do aproveitamento em maior grau dos recursos naturais e humanos, assim como do capital existente na localidade. De uma maneira geral, as políticas públicas, que nascem desta orientação voltada para o potencial endógeno, caracterizam-se por tenderem à descentralização e ao incentivo dado a inovações e adequações geradas a partir de peculiaridades locais.

A utilização de um planejamento estratégico enquanto via de promoção do DL é vista por alguns autores como ferramenta adequada e com grande potencial de sucesso (Borja, 1996; Coelho, 1996a; Dowbor, 1996). No sentido de maximização

Basicamente, essas duas vertentes de análise da gestão local do desenvolvimento visam à potencialização da economia, diferenciando-se em função da concepção de cada uma delas. Para a linha "competitiva", o almejado desenvolvimento da economia coincide com o bom desempenho da cidade na competição interurbana dentro do mercado mundial, pois assim se atraem recursos externos, reforçando a economia local. O enfoque da vertente "social" entende que o objetivo de se desenvolver economicamente a cidade é gerar emprego e renda para a população local, combatendo-se assim a exclusão social.

Vale ressaltar que as duas correntes, destacadas dentre as formulações recentes, compartilham algumas características comuns, que as diferem do que foi aqui abordado como tradicional. Em linhas gerais, pode-se dizer que elas concordam quanto ao protagonismo atribuído aos governos locais no processo de propulsão do DL, na definição e solução dos problemas. Os governos locais são identificados como agentes aglutinadores/articuladores de forças e interesses, empreendedores e até motores de ações que visem ao DL. Um outro ponto de convergência destas vertentes é a importância dada à participação da sociedade civil, envolvendo seus vários tipos de atores (públicos, privados ou quase públicos). A via das parcerias público-privado e a conformação de redes são os meios apontados para a concretização das idéias.

Frente ao novo protagonismo dos governos locais, as administrações municipais passam a assumir, além da tradicional gestão dos serviços, a gestão do seu próprio desenvolvimento (Oliveira, 1996). Assim, alguns autores chamam atenção para a necessidade de capacitação das prefeituras municipais para a gestão do desenvolvimento, através da modernização/adequação da administração municipal. Estes autores sugerem que sejam feitas reformas políticas e administrativas das prefeituras municipais, através da implantação ou ampliação de uma infra-estrutura administrativa - que pode ser um setor da Secretaria de Planejamento, do Gabinete do Prefeito, etc. - no âmbito da administração local, com um corpo técnico minimamente especializado (Borja, 1996; Oliveira, 1996). Segundo Borja (1996), "o que não se pode é estabelecer novas políticas e assumir mais competências, mantendo velhas estruturas organizativas e procedimentos, muito mais voltados para o controle do que para a ação". Além disso, aponta-se para a possibilidade de se recorrer a aporte técnico externo à prefeitura, caso não se disponha internamente de quadros capacitados para a dinamização inicial das novas atividades (Oliveira, 1996).

Também comum a essas linhas é a ênfase dada ao desenvolvimento das capacidades internas ao próprio local. As localidades são vistas como agentes de transformação, e não da maneira antes usual, como simples suportes físicos das relações de produção. A exploração das capacidades locais, efetivas e potenciais, é tida como o meio capaz de produzir o crescimento da região e encontra apoio em teorias sobre o "crescimento endógeno". Tais teorias surgiram como resposta às mudanças e às novas condições existentes e, embora não formem um corpo doutrinário definido e unificado, contam com contribuições de vários autores dadas nesta direção, dentre eles Barquero (1993) e Garcia (1987).

A tônica dos trabalhos relativos ao crescimento endógeno pode ser generalizada da seguinte forma: a partir do conhecimento do potencial endógeno (constituído pelos recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais de uma área), pode-se analisar quais elementos devem ser utilizados e de que forma, no intuito de elaborar estratégias pertinentes, e portanto, mais efetivas para promover o DL.

A este respeito, Barquero (1993) enaltece a possibilidade do surgimento de soluções para os problemas internos, a partir de projetos e idéias gerados no próprio local, que permitam utilizar os recursos ali disponíveis. Em consonância com esta opinião, Garcia (1987) acrescenta ainda que, desta forma, o DL será uma conseqüência do aproveitamento em maior grau dos recursos naturais e humanos, assim como do capital existente na localidade. De uma maneira geral, as políticas públicas, que nascem desta orientação voltada para o potencial endógeno, caracterizam-se por tenderem à descentralização e ao incentivo dado a inovações e adequações geradas a partir de peculiaridades locais.

A utilização de um planejamento estratégico enquanto via de promoção do DL é vista por alguns autores como ferramenta adequada e com grande potencial de sucesso (Borja, 1996; Coelho, 1996a; Dowbor, 1996). No sentido de maximização

de resultados, sugere-se ainda que o planejamento econômico estratégico de uma cidade incorpore o plano diretor, pois a integração das dimensões econômicas e territoriais favorece a identificação e análise dos processos de produção existentes na localidade.

Elucidativa é a proposta de Coelho (1996a), quando afirma que "qualquer que seja a característica econômica de cada comunidade, há oportunidades para que o Governo Municipal cumpra papel ativo, identificando, na implementação do planejamento estratégico, os fatores que têm impacto sobre o DL, definindo objetivos e metas alcançáveis, que possam ser construídas em parceria com empresas privadas e organizações não governamentais". O mesmo autor evidencia ainda uma preocupação com relação à continuidade e à consolidação de ações, quando diz que para que o planejamento estratégico se coloque como um parâmetro útil para futuras atividades de desenvolvimento econômico, é preciso que sejam assumidos compromissos políticos e administrativos (Coelho, 1996a).

De posse desta visão geral sobre as formulações recentes, parte-se agora para uma abordagem mais detida das vertentes "competitiva" e "social", enfocadas separadamente.

## COMPETITIVA

Em linhas gerais, o estilo "competitivo" de gestão local do desenvolvimento busca a potencialização da economia, a partir da tentativa de construir localmente um projeto competitivo com vistas à integração da cidade no mercado global. Assim, delineiam-se novas formas de gerir o local que objetivam atrair renda e incrementar a produção econômica da cidade. Os trabalhos que se alinham à corrente competitiva convergem para uma tendência de redefinição do papel dos governos locais e de suas atuações no que tange à economia, associada a idéias de busca de maior eficiência na gestão urbana e de construção ou reforço de vantagens comparativas da cidade, objetivando a inserção competitiva no mercado mundial (Moura, 1997).

Com relação à natureza da intervenção dos governos locais, os estudos referentes a inovações nas gestões urbanas ressaltam seus papéis promotores/empreendedores de iniciativas que estimulem o DL. Assim, sob o ponto de vista "competitivo", o contexto atual - marcado pela concorrência entre lugares, cidades ou regiões - constitui um fator que acentua ainda mais a dimensão empreendedora desses governos (Harvey, 1989b). Diversos autores valorizam a importância mobilizadora, articuladora, coordenadora e catalizadora das forças sociais diversas como uma nova responsabilidade das prefeituras municipais (Borja, 1996; Harvey, 1989a; 1989b; Osborne e Gaebler, 1993).

Para Harvey (1989a), os governos locais têm mudado suas formas de gerir as cidades. De uma feição gerencial burocrática de governança que se tinha tradicionalmente - com condutas tipicamente redistributivas, de regulação do uso e ocupação do solo, de gestão de serviços/equipamentos públicos e fornecimento de infra-estrutura - eles têm assumido um posicionamento mais empresarial em busca do desenvolvimento econômico, cujas metas e ações caracterizam-se por priorizarem a atração de investimentos urbanos que elevem a posição econômica da cidade na competição interurbana.

As formulações sobre a gestão local do desenvolvimento que se ligam à vertente "competitiva" partilham a característica comum de trazerem consigo o elemento *competitividade*, na medida em que cada cidade empenha-se por ser mais atraente a recursos externos do que as demais. Originado num contexto de acirramento da competitividade interurbana, esse novo estilo de gestão, que visa a assegurar vantagens comparativas, foi inicialmente experimentado em cidades americanas e européias nos anos 80, tendo sido posteriormente adotado por cidades da América Latina <sup>12</sup> (Moura, 1997).

<sup>12</sup> Em seu estudo, Moura (1997) aponta alguns exemplos de cidades que adotaram condutas de feições "competitivas", como estratégias de desenvolvimento local: Birmingham (Inglaterra); Barcelona (Espanha); Lisboa; Nova York; Houston; São Francisco; Curitiba e a experiência do consórcio intermunicipal do ABC paulista, iniciada em 1991.

Fernandes (1998) explica esse acirramento a partir de uma análise da nova conjuntura mundial, delineada pela queda dos regimes de acumulação Fordistas-Keynesianos, pela internacionalização intensa dos mercados e pela descentralização organizacional do setor público. Segundo o autor, os blocos comerciais que se formam na economia pós-fordista provocam uma intensa competição entre cidades e regiões; as localidades tendem então a estimular suas principais funções comerciais, de serviços, ou sua infra-estrutura, para que atinjam um maior nível de desenvolvimento e, dessa forma, possam atrair a vinda de novos recursos e investimentos privados.

O quadro da concorrência interurbana é apresentado por Harvey (1989a), segundo uma abordagem fundamentalmente analítica. O autor afirma que a competição inter-regional ou interurbana pode ser encerrada em quatro dimensões fundamentais.

A primeira dimensão da competição interurbana consiste na melhoria da posição da cidade na divisão internacional do trabalho. Isso poderia ser atingido através de investimentos em infra-estrutura social (educação, ciência e tecnologia), conferindo à cidade um "bom clima urbano", ou pela redução dos custos industriais, por meio de subsídios dados às empresas.

A segunda dimensão da competição interurbana reside na melhoria da posição da cidade na divisão internacional do consumo turístico e cultural. Para tal fim, seriam realizados investimentos oriundos de associações público-privadas, para a construção de mega-parques ou áreas de lazer turístico-cultural, centro de convenções, estádios ou parques esportivos, hotéis de lazer, marinas, centros culturais urbanos. Nesta linha, o que se pretende é identificar e divulgar a cidade como um lugar de consumo cultural, de apelo inovador e criativo.

A terceira dimensão da competição interurbana é prover a cidade de funções financeiras e de comando; para colimar tal fim, seriam feitos investimentos para dotar a cidade de aeroportos e sistemas de comunicações modernos, centros bancários e financeiros, centros de treinamento e escolas de negócios e informática, distritos industriais de ponta.

A quarta dimensão da competição interurbana relaciona-se às transferências de recursos via esferas de poder político institucional. A competição pela captação de recursos dar-se-ia por meio de alianças de elites políticas, na tentativa de assegurar o mínimo fundo possível para a realização dos investimentos necessários (infra-estrutura, educação, tecnologia). A captação de recursos seria exitosa a depender da força política eleitoral do governo local e do grau de relação e de articulação deste com os governantes de esferas superiores na hierarquia de poder político.

Tendo em vista essas quatro dimensões da concorrência interurbana, Harvey (1989a) conclui que as ações e estratégias que visem ao DL empreendidas pelos governos locais se moldam de maneira a primarem pela manutenção ou melhora do posicionamento da cidade neste contexto de competitividade interurbana.

Vale notar que Harvey (1989a) divide a competição interurbana em quatro dimensões que podem ser resumidas a uma só: a divisão internacional do trabalho, a primeira das dimensões, segundo a categorização desse autor. Os aspectos concernentes às demais dimensões – turismo, cultura, finanças, governo – fazem parte da economia e, portanto, da divisão internacional do trabalho. Contudo, as quatro dimensões definidas por Harvey (1989a) se fazem adequadas aos propósitos do presente trabalho, sendo então consideradas como base de análise ao longo deste texto.

Em consonância com a análise de Harvey recém exposta, Borja (1996) faz uma abordagem de natureza prescritiva, construída a partir de uma investigação feita em municípios europeus e latino-americanos. Segundo este autor, as novas tarefas a serem desempenhadas por um "governo promotor" basicamente consistem na criação de condições propícias à atuação dos agentes públicos ou privados (via planejamento, campanhas políticas, compensações econômicas, etc). Alguns objetivos a serem perseguidos pelos governos são sugeridos, tais como: promover a cidade no exterior de forma a atrair investidores, visitantes e usuários aptos

a consumirem e a facilitarem exportações; buscar a articulação com outras administrações e a cooperação público-privado; promover internamente a cidade para prover seus habitantes de "patriotismo cívico"; promover a inovação político-administrativa, de forma a produzir mecanismos de cooperação social e de participação do cidadão (em ações para o emprego, segurança do cidadão, manutenção de serviços, equipamentos, espaços públicos, tarefas de que, em sua opinião, nem só o Estado ou só o mercado podem dar conta sozinhos).

Borja (1996) reafirma a alteração da postura por parte dos governos municipais para com a promoção das atividades econômicas locais. O autor observa que algumas ações têm sido levadas a cabo pelas prefeituras, com base em iniciativas próprias, junto a outros atores, a fim de desenvolver zonas de atividades empresariais, criar bancos com linhas de capital de risco, promover empresas públicas e mistas competitivas com o setor privado, realizar campanhas internacionais que atraiam investidores e visitantes, promover e gerir espaços destinados a feiras/eventos, centros de convenções e parques industriais e tecnológicos, estabelecer escritórios de informação e assessoria para empresários e investidores locais e internacionais. Essas ações confirmam o envolvimento dos governos locais com a promoção econômica do município dentro das dimensões da competição interurbana analisadas por Harvey (1989a), mediante a formação de condições que façam da cidade um lugar interessante para o desenvolvimento de atividades que gerem renda.

Para despertar e atrair interesses exteriores, as cidades devem mostrar-se "como um grande negócio, sendo seus produtos as vantagens comparativas que são oferecidas no mercado global de cidades" (Moura, 1997). Faz-se necessária portanto a promoção de uma imagem positiva da cidade no exterior, que ressalte suas vantagens e torne-a atraente a investidores dos diversos tipos. Está-se falando do marketing urbano, um ponto importante da estratégia competitiva.

Algumas qualidades devem ser desenvolvidas e exibidas pelas cidades: modernismo, dinamismo e qualidade de vida, novas tecnologias, laboratório de pesquisa de alto nível, festivais culturais e uma programação cultural internacional, redes de comunicação avançadas, elementos de história e tradição, serviços profissionais para empresas, dentre outros. Le Galès (apud Moura, 1997) observa que algumas cidades européias aumentaram seus gastos em políticas de comunicação, aliados aos gastos em atividades culturais. Ligando-se a esse fato, Moura (1997) conclui que a cultura é um dos valores intrínsecos à lógica da competição entre cidades, integrando-se particularmente ao marketing.

Os autores que contribuem com estudos nesta linha afirmam que a imagem da cidade deve ser "vendida" externa e internamente. Neste ponto, a promoção externa da cidade é aliada à interna, o que, além de trabalhar a favor do fortalecimento de um "espírito cívico", colabora para a construção de uma identidade local positiva - identidade esta que posteriormente servirá de base e alvo para a elaboração de iniciativas para o DL (Borja, 1994; Pacheco, 1993).

Também focalizando a questão do marketing urbano interno à cidade, Fernandes (1998) coloca a importância de campanhas publicitárias que estimulem a solidariedade social, o orgulho cívico e a identidade do lugar, desenvolvendo nos cidadãos um senso de responsabilidade e participação do projeto de cidade que se quer realizar. Este autor julga que o modelo competitivo de gestão, ao contrário do gerencialismo burocrático que não é dotado de personalidade, se mistura com a busca por uma identidade local e, como tal, abre uma variedade de mecanismos para controle social.

De acordo com Harvey (1989a: 14),

"(...) Pão e circo foi a fórmula que agora deve ser reinventada e revivida, tendo em vista que a ideologia da localidade, lugar e comunidade tornou-se central à retórica política da governança urbana que se concentra na idéia de união na defesa contra o mundo do comércio internacional hostil e ameaçador, e contra a alta competitividade (...)"



Um outro alicerce das propostas identificadas com a vertente competitiva é a construção de parcerias público-privado. No setor privado, considera-se que os diversos agentes e instituições sociais - empresas de todos os portes, nacionais e internacionais, ONG's - são potenciais parceiros para trabalhar com o setor público. São diversos os arranjos e formas de cooperação que podem ser feitos entre os atores destas distintas esferas e variadas são, também, as frentes em que estas parcerias podem atuar.

No cenário atual em que o governo local tem uma função empreendedora estratégica dominante, a associação público-privado impõe-se como fator estratégico indispensável ao desenvolvimento econômico, tanto na concepção como na execução de projetos. Fernandes (1998) comenta que tais projetos são agora dotados de risco, dificuldades especulativas e competição, como é característico a qualquer projeto ou investimento empresarial. O grande relevo que se dá às associações público-privadas é que elas constituem uma importante base para a realização de investimentos urbanos ou para a atração de fontes externas de financiamento (Moura, 1997).

Nas cidades adeptas da perspectiva competitiva de gestão local, as prefeituras têm se mostrado empenhadas em incrementar a produção econômica, desenvolvendo parcerias com as empresas. Sobre esse aspecto, Melo (1991) observa que construções de complexos turísticos e de lazer, centros de exposição, *shopping centers*, centros tecnológicos, operações de renovações de conjuntos históricos têm-se revelado ações típicas locais calçadas nessas parcerias, que acabam por alcançar, de certa forma, a mercantilização da vida urbana.

A partir deste panorama sobre a perspectiva "competitiva" de gestão local do desenvolvimento, pode-se identificar esta vertente com o pensamento neoliberal, em razão de suas principais linhas mestras. Alguns de seus elementos - tais como o desenvolvimento de vantagens comparativas, concorrência, parcerias público-privado, a privatização de serviços, o espírito empreendedor, a utilização de práticas de gestão empresarial, a exemplo do planejamento estratégico, dentre outros - aparecem como pontos de tangência entre o ideário competitivo de gestão local e o pensamento neoliberal (Moura, 1997).

Dada a identificação com o pensamento neoliberal, marcado por colocar a preocupação com as questões sociais em segundo plano, desperta-se a curiosidade de apreender como se mostra a questão social dentro dos estudos competitivos.

De uma forma geral, a preocupação com os aspectos sociais aparece ligada à lógica das vantagens econômicas que podem ser produzidas a partir de uma população dotada de uma "boa qualidade de vida". Como ilustra o depoimento de Borja (1996: 85),

"um desenvolvimento econômico urbano baseado em altos custos sociais não conduz, necessariamente, a um nível baixo de custos gerais. A insegurança do cidadão, o tempo consumido na movimentação cotidiana, a degradação dos espaços públicos e, em geral, do meio ambiente urbano também têm custos econômicos. Uma cidade competitiva deve ter capacidade de integrar, em termos sócio-culturais, a grande maioria de sua população".

Assim, aspectos como alto nível educacional da população, baixas taxas de criminalidade e de violência urbana, entre outros - comumente relacionados à questão social e, ao mesmo tempo, capazes de despertar interesses de consumidores/investidores externos na cidade - aparecem vinculados à criação de um bom "clima urbano", necessário para se obter uma boa posição na concorrência entre as cidades. A solução da exclusão social é vista então como um meio para atingir a finalidade de tornar a cidade mais competitiva.

## SOCIAL

A essência desta linha de pensamento reside na finalidade de melhorar as condições de vida dos habitantes de um local, com ênfase no combate à exclusão social. Hamel (1990) descreve que o objetivo do desenvolvimento, segundo a vertente "social", é o atendimento das necessidades sociais, por meio da ampliação

da democracia local em direção às questões econômicas. Coelho (1996a) afirma que "toda proposta de potencializar a economia local deve partir da necessidade imperiosa de resolver o problema da fragmentação e exclusão social". Para a consecução desses fins, em termos práticos, as estratégias empreendidas pelos governos locais para o DL giram em torno da idéia de garantia de níveis satisfatórios de emprego e renda para a população local.

Frente ao já comentado protagonismo dos governos locais no contexto atual, a adequação das ações tomadas por parte das prefeituras coloca-se como um dos fatores-chave para o impulsionamento do DL. Não se pode, contudo, extremar essa afirmação e delegar todas as responsabilidades para este ator. Como esclarece Oliveira (1996: 101),

"uma política municipal de desenvolvimento econômico não implica em intervenção direta das prefeituras na economia local. Trata-se de um serviço prestado, visando a um interesse de longo prazo em assegurar a preservação e a criação de empregos duráveis e de alto rendimento no município e na região".

Assim, é ressaltada a natureza empreendedora e articuladora da atuação da prefeitura, evidenciando-se também a necessidade da participação dos demais atores da localidade, individuais e/ou associados, trabalhando integradamente, a partir de arranjos informais ou formalizados.

Em acordo com as idéias anteriormente expostas, Zapata e Jórdan (1997) entendem o DL como uma nova estratégia de desenvolvimento, acentuando a importância da comunidade, que emerge com novo papel: de comunidade demandante, agente, protagonista, empreendedora, com autonomia e independência. Assim, conceituam o DL "como um processo de articulação, coordenação e inserção dos empreendimentos empresariais associativos e individuais, comunitários, urbanos e rurais a uma nova dinâmica de integração sócio-econômica de reconstrução do tecido social e de geração de oportunidades de trabalho e renda".

Mudanças ocorridas na conjuntura econômica mundial concorreram para que surgissem novos fatos a serem observados nas economias das cidades, tais como fortalecimento do setor das pequenas e médias empresas vinculadas a grandes empresas num esquema de terceirização, o crescimento do desemprego, a crescente proliferação de trabalhadores não formais/autônomos no mercado de trabalho e a não causalidade entre crescimento econômico e geração de emprego. Cooperativas, microempresas, empresas domésticas, auto-emprego, microunidades econômicas compõem atualmente um rol de agentes que têm papel significativo nas economias locais.

Nesta conjuntura, as pequenas e médias empresas emergem como essenciais no processo de desenvolvimento econômico, particularmente sob o ponto de vista da criação de empregos. Assim, a vertente "social" de análise da gestão local do desenvolvimento afirma que caberia aos governos municipais induzir, fomentar e apoiar formas associativas de pequenos empreendedores, característicos da economia popular e do mercado informal, para promover a integração desta população na vida econômica da cidade. Uma intervenção por parte do poder público neste universo poderia ser adequada e frutífera, no sentido de se conhecer e obter informações sobre esses agentes, seus fluxos de produção e comercialização, como também sobre suas potencialidades enquanto setor econômico (Coelho, 1996a).

O enfoque que atribui aos empreendedores locais uma função motriz dentro do processo de desenvolvimento econômico, segundo Termes (1989), encontra analogia em teorias que abordam o papel dos empreendedores como agentes do desenvolvimento econômico, em situação de reação a crise e declínio de grandes produtores na economia internacional. Dentre elas, destaca-se a formulação de Schumpeter (1962), que analisou e aprofundou o papel dos empreendedores no desenvolvimento capitalista. Para esse autor, o comportamento econômico deve ser estudado em termos dinâmicos, como um processo de desenvolvimento em que as forças inovadoras produzem "ondas de destruição criativa". Assim, a dinâmica do sistema calca-se na inovação, que destrói velhas formas de atividades e cria novas. Esse processo é conduzido pelos *empreendedores*, que criam novos produtos, novos métodos de produção ou transporte, novos mercados (estran-

geiros ou domésticos), novas formas organizacionais. Conforme a análise de Termes (1989), este mecanismo analítico de Schumpeter pode ser utilizado no campo do desenvolvimento local para sugerir a idéia de que a inovação em nível local e o conseqüente dinamismo impresso a essa economia impulsionam o processo de desenvolvimento econômico.

De uma forma geral, os estudos da linha "social" propõem que os governos locais tomem medidas de apoio à promoção/expansão da capacidade empresarial e organizativa do lugar, tendo em vista a construção de uma nova estratégia para o desenvolvimento através da reestruturação do sistema produtivo local. Leroy (1998) afirma que se deve investir nas pequenas dinâmicas, porque é a partir delas que se pode criar uma base para um tipo de desenvolvimento mais voltado para as demandas sociais do município.

Arzeni e Pellegrin (1997) reafirmam a importância dos pequenos atores econômicos locais no processo de DL e frisam que a principal tarefa das políticas públicas consiste em apoiar os pequenos empresários e outros agentes econômicos, estimulando-os a adotarem condutas necessárias ao desenvolvimento de externalidades que ajudem suas firmas a inovarem e a aprimorarem as vantagens competitivas. Esses autores sugerem que as políticas públicas estimulem formas mais flexíveis de organização, encorajem a intensificação do intercurso entre atividades locais (através da formação de redes formais ou informais) e estimulem o estreitamento de laços entre os pequenos empresários e as organizações públicas ou privadas provedoras de serviços diversos (treinamento, pesquisa, etc).

Tendo em vista o fato de que os pequenos e médios empreendimentos são tidos pela corrente "social" como a matéria-prima para a construção de uma estratégia de DL, diversas sugestões são dadas aos governos locais: implantar condomínio industrial para as micro, pequenas e médias empresas; desenvolver programa de financiamento para a aquisição de equipamentos e matérias-primas para estas empresas. Outros pontos a serem explorados na intenção de se aumentar as atividades empresariais no local são a melhoria da qualidade dos recursos humanos e a promoção da "imagem" do município para que os seus atrativos sejam levados a conhecimento de possíveis investidores (Coelho, 1996; Fontes e Reston, 1996; Knoop, 1996; Dowbor, 1996; Oliveira, 1996).

Segundo Oliveira (1996) o desenvolvimento da empresa privada beneficia tanto a comunidade quanto a administração pública. Sua argumentação mostra dois efeitos positivos para estes atores: a criação de empregos diminui a demanda por serviços sociais e, em geral, os custos públicos da pobreza; e a geração de recursos financeiros, através do pagamento de impostos, amplia a capacidade da Prefeitura oferecer maior cobertura e melhora a qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade.

Além do estímulo dado diretamente ao tecido empresarial, alguns autores indicam outras formas de o governo local promover a economia. Knoop (1996) observa que investimentos municipais em infra-estrutura econômica e social geram as mais altas taxas de retorno em termos de desenvolvimento e emprego. Assim, este autor entende que um "bom governo" em termos do uso racional dos recursos do Município, tanto em investimentos físicos como em suas questões administrativas, é a base do desenvolvimento econômico da comunidade (Knoop, 1996).

Zapata e Jordán (1997) defendem que o eixo do DL é a capacitação, pois através dela é que se pode provocar mudanças culturais e a quebra de paradigmas arcaicos pela introdução de novos valores: participação, gestão, associativismo autônomo, mentalidade empresarial, eficiência, eficácia, competitividade, produtividade, planejamento, estratégia, tolerância e pluralismo. Para garantir uma boa capacitação, é necessária uma clareza de intenções e rumos que deve se concretizar em um planejamento, num foco estratégico, numa sistemática de intervenção que assegurem a sensibilização e instrumentalização dos atores envolvidos no processo. Paralelamente, é ressaltada a importância da valorização das tradições culturais locais, já que estas ajudam a fortalecer a identidade da comunidade.

Para que se possa efetivamente promover a economia, os autores ligados à vertente "social" afirmam que precisa estar clara a noção que a promoção do DL deve ser encarada como parte integral da ação municipal, ou seja, as iniciativas

direcionadas para este fim devem ser coordenadas com todas as outras atividades da prefeitura. Além disso, as ações municipais devem ser combinadas em parceria com o setor privado do lugar, incluindo aí as empresas e as ONG's.

Apesar da relevância e das possibilidades concretas dos municípios se afirmarem como agentes que impulsionam e catalisam o desenvolvimento, integrando inclusive as dimensões locais e regionais, algumas dificuldades realmente se põem. Fatores como a fragilidade de organização institucional e da capacitação de recursos humanos, a ausência de fóruns e de vivência na construção de parcerias conflitivas (Coelho, 1996a), a falta de recursos para investimento e restrito poder de intervenção em fatores vinculados diretamente à economia mundial e nacional (Dowbor, 1996), entre outros, impedem que os municípios se encarreguem de forma mais efetiva desta ação promotora do DL.

As ações promovidas pelas prefeituras devem estar afinadas com as demais realidades presentes na região. Políticas regionais que primem pela integração e potencialização das ações/recursos territorialmente localizados se fazem necessárias para que as iniciativas empreendidas em cada cidade sejam harmônicas entre si. Para Coelho (1996), a combinação das atuações de cada município através de políticas regionais é uma forma de incentivar as economias locais, sem no entretanto gerar uma guerra de atratividades entre as localidades que acabe por colimar em uma desintegração econômica e social no conjunto da região.

## COMPARANDO AS ABORDAGENS TRADICIONAL E RECENTES

A principal distinção entre a abordagem tradicional e as novas formulações é que estas assumem que os governos municipais são agentes protagonistas do processo de promoção do desenvolvimento local, enquanto aquela os considera como atores subsidiários, integrados na dimensão regional.

Um outro ponto a ser destacado é que as abordagens tradicional e competitiva se aproximam no que concerne ao "alvo" de suas ações: ambas direcionam suas ações para o "grande mercado", notadamente o externo à cidade. Essas abordagens entendem que o desenvolvimento econômico dar-se-ia através dos benefícios advindos do relacionamento do município com os agentes externos. A vertente social, por seu turno, assume posicionamento oposto, pois enfatiza a promoção de ações voltadas para "dentro" da própria cidade, direcionadas para atender às demandas da sua população.

Detendo-se à questão da economia do município, o quadro comparativo abaixo contrapõe em linhas gerais alguns pontos de análise. A partir do conteúdo do quadro abaixo, é interessante notar que, com a intenção de alcançar distintos fins, todas as abordagens podem se valer de alguns instrumentos similares.

QUADRO I - COMPARAÇÃO DAS ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

	CONCEPÇÃO DL	ABORDAGEM DA COMPETITIVIDADE	ABORDAGEM DA EXCLUSÃO SOCIAL	PAPEL DO GOVERNO LOCAL	INSTRUMENTOS
<b>TRADICIONAL</b>	correção de desequilíbrios regionais	atração de recursos externos	-	subsidiário às diretrizes do governo central/federal	incentivos fiscais infra-estrutura/serviços
<b>COMPETITIVA</b>	melhor posicionamento na competição interurbana para atrair rendas para a cidade	Atração de recursos externos Potencialização de setores da economia local	meio para atingir os fins	Empreendedor, articulador de forças, no sentido de construir/reforçar vantagens comparativas	infra-estrutura/serviços parcerias público/privado marketing urbano

<b>SOCIAL</b>	geração de emprego e renda para a população	Tida como um meio para atingir os fins (interesse pela atração de investimentos externos, sem almejar melhor posição na competição propriamente dita)	objetivo final	atuação no sentido de criar/assegurar empregos	infra-estrutura/serviços parcerias público/privadas oferta de créditos subsidiados a pequenos empreendedores
---------------	---	---	----------------	--	--

Este é o caso da relevância dada às parcerias público-privado, essenciais às duas formulações recentes de gestão do desenvolvimento. Para a vertente competitiva, este é um fator-chave para todo o processo do desenvolvimento local, pois é a partir de parcerias público-privado, que se viabiliza a realização de investimentos urbanos capazes de atrair recursos/investimentos externos. Este tipo de parceria é visto pela corrente social como o meio de ação para a disseminação e efetividade das ações em prol da geração de emprego e renda; as empresas e ONG's são os agentes privados que participam deste processo. Com relação à abordagem tradicional, nota-se que o relacionamento entre as esferas pública e privada se dá de modo oposto; o setor público assume papel protetor/paternalista para com o privado, tendo em vista os estímulos que são dados pelo governo ao capital privado: incentivos fiscais, oferta de infra-estrutura, instrumentos baseados em ônus para o governo.

Um outro ponto a ser analisado é a ênfase dada pelas referidas abordagens ao investimento em infra-estrutura e serviços. A melhoria de infra-estrutura e serviços de um local constitui necessariamente um fator de atração de recursos externos em qualquer das vertentes. O pensamento competitivo objetiva a integração de espaços urbanos através da atuação em infra-estrutura e melhoria da qualidade dos serviços, tornando o local propício e atraente a investidores externos; neste ponto, a vertente competitiva coincide com a visão tradicional, não apresentando novos elementos à discussão sobre gestão do desenvolvimento.

Na corrente social, todavia, o investimento em infra-estrutura e serviços focaliza a geração de emprego e renda para os habitantes, a partir de ações que beneficiem as atividades empresariais locais. A esse respeito, o investimento em infra-estrutura voltado para a criação de oportunidades de emprego e renda pode ser entendido como um aspecto inovador em relação à utilização tradicional deste instrumento, que visava à atração de recursos externos.

O marketing urbano, por sua vez, serve aos mesmos fins para ambas as novas formas de gestão: divulgar uma imagem "positiva" da cidade externa e internamente, atraindo investimentos e construindo uma identidade local, respectivamente. Deve-se, contudo, ponderar o valor desta ferramenta para ambas as vertentes. Para a competitiva, ela tem um peso maior, pois o bom posicionamento da cidade na competição interurbana é o seu objetivo principal; para a social, embora de grande valia, ela não se coloca como vital. Na abordagem tradicional, a divulgação da imagem da cidade através de um trabalho de "marketing urbano" propriamente dito não é apontada como um instrumento; contudo, a atração de recursos pressupõe que se façam conhecer externamente as vantagens existentes em um determinado local.

Deve-se acrescentar que as ações em prol do desenvolvimento das pequenas e médias empresas e todas as outras ligadas à geração de emprego e renda (difusão de tecnologias voltadas para os pequenos empresários, oferta de micro-crédito, programas de qualificação profissional e outros que estimulem a geração de emprego e renda a partir do fortalecimento do tecido empresarial local) fazem parte do arsenal básico da corrente "social" em sua busca de promover a economia da cidade. Como já foi abordado, as questões da exclusão social e da geração

de emprego e renda são vistas pela abordagem competitiva como um meio para que se promova o desenvolvimento econômico; a boa qualidade de vida da população coloca-se como mais um fator atrativo a recursos externos. A abordagem tradicional não menciona essas questões sociais na discussão econômica.

Pode-se dizer que as formulações recentes diferenciam-se da visão tradicional por afirmarem a gestão local do desenvolvimento, que propicia o melhor aproveitamento das potencialidades econômicas endógenas. Todavia, as ações propostas pelas novas abordagens reproduzem em grande parte as condutas tradicionalmente utilizadas; a provisão de infra-estrutura continua constituindo a base das iniciativas do poder público em prol do desenvolvimento econômico. O surgimento de novos instrumentos, como o marketing urbano e as parcerias público-privado, decorre do contexto atual, caracterizado pelo acirramento da competição interurbana e pela crise fiscal e financeira dos governos.

## CONCLUSÃO

O ponto de partida para esta análise foi a intenção de discutir as formulações recentes sobre o DL, no sentido de verificar se elas consistem em propostas efetivamente inovadoras de tratar essa questão, em relação às abordagens tradicionais. Este trabalho baseou-se na premissa de que as formulações recentes não são necessariamente inovadoras, pois reproduzem em grande parte elementos tradicionais sobre o tema, adequando-os ao novo cenário político-econômico mundial.

Para embasar o desenvolvimento do trabalho, discutiu-se a diversidade de enfoques sobre o tema do desenvolvimento local, partindo do enfoque tradicional sobre essa questão, passando à discussão das abordagens recentes sobre a gestão local do desenvolvimento.

Observou-se que as formulações recentes delegam aos governos locais a responsabilidade pela gestão do desenvolvimento econômico local, enquanto os enfoques tradicionais abordam tal questão dentro da problemática regional. Além disso, as novas correntes propõem o melhor aproveitamento das potencialidades econômicas de cada local como ponto de partida para o desenvolvimento, ao passo em que as abordagens tradicionais afirmavam que o processo de desenvolvimento local dar-se-ia através de impulsos externos.

Apesar disso, as novas abordagens reproduzem, em grande parte, as condutas tradicionais, principalmente no que diz respeito à intervenção dos governos com base na provisão de infra-estrutura e à questão do desenvolvimento a partir da atração de recursos externos (neste caso, particularmente com relação ao enfoque "competitivo"). Assim, pode-se concluir que a idéia de "inovadoras" não é a que melhor traduz os conteúdos de tais propostas, uma vez que elas trazem em seu bojo elementos já tratados por teorias anteriores e/ou tradicionalmente utilizados pelos governos para a promoção do DL. Deve ficar claro que as formulações recentes trazem importantes contribuições para o atual processo de gestão local do desenvolvimento econômico, na medida em que adequam antigos conceitos e instrumentos de ação à nova realidade político-econômica mundial, como foi colocado neste texto. A partir disso, evidencia-se o fato de que as antigas teorias do pensamento econômico podem ser consideradas como de grande valia atualmente, no sentido de que são potencialmente ricas em conhecimentos que podem ser úteis para as soluções de problemas contemporâneos. Coloca-se então como premente a necessidade de realização de novos estudos sobre o DL, a partir da exploração e interpretação dessas fontes do pensamento econômico com um novo olhar, disposto a buscar ali "chaves" para soluções de problemas atuais.

Particularmente com relação às duas abordagens teóricas recentes, a análise mostra pontos de tangenciamento entre elas. Nesse sentido, observa-se que o incentivo às parcerias público-privado mostra-se como um aspecto basilar de

ambas as propostas, assim como a importância atribuída à questão do marketing urbano, visto como elemento de promoção da "imagem" do município e/ou de valorização da identidade local. Além disso, ambas as vertentes abordam a questão da obtenção de benefícios econômicos mediante o relacionamento da cidade com o meio exterior, seja pela integração do município no âmbito regional, nacional ou internacional. Essas formulações afirmam também a necessidade de esforços em direção à modernização administrativa, como forma de instrumentalizar a administração pública municipal para a gestão local do desenvolvimento econômico.

Considerando o elemento "competitividade" como sendo inerente a tal processo de obtenção de benefícios econômicos, nota-se que a vertente competitiva alicerça a formulação de estratégias voltadas para o impulsionamento do processo de desenvolvimento econômico local no bom desempenho da cidade na concorrência interurbana. Dessa forma, a vertente competitiva apresenta um enfoque pragmático a respeito da construção de uma estratégia para o desenvolvimento: propõe a utilização de condutas efetivamente interligadas com o cenário sócio-econômico em que se insere o município; nesse caso, a "competitividade" é o elemento estratégico central a ser trabalhado e potencializado.

A vertente "social", por sua vez, não demonstra valorizar o aspecto "competitividade" como parte integrante de uma estratégia voltada para a promoção do desenvolvimento econômico. O cerne das propostas desta vertente situa-se na potencialização dos pequenos agentes econômicos locais (cooperativas, microempresas, empresas domésticas, auto-emprego), com vistas à geração de emprego e renda, como forma de combate à exclusão social. Tais propostas, contudo, não conferem importância estratégica às relações existentes entre a dinâmica econômica interna e a externa ao município. Nesse sentido, os benefícios à economia local, decorrentes de tais relações, não são aproveitados como parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento econômico.

Tendo em vista todas essas considerações, faz-se necessário tecer alguns comentários genéricos. Antes de mais nada, é válido chamar atenção para o fato de que a dicotomia teórica que existe entre as vertentes competitiva e social são apenas referenciais, cujo papel é o de simplificar para elucidar. Na prática, os limites entre o possível e o desejado podem ser menos definidos do que prevê a teoria. Além disso, os administradores públicos municipais, agentes de maior importância na promoção do desenvolvimento econômico local na atualidade, devem ter em mente o fato de que a diversidade da economia é fundamental para a sustentabilidade do desenvolvimento. Havendo várias fontes de sustentação, ameaças ao processo de desenvolvimento local são minimizadas.

É importante salientar que a existência de uma sociedade disposta a participar do processo de desenvolvimento local, empreendendo iniciativas econômicas, participando de debates e frentes de trabalho juntamente com o setor público, coloca-se como condição para a viabilização do desenvolvimento. Assim, cabe ao governo local cooperar com o setor privado neste sentido e aproximar-se da sociedade, investindo em capacitação para o desenvolvimento empresarial e institucional locais.

Por fim, as reflexões feitas neste estudo levam à observação de que as propostas de desenvolvimento local não competitivas podem se traduzir em condutas desvinculadas do contexto sócio-econômico em que se insere o município, acabando por assumirem feições compensatórias e paliativas, desligadas de uma estratégia que efetivamente conduza à construção do desenvolvimento econômico local. Assim, pode-se entender que tais propostas consistem numa forma utópica de encarar a questão, pois não é realista pensar na construção autárquica do desenvolvimento local. Essas considerações merecem ser discutidas com maior profundidade em trabalhos futuros. Como parte dessa discussão, revela-se também a necessidade de se esclarecer e aprofundar qual o tratamento da questão social dentro de uma estratégia de desenvolvimento local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AROCENA, J. Los Paradigmas del Desarrollo y lo "local". In: *Cuadernos del CLAHE*. Montevideo: CLAHE, n. 41, p. 5-21, 1988.
- ARZENI, S. e PELLEGRIN, J.P. Entrepreneurship and Local Development. In: *The OECD Observer*, no. 204, fev-mar., 1997.
- BARQUERO, A. V. *Política Económica Local - La Respuesta de las Ciudades a los Desafíos del Ajuste Productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide S.A., 1993.
- BASU, K. Ciência Econômica. In: Outhwaite, W. et alii. *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.
- BORJA, J. As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma Reflexão Européia e Latino Americana. In: FISCHER, T. *Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. P. 79-99.
- CEPAL, Informe de La Comisión Latino Americana y del Caribe Sobre el Desarrollo Social. BID / PNUD / CEPAL, 1995.
- COELHO, F. D. Reestruturação Econômica e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In: *Desenvolvimento Local - Temas e Abordagens*. Rio de Janeiro, IBAM, SERE / FES, 1996a, p. 9-25.
- \_\_\_\_\_. Reestruturação Econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In: BAVA, S. C. (Org.) *Desenvolvimento Local*. São Paulo: Pólis, 1996. p. 45-62.
- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, Desenvolvimento Local Integrado. 8ª. Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária. Brasília, Março de 1998.
- DOWBOR, L. A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento. In: BAVA, S. C. (Org.) *Desenvolvimento Local*. São Paulo: Pólis, 1996. p. 29-44.
- FERNANDES, A. S. *Empresarialismo Urbano em Salvador: A Recuperação do Centro Histórico Pelourinho*. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 1998.
- FONTES, A. e RESTON, J. Responsabilidades das Administrações Municipais para com o Desenvolvimento Econômico Local. In: COELHO, F. D. (Org.). *Desenvolvimento Local - Temas e Abordagens*. Rio de Janeiro, IBAM, SERE / FES, 1996, p. 49-56.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1997.
- GARCIA, A. P. *Estrategias de Desarrollo Endógeno: Reflexiones sobre el Caso Español. Conferencia de Autoridades Regionales y Locales de Europa*. Consejo de Europa. Valencia, 1987
- HAMEL, P. *Developpement Local: une Nouvelle Culture Politique*. Espaces Temps. Paris: Association Espace Temps, n. 43-44, p. 43-49, 1990.
- HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In: *Geografiska Analer*, 71-B, 1989a, pp. 3-18.
- \_\_\_\_\_. *The Urban Experience*. Baltimore, Johns Hopkins, 1989b.
- KNOOP, J. A Promoção da Pequena e Média Empresas e a Geração de Empregos - Observações com Base nas Experiências Internacionais. In: COELHO, F. D. (Org.). *Desenvolvimento Local - Temas e Abordagens*. Rio de Janeiro, IBAM, SERE / FES, 1996, p. 27-42.
- LEROY, J. P. Desenvolvimento Local. In: *Proposta - Revista Trimestral de Debate da FASE*. Rio de Janeiro: FASE, No. 77, Ano 27, jun.-ago. 1998.
- MELO, M. A. Estruturação Intra-Urbana, Regimes de Acumulação e Sistemas Financeiros de Habitação: Uma Perspectiva Internacional Comparada. In: *Espaço e Debates*. São Paulo: Neru, n. 31, 1991, p. 37-51.
- \_\_\_\_\_. Governance e Reforma do Estado: O Paradigma Agente x Principal. In: *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro: FGV, n. 1, abr-jun, 1996.
- MOURA, S. A Gestão do Desenvolvimento Local: Estratégias e Possibilidades de Financiamento. In: *Anais do 22º Encontro da ANPAD*. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.



- \_\_\_\_\_. *Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local*. Tese de Doutorado. Salvador: EAUFBA / NPGA, 1997.
- OLIVEIRA, F. J. Indicadores Sociais e Econômicos Municipais. In: COELHO, F. D. (Org.). *Desenvolvimento Local – Temas e Abordagens*. Rio de Janeiro, IBAM, SERE / FES, 1996, p. 89-103.
- OMAN, C. P. and WIGNARAJA, G. *The postwar evolution of development thinking*. New York: St. Martin's Press, INC., 1991.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book, 1993.
- PACHECO, R. Iniciativa Econômica Local: A Experiência do ABC. In: LODOVICI, E. e BERNAREGGI, G. (org). *Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e Administrações Públicas Locais*. São Paulo: Summus, v. 2, 1993.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nova York: Harper Torch Books, 1962.
- SUDENE, Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Nordeste Semi-Árido. Brasília, 1994.
- SYRETT, S. *Local Economic Initiatives in Portugal: Reality and Rhetoric*. International Journal of Urban and Regional Research. Oxford / Cambridge: Blackwell Publishers, v. 8-17, n. 4, p. 526-546, 1993.
- TERMES, M. *La Nueva Política Regional*. Tese de Doutorado, Universidade de Barcelona / Facultad de Ciencias Económicas, 1989.
- ZAPATA, T. e JORDÁN, A. Metodologia de Capacitação em Apoio ao Desenvolvimento Econômico Local. In: *Proposta – Revista Trimestral de Debate da FASE*. Rio de Janeiro: FASE, No. 75, Ano 26, dez.-fev. 1997-8.