

CIDADES, CAMPO E DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL: APORTE AO DEBATE SOBRE PATRIMÔNIO

Claudete de Castro Silva Vitte

Professora doutora da UNICAMP. Pesquisadora CNPq
Instituto de Geociências. Rua Pandiá Calógeras, 51 Cidade Universitária Zeferino Vaz,
Barão Geraldo, Campinas (SP) CEP 13083-870 - Brasil
clavitte@ige.unicamp.br

Recebido 27 de julho de 2013, aceito 25 de agosto de 2013

RESUMO: Este trabalho objetivou refletir sobre a gestão do desenvolvimento local como subsídio ao debate da relação do patrimônio com o tema do desenvolvimento, entendendo o patrimônio como um recurso *endógeno* das localidades. O artigo foi dividido nas seguintes partes: a primeira parte trata de breves considerações sobre as conexões do patrimônio, da agricultura familiar e da gestão de cidades com o tema do desenvolvimento local. Na segunda parte foram apontados alguns antecedentes e as principais transformações econômicas após a década de 1980 que condicionaram as instâncias locais de poder a ter um papel mais ativo e competitivo. Na parte 3 procuramos discutir as principais transformações políticas mundiais, dando destaque para o ideário da descentralização do poder. Na quarta parte assinalamos a importância do tema desenvolvimento econômico local para a Geografia, ressaltando sua dimensão escalar e perspectiva territorial. Na quinta parte, focamos o desenvolvimento local no Brasil recente, com as mudanças trazidas pela Constituição de 1988, apontando algumas peculiaridades do federalismo brasileiro e defendendo a necessidade de aprofundar a participação popular na gestão pública.

Palavras-chave: desenvolvimento local, instâncias locais de poder, descentralização, concorrência urbana, federalismo, gestão urbana.

ABSTRACT: This work objectified to reflect on the management of local development as a contribution in the discussion of the relationship of heritage with development,

understanding heritage as an endogenous resource of localities. The article is divided into the following parts: in the first part were done some brief remarks about the connections of heritage, family farming and management of cities with the theme of local development. In the second part were appointed some antecedents and main economic transformations after 1980 which affected local levels of power to play a role more active and competitive. In part 3 was discussed the main global political transformations, giving prominence to the ideas of decentralization of power. In the fourth part pointed out the importance of local economic development theme for Geography, emphasizing their scaling perspectives and territorial dimension. In the fifth part, we focus on recently local development in Brazil and the changes caused by the 1988 Constitution, pointing out some peculiarities of Brazilian federalism and advocating the need for greater popular participation in governance.

Keywords: local development, local authorities, decentralization, urban competition, federalism, city management.

INTRODUÇÃO

É sempre interessante o percurso de revisitar temas de pesquisas sobre os quais nos debruçamos no passado e que por meandros da vida foram tomados por outras preocupações acadêmicas. Por isso, aceitar o desafio de refletir sobre a relação do desenvolvimento local com o campo, as cidades e o patrimônio é uma oportunidade e uma revisita ao central deste artigo que é gestão do desenvolvimento local no Brasil.

Meu repertório acadêmico sobre as questões do campo e do patrimônio no Brasil é restrito. Tomo, assim, o desafio feito pela coordenação do evento do *IX Colóquio Temático de Geografia da UnB*, intitulado *Patrimônio, campo e cidades no Brasil* para a Mesa Redonda *Patrimônio cultural: símbolos de resistência no território e desenvolvimento*, ocorrida no dia 21 de maio de

2013, como ponto e partida para contribuir neste debate necessário: o desenvolvimento local no campo e nas cidades e a relação do desenvolvimento local com o patrimônio.

No entanto, neste artigo a gestão do desenvolvimento local tem nas áreas urbanas o recorte espacial de referência e no qual me sinto mais confortável contribuir nas reflexões. Para não fugir totalmente do tema proposto pela organização do evento constante no título deste trabalho, eu farei breve reflexão sobre patrimônio e sobre o campo no Brasil, fortemente apoiada em contribuições de autores e instituições que se dedicam a esses temas, para reforçar que o desenvolvimento local tem vinculação com o patrimônio e com o campo, em especial com a agricultura familiar no Brasil.

Assim, um primeiro objetivo foi vincular o debate do patrimônio com a temática do desenvolvimento, entendendo o patrimônio como um recurso *endógeno* das localidades; outro objetivo foi apontar a agricultura familiar como atividade de grande importância econômica e social no Brasil, sendo que seu potencial na geração de emprego e renda é significativo e por isso é um assunto afeito à temática do desenvolvimento local.

Mas, o principal objetivo foi refletir sobre as cidades brasileiras por uma abordagem territorial, da gestão do desenvolvimento local e do ordenamento do território.

Este artigo está dividido nas seguintes partes: a primeira parte trata de breves considerações sobre as conexões do patrimônio, da agricultura familiar e da gestão de cidades com o tema do desenvolvimento local. Na segunda parte foi feita uma apresentação de alguns antecedentes e as principais transformações econômicas após a década de 1980 que condicionaram as instâncias locais de poder a ter um papel mais ativo e destacado, porém mais competitivo. Na parte

3 procuramos discutir as principais transformações políticas mundiais no contexto da reestruturação capitalista, dando destaque para o ideário da descentralização do poder. Na quarta parte procuramos justificar a importância do tema desenvolvimento econômico local para a Geografia, apresentando algumas definições do campo temático e ressaltando que há uma dimensão escalar na temática do desenvolvimento em sua perspectiva territorial. Na quinta parte focamos o desenvolvimento local no Brasil recente, com as mudanças trazidas pela Constituição de 1988, apontando algumas peculiaridades do federalismo brasileiro e defendendo a necessidade de aprofundar a participação popular na gestão pública.

PATRIMÔNIO, AGRICULTURA FAMILIAR E CIDADES: CONEXÕES COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Segundo Natália Guerra Brayner (2007), o patrimônio cultural de um povo é formado pelo conjunto dos saberes, fazeres, expressões, práticas e seus produtos, que remetem à história, à memória e à identidade desse povo que ocupa um determinado território.

A noção de patrimônio cultural reconhece a existência de bens culturais de natureza material e imaterial e há um esforço para a conscientização e respeito por tudo que precisa ser preservado para que o bem continue a existir, conciliando a continuidade com a mudança, a conservação com a inovação/criação.

O patrimônio cultural de uma sociedade é fruto de escolhas e no caso das políticas públicas, tem a participação do Estado por meio de leis, instituições e políticas específicas. Assim é um tema com viés fortemente político, pois há uma busca contínua por soluções negociadas que permitam a preservação e a valorização dos bens e práticas culturais, em meio a conflitos e disputas de interesses e de valores.

Ao mesmo tempo, as políticas de patrimônio cultural buscam explorar o potencial dos bens culturais para o desenvolvimento da região e para a melhoria da vida das pessoas. O desafio é desenvolver ações que apontem caminhos para as formas como essas manifestações culturais possam contribuir para a superação das desigualdades econômicas, tendo em vista um maior desenvolvimento econômico e social (BRAYNER, 2007, p. 13-29).

No atual quadro de desenvolvimento econômico, os recursos endógenos ganham preponderância e entre eles o patrimônio natural, paisagístico e cultural (arqueológico, artístico, histórico etc.). Os recursos advindos do patrimônio são bens que podem ser uma vantagem competitiva em relação a outros territórios. Mas, essa visão necessita de discussão, pois o discurso da competição está em desacordo com práticas de gestão mais solidárias, que defendemos como princípio.

Com relação ao campo no Brasil, segundo Samuel Carvalho De Benedicto *et alii* (2010), as políticas desenvolvimentistas adotadas no Brasil desde os anos 1960 foram atreladas aos objetivos da *Revolução Verde*, com a difusão de novas tecnologias e de insumos modernos como os agroquímicos, voltadas para a agricultura empresarial ou patronal, com alto custo social e ambiental e a persistência de contrastes socioeconômicos com pobreza e miséria.

Por sua vez, a agricultura familiar tem importância econômica e social no Brasil, pois na agricultura familiar tem-se um expressivo contingente de mão-de-obra rural e ela é responsável por cerca de 60% dos alimentos consumidos pela população brasileira, a principal geradora de emprego no meio rural brasileiro, com 13,8 milhões de pessoas em cerca de 4,1 milhões de estabelecimentos familiares, o que corresponde a 77% da população ocupada na agricultura brasileira (SAF, 2007 *apud* De BENELECTO *et al.*, 2010, p. 1).

Há experiências bem sucedidas de cooperação em agricultura familiar, tanto para a aquisição de insumos, para a comercialização, a socialização de tarefas em seus sistemas de produção entre outras, que mostram uma realidade de práticas de desenvolvimento local no campo no Brasil que são experiências catalizadoras de vantagens comparativas no campo social e ambiental, bem distintas da agricultura patronal.

Assim, no Brasil, a importância e o papel da agricultura familiar vêm ganhando força, a partir de meados da década de 1990, impulsionada pelo debate sobre desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento local, tópicos da pauta de pesquisa e discussão sobre desenvolvimento local.

As múltiplas experiências apontam para a necessidade de ampliar o apoio fundiário e agrícola, aos produtores familiares para que suas famílias não sejam obrigadas a buscar formas alternativas precárias de sobrevivência, uma das finalidades de políticas de desenvolvimento local, esperando-se que as rendas obtidas fora da unidade familiar tenda diminuir, quando os produtores familiares contam com *políticas públicas de apoio e incentivos* (De BENEDICTO *et al.*, 2010, p. 1-9).

No que diz respeito ao desenvolvimento local em contexto urbano, as cidades vêm ganhando importância demográfica e econômica crescente e muitas delas apresentam uma série de problemas de diversas ordens, constituindo-se um desafio à governabilidade. O atual momento político-econômico mundial e brasileiro traz desafios e oportunidades para a gestão local em diversos aspectos. São necessários novos arranjos institucionais e novas formas de gestão do desenvolvimento para contemplar a complexidade do momento, para evitar um colapso urbano, cenário que não deve ser desprezado em relação a muitas cidades

brasileiras.

A análise do local remete ao estudo sobre o poder, visto como relação de forças, das quais se processam alianças e confrontos entre atores sociais em um espaço delimitado, com formação de identidades e práticas políticas específicas. Este espaço específico, enquanto universo de análise para este trabalho, refere-se à noção de município, visto como a mais *localizada* instância de poder no Brasil. O município é uma instância de poder político e é um recorte territorial. É uma das formas de domínio territorial-estatal. Na gestão política há uma hierarquização territorial na qual o município é um dos níveis hierárquicos.

Assim, o município é entendido como espaço político local que permite discussões e análises de várias facetas: pautas de convivência e cooperação entre membros da sociedade, competição, conflito, herança política local e formas de exercício do poder, não apenas fisicamente localizada, mas socialmente construído (FISCHER, 1993, p. 10-12). É um campo fundamental da ação política.

É no interior do que pode ser chamado de práticas políticas específicas que o tema desenvolvimento econômico local pode ser inserido. Este tema tem ganhado destaque à medida que se discute o papel dos municípios como agentes de promoção e ativação do desenvolvimento econômico.

O ponto fundamental do debate refere-se às possibilidades e limites de políticas e estratégias de indução do desenvolvimento para reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida dos estratos sociais economicamente mais vulneráveis, bem como a sua capacidade em fazer avançar a democracia e permitir o *direito à cidade* para todos.

O destaque dado ao papel do município como agente de promoção e ativação do desenvolvimento econômico tem nexos com a crise do padrão de acumulação fordista, que leva a um processo de reestruturação capitalista, que apresenta

algumas tendências e transformações marcantes e que se associa a mudanças políticas.

TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS NO CAPITALISMO MUNDIAL APÓS A DÉCADA DE 1980 E A CONCORRÊNCIA URBANA¹

Entre o fim da 2ª Guerra Mundial e a década de 1980, no mundo ocidental o chamado modelo fordista/keynesiano imprimiu uma determinada dinâmica ao urbano, principalmente nos países de economia mais avançadas, em virtude de investimentos na infraestrutura urbana e social. No período de hegemonia do fordismo, na maior parte dos países capitalistas, a intervenção do Estado no nível local deu-se na área social e na de bens e serviços urbanos, assumindo a forma de provisão de equipamentos de consumo coletivo.

A partir das crises dos anos 1970 e 1980 ocorreram modificações na economia capitalista com implicações nas políticas locais, principalmente nos países de capitalismo avançado. Mark Gottdiener discute a passagem do modelo anterior para o atual, baseando-se no caso norte-americano. De sua interpretação, depreende-se que se as políticas urbanas tradicionais amparavam-se no “receituário” keynesiano, sendo baseadas na dupla iniciativa: propiciar as *condições gerais de produção e redistribuir valor* para favorecer o aumento dos salários indiretos dos trabalhadores. Mas após aquela crise capitalista, no entanto, elas foram sendo gradativamente substituídas (GOTTDIENER, 1990, p. 72-3).

Dentre as tendências que se efetivaram na reestruturação capitalista, houve uma maior internacionalização da economia, que se traduziu por uma grande

¹ As partes 2, 3 e 5 deste artigo foram extraídas com modificações de nossa tese de doutorado que foi orientada pela Profa. Dra. Sandra Lencioni (C.C.SILVA, 1998).

interdependência de diferentes economias nacionais, fato que constrangeu a regulação estatal, já que requeria a abertura dos mercados nacionais. Houve também a efetivação de uma grande massa de recursos concentrada nas mãos de diversos agentes financeiros, que flutuam nos mercados mundiais, fugindo da regulação feita pelas autoridades monetárias nacionais.

No curso da reestruturação capitalista, a consequência social mais evidente é o crescimento do desemprego e de formas de trabalho precário, resultantes da ocorrência de uma redefinição da relação capital-trabalho, que objetiva aumentar a produtividade do trabalho e reduzir os custos da força de trabalho.

As empresas podem contar com uma maior gama de disponibilidades locacionais. Há, assim, um mercado de lugares, visto como alternativas, sobretudo para investidores, em que as características positivas de diferentes lugares adquirem importância e passam a ser enfatizadas, atizando a competição entre cidades.

Assim, cidades e regiões, em todo o mundo, experimentaram mudanças e passaram a competir entre si, graças à reestruturação capitalista. Tem havido crescente discussão sobre os impactos sociais e políticos dessa reestruturação sobre os Estados nacionais e sobre as cidades, ao mesmo tempo em que se observam alguns embates entre localidades que visam atrair empreendimentos de vulto.

Essa competição entre cidades para atração de investimentos denota que recentemente o nível local também passou a se encarregar de funções relativas à acumulação de capital, função que no passado recente (tomando-se o final da 2ª Guerra Mundial como marco histórico e como referência os países centrais) era responsabilidade dos governos federal e dos governos estaduais.

Concomitante à reestruturação econômica, tem ocorrido um ajuste estatal

que leva à ocorrência de transformações político-institucionais no sistema de intervenção do Estado. Segundo Antônio Vázquez Barquero, algumas experiências europeias demonstram que, enquanto as administrações centrais dão preferência a estratégias destinadas a controlar os grandes desequilíbrios (inflação, déficit público e déficit do balanço de pagamentos), os administradores locais intervêm e estimulam iniciativas de desenvolvimento local e de gestão dos mercados locais de empregos. Algumas municipalidades vêm buscando, em face da reestruturação do sistema produtivo, respostas aos seus diversos problemas, tentando dinamizar a economia local (BARQUERO, 1995, p. 226).

Segundo a interpretação de David Harvey sobre as mudanças ocorridas, os governos urbanos ou locais converteram-se de administradores em empreendedores. Muitos se tornaram atores ativos da cena urbana, promotores da economia local, juntamente com parcela do setor privado. A construção de complexos turísticos e de lazer, centros de exposições, shopping centers, centros tecnológicos, operações de renovação urbana são exemplos de estratégias cada vez mais valorizadas, algumas vezes realizadas com parceria com o setor privado, em face da escassez de recursos tanto para investimentos quanto para gastos sociais (HARVEY, 1996, p. 49-55).

Naquele momento de reestruturação capitalista houve uma retração da intervenção governamental no nível local na busca pela redistribuição e justiça social, sendo que muitas cidades passaram a experimentar certa crise econômica e a concorrer com outras localidades para abrigarem atividades geradoras de valor. Daí um número crescente de municipalidades começarem a promover um “bom ambiente de negócios” e a subsidiar o crescimento econômico urbano, muitas vezes em detrimento dos gastos sociais. Aquelas eram iniciativas para a geração de um novo crescimento urbano visando criar uma imagem positiva da cidade, um elemento diferenciador na esfera de produção, com a finalidade de

atrair certos investimentos. Mas essa situação acabou muitas vezes por converter a própria cidade em uma mercadoria, já que outro objetivo é o de “vender” essa imagem positiva.

Desde aquele momento de reestruturação, por razões de estratégia concorrencial, muitas empresas vêm diversificando suas bases produtivas, transferindo ou abrindo novas unidades em países e regiões possuidoras de “vantagens locais”, como baixa tributação e mão-de-obra barata. As transferências são beneficiadas pela redução das barreiras espaciais resultantes do aperfeiçoamento dos sistemas de comunicações e transportes, permitindo aos investidores capitalistas, em especial às empresas industriais, uma maior gama de disponibilidades locais. Assim, as características positivas de diferentes lugares adquirem importância e passam a ser enfatizadas, atizando a competição entre cidades. Como diz David Harvey,

a diminuição de barreiras espaciais resulta na reafirmação e realinhamento hierárquicos no interior do que é hoje um sistema urbano global. A disponibilidade local de recursos materiais de qualidades especiais, ou mesmo a custos marginalmente inferiores, começa a assumir crescente importância [...]. As diferenças locais de capacidade de empreendimento, capital para associações, conhecimento técnico e científico e de atitudes sociais também contam, enquanto as redes locais de influência e poder e as estratégias de acumulação das elites dirigentes locais (em oposição às políticas da nação-Estado) também se tornam implicadas de maneira mais profunda no regime de acumulação flexível [que vem substituir ao fordismo] (HARVEY, 1992, p. 266).

Com a reestruturação produtiva, observa-se que um determinado tipo de gestão local toma impulso, como forma de reforçar a competição entre os lugares,

para atrair novos negócios e investimentos vultosos e, se possível, criar novos empregos para reduzir as taxas de desocupação das economias locais.

Desta forma, a reestruturação capitalista tem levado as cidades a competirem entre si (em especial os centros financeiros, de consumo e de entretenimento), fazendo com que diversas administrações locais se esforcem em ordenar os territórios urbanos com caráter espetacular, para atrair capital e pessoas de alto padrão de renda, resultando no que David Harvey chamou de *empreedimentismo*, ou seja, um tipo de intensa competição entre cidades, muitas vezes destrutiva e danosa para algumas delas (HARVEY, 1992, p. 92 e 161).

Os protagonistas do desenvolvimento local nessas cidades são os administradores públicos, geralmente por intermédio de agências governamentais e de empresários locais que podem interferir na (re)organização do sistema produtivo, no aumento do emprego local e/ou na melhoria das condições de vida da população.

Verifica-se em muitas dessas situações o que David Harvey chama de *formas corporativas de governo*, aquelas que assumem a função de produzir um “clima favorável aos negócios” e de realçar outras qualidades locais consideradas “especiais”. Por isso, passa a ser importante forjar uma imagem distintiva e criar uma “atmosfera” de tradição, que seja um atrativo para investimentos e para pessoas abastadas e influentes (ou, ao menos, profissionalmente qualificadas, o que pressupõe maior poder aquisitivo) (HARVEY, 1992, p. 266). Nesse contexto, a cidade converte-se, ela própria, em uma mercadoria. Ela é passível de ser mercantilizada por meio de uma imagem positiva. Lia Osório Machado observa que há casos europeus em que, associada à promoção de investimentos, existe, por exemplo, uma nítida preocupação em recuperar a memória da cidade,

suas paisagens urbanas antigas (centro histórico) e de época, suas festas populares tradicionais, para marcar sua ‘individualidade’ urbana e transformá-la em “valor de mercado” (MACHADO, 1992, p. 400-1).

Em suma, as municipalidades podem se utilizar das políticas de desenvolvimento local para múltiplas finalidades, algumas socialmente progressistas, mas também podem ser socialmente regressivas, tais como: controlar a mão-de-obra, dar isenções ou fazer uma política fiscal personalizada para atração de certos investimentos para o município, melhorar as habilidades dos trabalhadores de forma direcionada e fornecer infraestrutura produtiva e/ou social. Na discussão sobre a globalização da economia, o tema da concorrência urbana entra na agenda de discussão, conforme foi analisado por Pedro Abramo. Ele diz:

a perspectiva da globalização não se manifesta apenas nos fluxos internacionais de serviços e bens, ela manifesta-se em uma infinidade de outros domínios. Uma dessas formas particulares de manifestação da globalização é a ‘concorrência urbana’. A concorrência urbana é o mecanismo pelo qual as cidades disputam entre si recursos – em geral, privados – dos investidores. Nessa luta pela atração de investimentos que possam gerar empregos e recursos fiscais, a origem dos capitais não representa um fator de constrangimento, eles podem ser internacionais, regionais ou mesmo locais [...]. Um traço que unifica todas essas cidades, que vivem sob o signo da concorrência urbana, é a passagem, durante os anos 80, de

políticas urbanas cujo objetivo prioritário era a organização espacial urbana, para políticas urbanas subordinadas à lógica do crescimento econômico e da geração de emprego (ABRAMO, 1995, p. 542-3).

Em suma, as transformações discutidas acima são de caráter mundial e seus impactos afetam a todos os países, ainda que de forma diferenciada.

TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS APÓS OS ANOS 1980: O IDEÁRIO DA DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER

Sob uma perspectiva política, a crise do padrão de acumulação engendrou, então, um processo de reestruturação do modelo estatal em crise, o que resultou em reformas. Dentre as alternativas de reformas propostas, a ideia de descentralização do poder ganhou fôlego.

O período posterior à 2ª Guerra Mundial foi marcado pela centralização do poder em diversos Estados nacionais do mundo. Mas nas décadas de 1970 e 1980 houve um período de discurso e de práticas descentralizadoras².

No caso de países como o Brasil, que passou por situação de governos autoritários em parte do século XX, a descentralização vem sendo invocada como uma reação a esse tipo de regime e mesmo contra totalitarismos, que se caracterizam por forte centralismo e pela submissão da sociedade civil ao Estado. A descentralização pode ser definida como um processo de redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades; enfim, poder político-econômico, em cada formação social específica. [...] Essa

² *Este movimento de centralização-descentralização é considerado pendular e recorrente, segundo hipótese de Vilfredo Pareto, que afirma que na história das instituições políticas os grandes períodos de centralização são sucedidos por um período de descentralização (FIORI, 1995, p. 19).*

redistribuição pode ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade (SILVA & COSTA, 1995, p. 263).

Segundo José Luís Fiori, tanto os partidos de direita quanto os partidos de esquerda em todo mundo propugnam a descentralização. A direita defende a necessidade de desativar as demandas sobre o sistema político, reduzindo a presença do Estado e descentralizando as suas instâncias decisórias e administrativas. Já a esquerda (na verdade é o que José Luis Fiori chama de “nova” esquerda, *lato sensu*, aquela que poderíamos considerar como menos “ortodoxa”) defende a descentralização como o único caminho para desativar a burocratização e aprofundar a participação dos cidadãos nas estruturas e processos democráticos. Há, então, uma “convergência” a respeito dos benefícios da descentralização, que leva a uma *onda* de reestruturações descentralizadoras em vários países (FIORI, 1995, p. 04).

Um aspecto a ser notado é que a perspectiva descentralizadora está inserida no contexto de crise capitalista que provoca fortes restrições financeiras aos Estados nacionais. A crise econômica acentua de certa forma, as tendências descentralizadoras, fato que, juntamente com as transformações que vêm ocorrendo no papel desempenhado pelos Estados nacionais, conduz a uma valorização dos poderes locais representativos, que permitem uma maior agilidade e adequação às situações concretas, principalmente quando o objetivo é um desenvolvimento social mais organizado e solidário, com foco na parcela da população cada vez mais afetada pelo desemprego e pela pobreza. A descentralização pode ser um instrumento para uso e redistribuição mais eficiente de recursos públicos escassos.

Assim, o movimento em direção à descentralização leva à discussão das suas vantagens, mas também à de suas desvantagens. São várias as inter-

pretações a favor ou contra a descentralização. Vamos assinalar algumas dessas argumentações, iniciando pelas interpretações favoráveis à descentralização.

A descentralização do Estado como processo político-administrativo é vista como potencializadora da democracia e da participação dos cidadãos e como revalorizadora dos poderes locais. Em razão de seus atributos tem se convertido em uma prática política característica das democracias modernas. No entanto, conforme alerta Alejandra Massolo (1988), a descentralização não implica necessariamente em democratização. Ambas as noções só serão confundidas se a descentralização for entendida como a delegação de funções e a fragmentação do poder pelas diferentes esferas sociais, com o aumento do controle do poder para todas as classes ao mesmo tempo.

Quanto à participação social, a descentralização remete à questão da necessidade de participação dos cidadãos como fundamental na gestão dos conflitos, permitindo uma articulação mais direta e democrática entre a gestão pública das instituições do Estado e as práticas de participação e organização cidadina em sua vida cotidiana (MASSOLO, 1988, p. 44-45).

Outra razão que ajuda a fundamentar o discurso descentralizador é a do fortalecimento do nível local. Com a descentralização, o nível local de poder ganha importância como o lugar do consenso, de expressão das classes e grupos sociais que principalmente nesse nível têm como intervir diretamente na vida do Estado (BORJA, 1984, p. 7-8).

A descentralização também ganha terreno por se contrapor à centralização e aos problemas por ela gerados, como o burocratismo, a perda de agilidade para implementar políticas, pela diminuição do controle social etc. (BORJA, 1984, p. 7-8).

Outras razões podem ser assinaladas com certa controvérsia. Há pressão

feita por parte de organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, que têm privilegiado microprojetos locais. Fala-se também da “vocalização” atribuída à descentralização de canalizar, regular e controlar reivindicações sociais de maneira mais eficiente (MASSOLO, 1988, p. 47).

Quanto aos principais problemas da descentralização podemos apontar, conforme Edmond Preteceille, que “existe o risco de que a descentralização conduza à *fragmentação das demandas sociais*, em oposição ao caráter global nacional e ainda internacional do processo, que produz essas desigualdades” (PRETECEILLE, 1986, *apud* MASSOLO, 1988, p. 42, sem grifo no original).

Outro problema, agora apontado por Jordi Borja, é que há concomitantemente à implantação de processos descentralizadores, o *crescimento de corporativismos* (econômicos, sociais, territoriais) que, por requererem um interlocutor estatal mais próximo, são também favorecidos pela descentralização (BORJA, 1984, p. 10).

Cabe considerar ainda outro problema. A implantação de processos descentralizadores pode ter custo alto, onerando os gastos públicos com uma execução equivocada, dada a proliferação de níveis e entidades administrativas, muitas vezes sem competência de caráter decisório (J. BORJA, 1984, p. 32-5).

Mas, apesar de algumas críticas feitas à descentralização, ela tem alcançado um alto grau de legitimidade e a sua implantação é necessária para atualizar os modelos democráticos porque favorece a participação popular. A descentralização implica em aumentar o poder, a autonomia de decisão, o controle sobre os recursos e das responsabilidades dos níveis subnacionais. A descentralização se insere como alternativa progressista diante das profundas transformações que têm afetado o desenvolvimento do capitalismo após a crise dos anos 1970. Como ideia, a descentralização logra alguns objetivos nobres,

como facilitar a democratização, a participação popular nos processos decisórios e o alcance da justiça social, ampliando e aprofundando a democracia.

No debate sobre o ideário da descentralização, emergiu, então, a discussão sobre programas de desenvolvimento econômico local e a questão da obtenção e manejo de recursos próprios para o financiamento de programas. Essa discussão passou a adquirir importância Um marco analítico deriva de David Harvey: a ideia de *entrepreneurialism* na gestão das cidades, que nas traduções brasileiras aparece como empreendedimentismo, empreendedorismo, práticas empreendedoras ou empresariamento, termo que David Harvey ora dá conotação positiva ora dá conotação negativa. O autor afirma que, nos países capitalistas avançados tem havido, desde a década de 1970, uma reorientação das atitudes das administrações urbanas, que assumem cada vez mais um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico (o que pressupõe um caráter de risco e especulação).

Por meio de atividades econômicas ligadas à produção e ao investimento, apoiando iniciativas privadas com uma série de expedientes, muitas municipalidades tentam, desta forma, atrair investimentos em reação à ampla erosão da base econômica e fiscal ocorrida em várias cidades a partir da década de setenta. David Harvey exemplifica, então, como em muitas cidades de vários países o *entrepreneurialism* passou a ser o centro da formulação de políticas urbanas e de estratégias de crescimento. Aponta, então, para a necessidade de se observar os efeitos reflexivos de tal mudança de gestão das cidades, nas instituições urbanas e nos ambientes construídos (HARVEY, 1996, p. 48-63).

A ideia de *entrepreneurialism* urbano remete à discussão mais recente sobre *marketing* público ou *citymarketing*. Este debate teve repercussão após da publicação do livro *Marketing Público* de Philip Kotler, Donald H. Haider & Irving Rein³. Estes autores são consultores de empresas norte-americanos, que

se utilizam das suas experiências no setor privado para propor um novo enfoque para a administração pública, baseados em conceitos mercadológicos adotados universalmente, reenforcando o conceito de *desenvolvimento* a partir da área de conhecimento do *marketing*. Para aqueles autores, a cidade deve ser vista como qualquer mercadoria, um negócio que precisa tornar seu produto atraente e divulgar suas qualidades especiais em um meio competitivo, para atingir o seu alvo.

Várias cidades passaram a adotar iniciativas que objetivam a geração de um novo crescimento econômico, muitas vezes apoiadas na criação de uma imagem positiva. Esta imagem positiva coloca-se como elemento diferenciador para atrair certos investimentos, mas converte a própria cidade em uma mercadoria, que vai disputar com outras a preferência de “consumidores potenciais”. É necessário, então, fazer uso do *marketing* público para se diferenciar e para melhorar a imagem do município ante aos investidores e consumidores potenciais. Os municípios (e muitas unidades federativas), então, podem, então, adotar práticas de gestão do desenvolvimento local para reagir às transformações.

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E A GEOGRAFIA: ALGUMAS DEFINIÇÕES E ESCALAS GEOGRAFICAS

O desenvolvimento econômico local emergiu como alternativa no contexto da ideologia descentralizadora para a ativação da economia local e geração de riqueza. Basta discutir se com caráter progressista ou não. Para ser progressista deve ser baseado em amplo *consenso* da coletividade em questão em torno de suas linhas gerais e visar precipuamente medidas para a atenuação da desigualdade social.

³*Este livro foi escrito originalmente em inglês, em 1993. No Brasil foi feita uma tradução pela Makron Books, de São Paulo, em 1994.*

O *desenvolvimento econômico local* pode ser definido como o conjunto de estratégias e ações para a (re)construção da base produtiva local (para a ativação da economia local) (SILVA, 1998, p. 178) e pode provocar impactos no território. É importante frisar, que apesar da ênfase no nível local, as demais escalas geográficas devem sempre ser consideradas, pois, conforme Joan-Eugeni Sánchez, o que ocorre em um território [no caso, em um município] não é exclusivamente resultado de decisões, atuações e processos que ocorrem no seu interior, mas estas decisões, atuações e processos serão afetados, em maior ou menor grau, por decisões e atuações exteriores ao território considerado [original em espanhol] (SÁNCHEZ, 1992, p. 66).

Assim, a Geografia é uma ciência afeita à espacialidade de processos sociais e históricos, espacialidade esta resultante da dinâmica geral do capitalismo condicionada pelas especificidades locais⁴.

A temática do desenvolvimento, por sua vez, não é alheia ao debate geográfico. O desenvolvimento está vinculado à noção de modelo territorial na análise territorial e na ordenação do território. Há um impacto recíproco nos territórios e nos modelos de desenvolvimento, pelos atributos ou carências dos territórios e pelas estratégias de desenvolvimento implementadas.

⁴ Neste ponto coloca-se a questão das escalas de análise geográfica, entendidas como um dos instrumentos interpretativos do processo de desenvolvimento desigual do capitalismo em sua dimensão territorial. Atente-se que há necessidade de distinguir as escalas geográficas (os níveis de análise espacial), bem como de estabelecer relações entre elas, pois cada nível de análise observado em separado só permite uma visão parcial da realidade. Assim, as escalas não devem ser consideradas como dadas. É preciso resgatar suas origens, a determinação e diferenciação de cada nível (EGLER, 1991, p. 231). Há diversos autores que propõem diferentes níveis escalares. Neste trabalho se adotará para fins de análise três níveis: o espaço global ou escala do Sistema-Mundo, o nível nacional e o nível local (termo polissêmico e aqui é sinônimo de município, mas também de aglomerado metropolitano).

O modelo territorial pode ser entendido como uma determinada forma de ocupar e utilizar o espaço, o que depende da configuração do sistema de assentamentos, da utilização do meio físico e dos processos de transformação desse meio (infraestrutura, tipos de ocupação, de aproveitamento etc.) (TRIGAL & DEL POZO, 1999, p. 259). O modelo territorial expressa parte da materialidade dos projetos de desenvolvimento executados pelos Estados e pelos governos e se dão no âmbito dos processos sociais vigentes.

Consideramos a interdependência das escalas territoriais e elegemos a escala do Estado-nação como unidade de referência, mesmo porque muitos dos principais problemas focados pelo debate sobre desenvolvimento local têm abrangência nacional, caso do desemprego, cujas causas transcendem ao nível local. Por isto concordamos com Carlos Vainer, que defende que a “escala local não encerra em si senão parte dos desafios a serem enfrentados” (VAINER, 2002, p. 29). Por isso, a análise não pode prescindir de considerar a escala do Sistema-Mundo e a escala nacional, ainda que o enfoque privilegiado seja o nível local, em especial no recorte espacial da cidade, que adquire importância por ser

um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riqueza; é um complexo de relações sociais – relações econômicas, mas também de relações de poder [...]. Se a cidade [ou o local] produz, ela mesma, mecanismos de poder e de apropriação de recursos, se ela constitui espaço de afirmação de legitimidades e valores simbólicos, a disputa pela cidade pode, e deve ser a disputa por este conjunto de recursos de que ela é a origem e depositária, eternizando, como em suas ruas e edificações, mecanismos de reprodução da exploração e da dominação (VAINER, 2002, p.26-27).

Assim, o local, a cidade e, por extensão a metrópole, herda desigualdades da estrutura social e na sua (re)produção ele pode aprofundá-las ou atenuá-las, sendo que a luta contra a desigualdade deve ser travada principalmente no âmbito da esfera local que pode abarcar a noção de cidade, enquanto recorte espacial, mas também a noção de município e de metrópole como instância político-administrativa territorial.

É importante assinalar que uma perspectiva teórica reveladora para a análise do desenvolvimento econômico local é a do *institucionalismo político*, que centra a sua atenção no papel das instituições, no caso a administração pública municipal, como agente do desenvolvimento por meio de políticas, estratégias e alianças. Este tipo de abordagem permite enxergar a emergência de um dado fenômeno, no caso o desenvolvimento econômico local, e apontar o papel determinante da dimensão política (COCCO, 1996:39).

Como tema em construção, há esforço por parte de pesquisadores em definir desenvolvimento local. Robert J. Bennet define como:

um processo subnacional, habitualmente subestatal e sub-regional, que se explicita no contexto de um mercado local de trabalho e muitas vezes cobre uma área mais ampla do que a competência da administração local, mas com atividades centradas em lugares específicos com necessidades próprias de desenvolvimento e recuperação. O desenvolvimento econômico está, por definição, relacionado tanto à criação de riqueza quanto às questões do emprego e sua distribuição. Entre seus promotores frequentemente se encontram as administrações locais, mas é comum que haja uma extensa rede de órgãos do setor privado... (BENNET, 1993, p. 12).

Deve ser ressaltado no trecho acima que desenvolvimento econômico local pressupõe a criação de riqueza e sua distribuição. Para tanto, é fundamental ativar a economia local. Outro elemento revelador que a definição acima traz é a temática do emprego, de suma importância, já que o desemprego é, sem dúvida, uma das principais questões sociais no capitalismo contemporâneo. Outra definição é feita por Franklin Dias Coelho. Para ele, o desenvolvimento local pode ser definido como

um plano de ação coordenado, descentralizado e focalizado, destinado a ativar e melhorar – de maneira sustentável – as condições de vida dos habitantes de uma localidade, e no qual o desenvolvimento estimula a ampla participação de todos os atores relevantes (COELHO, 1996, p. 11).

A contribuição de Franklin Dias Coelho, em seu esforço definidor, é apontar para a necessidade de melhorar a vida de uma dada coletividade, mas de forma sustentável e com participação popular. Assim, a participação pressupõe, ao menos no contexto de ampliação de práticas democráticas, um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade, o que, sem dúvida, pode ajudar a romper com formas tradicionais de ações do governo.

É importante frisar a importância do tema desenvolvimento local para os estudos geográficos. O Estado, em qualquer uma de suas instâncias (e corporificado em diferentes agentes), ao tomar certas decisões que tenham o caráter de ativar a economia local, regulando as ações de agentes privados, controlando e direcionando a ação desses mesmos agentes, pode ocasionar intervenções no espaço físico de uma dada localidade, alterando o conteúdo e significado desse mesmo espaço. Conforme afirma Wagner Costa Ribeiro:

é no espaço que vão materializar-se as resoluções das articulações, fruto da política, aqui entendida como negociação, ou até como embate entre classes e interesses. A ação territorial é a materialização de projetos políticos. O Estado é um dos agentes que materializa projetos, com todas as implicações que o bloco no poder vai dispor sobre o governo, e sobre a ação territorial (RIBEIRO, 1990, p. 94).

Quanto à polissemia do termo *local*, ele pode se referir a um município, parte de um município, um conjunto de municípios, uma unidade federativa (estado) ou mesmo uma região. No geral, utilizamos por opção, o termo local como município, a menor e mais localizada das unidades federativas no Brasil. Mas uma interessante delimitação de local é dada por Philip Adaylot, que toma como parâmetro de delimitação “a consciência coletiva de problemas e a consciência de um destino próprio, pelo qual o espaço local é um espaço de problemas comuns” (ADAYLOT, *apud* SILI, 1993, p. 73, original em espanhol).

Um aspecto importante na análise do desenvolvimento local é observar o *espaço herdado* e o *espaço projetado* da localidade. Segundo Franklin Dias Coelho, no reconhecimento do espaço herdado, deve-se levar em conta a história do lugar, o padrão de organização do território, a divisão inter-regional do trabalho, as desigualdades sociais, além da identidade regional/local. Já no espaço projetado tem-se o resultado dos impactos das estratégias de desenvolvimento local (COELHO, 1996, p. 18).

Em suma, uma nota digna de menção, é que diferentes tamanhos de municípios comportam diferentes graus de complexidade social e diferentes níveis de acumulação. Esta complexidade dificulta o entendimento e a proposição de um único modelo de desenvolvimento econômico local. O Brasil tem 5.570 municípios

e a maior parte deles tem sérios problemas econômicos e gerenciais para fomentar o desenvolvimento econômico local, discussão que assume um elevado grau de complexidade. Sendo assim, faz algum sentido discutir sobre desenvolvimento econômico local na realidade brasileira? Sob o nosso ponto de vista faz sentido, a despeito da diversidade do país.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NO BRASIL RECENTE: ALGUMAS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

É necessário discutir as transformações político-econômicas que vêm ocorrendo no Brasil. A década de 1980 no Brasil, conhecida como “a década perdida”, reveste-se de duplo significado: assinala o esgotamento do padrão de intervenção do Estado nacional-desenvolvimentista e culmina com a redemocratização do país. A redemocratização que passou a ocorrer, após o período autoritário (1964-85), trouxe em seu bojo um movimento em prol da descentralização do poder. Esta descentralização também foi resultante de crise fiscal-financeira pela qual passou o governo federal, além de uma reação da sociedade contra o autoritarismo que imperou por décadas.

Se no passado o Brasil tinha um modelo de atuação estatal centralizado no nível federal (na União), com os municípios dependentes em nível financeiro e político do governo central, a partir da década de 1980, com a crise mundial e nacional, houve escassez de recursos que impediu a União de levar adiante projetos de investimentos e de fazer gastos sociais. Este momento de crise coincidiu com a implantação da Constituição de 1988. Esta Constituição tem um padrão descentralizador que favoreceu aos municípios, que passaram a receber maiores recursos - ainda que se discuta que as funções a serem desempenhadas por cada instância de poder não estejam claramente explicitadas na Carta Magna.

Ademais, o esgotamento do padrão de intervenção do Estado desenvol-

vimentista na década de 1980 e a crise fiscal-financeira levou a União a perder a capacidade de utilizar fundos públicos⁵ como mecanismo de articulação entre as unidades federativas e de mediar diferentes interesses regionais e municipais. Essa situação favoreceu aos estados e aos municípios mais bem-dotados de recursos materiais e humanos, que assim, tinham maiores possibilidades para tentar atrair investimentos.

A relevância da discussão sobre novos e velhos papéis do município deve ser imputada ao fato de nas últimas décadas a referência para a análise da temática do desenvolvimento ser a instância nacional, em virtude da centralização do poder ocorrida, sobretudo no período autoritário (1964-1985). É importante, então, resgatar o significado do papel histórico do município no Brasil, o que não faremos nesta oportunidade, e apontar os seus desafios na atualidade.

Há processos geradores de transformações, alguns são de caráter endógeno ao desenvolvimento do capitalismo e do Estado brasileiro. Entre esses processos, destacamos a chamada crise federativa brasileira e a descentralização político-administrativa advindas da Constituição de 1988 e que têm vínculos com o esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista, hegemônico desde 1930, e de seu padrão de financiamento.

Assim, o marco político-institucional atual é a promulgação da Constituição de 1988. É nesse contexto que o município tem se destacado, entre as três instâncias de poder, como aquela que avança no campo do desenvolvimento, além de estar assumindo novas responsabilidades. Entre os temas principais da agenda social do país, boa parte foi transferida para as administrações municipais.

⁵ *Pode-se definir, de maneira geral, fundo público como os recursos estatais, grande parte deles advindos da tributação, destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital, na qual se inclui os gastos sociais. Para uma abordagem crítica desse conceito remetemos a Francisco de Oliveira, 1993.*

O papel do Estado (da União) como gestor do desenvolvimento também sofreu mudanças. Com carência de recursos, o Estado nacional apresentou dificuldades em manter o padrão desenvolvimentista e interventor do período autoritário, pelo menos até o início do século XXI. Esse recuo na intervenção do Estado central levou muitos municípios, principalmente os mais bem dotados de recursos materiais e humanos, a tentarem atrair negócios e investimentos.

Em alguns desses municípios houve a preocupação com a geração de efeitos multiplicadores dos investimentos feitos para vários fins, tanto de ordem econômica quanto social. Houve também situações cujo objetivo foi o de gerar mais empregos, mesmo que de forma indireta. Mas houve casos que o objetivo foi marcar a cidade ou, mais precisamente, marcar certas gestões municipais como atuantes e modernizantes porque foram capazes de atrair grandes investimentos, de fazer obras e realizações vistosas, como se isto fosse sinônimo de bom governo. Cabe lembrar que estes objetivos não foram excludentes.

O discurso, na maioria das vezes, tem sido que grandes investimentos geram mais empregos e riqueza. Mas é necessário observar se a gestão municipal não está omitindo que a arrecadação municipal de tributos pode ficar fortemente afetada e que muitos empreendimentos que receberam investimentos estatais, na verdade, têm um alcance limitado na geração de empregos e riqueza a ser socialmente distribuída.

Na década de 1990, com a falência do modelo nacional-desenvolvimentista brasileiro, aos poucos foi aumentando a disputa entre localidades por investimentos. Muitos municípios passaram a ficar atentos aos requisitos necessários para atração desses investimentos e ao mesmo tempo passaram a tentar melhorar a sua imagem. Muitos investidores ficaram mais atentos às qualidades e diversidade locais. Começaram a surgir *rankings*, como os

publicados pela revista *Exame*, baseados em vários critérios para verificação dos municípios com melhores potenciais para os investimentos e que oferecia melhor qualidade de vida, o que de certo modo podia atrair investidores e estratos sociais com maior renda, mais sensíveis ao apelo da boa qualidade de vida.

A atração de grandes investimentos e estratos sociais afluentes pode resultar em modificação do perfil industrial e econômico do município, na revitalização do mercado imobiliário, no aumento da renda tributária por efeitos indiretos e na geração de empregos melhores remunerados que modernizam e melhoram o perfil do consumo local. Os ganhos políticos por parte da municipalidade e de seus representantes com este tipo de atuação são claros: fica-se com a impressão de sintonia com a modernidade, com o progresso, com o futuro, como se todos realmente usufruíssem do pretense desenvolvimento gerado.

Havia diversos critérios utilizados por várias instituições para classificar as melhores localidades, mas, melhores para quem? Para o capital privado ou para a sociedade? Quais os fins a serem atingidos pelas estratégias de desenvolvimento: a atração de investimentos como fim em si mesmo ou a melhoria das condições de vida da população?

As prefeituras municipais compõem a esfera de governo responsável pela administração dos municípios. Principalmente elas são solicitadas a encontrar respostas concretas para os problemas locais. De fato, com a Constituição de 1988 os municípios tiveram ampliada a possibilidade de atuação no campo do desenvolvimento econômico e urbano, ao passo que a União e os estados reduziram, por força da escassez de recursos e do ajustamento econômico, a execução de programas de financiamentos e de assistência técnica ao urbano local pelo menos até o início do século XXI. Entendemos que o retraimento das duas instâncias superiores foi prejudicial ao avanço social do país e que a cooperação intergovernamental é necessária para o enfrentamento de várias

questões urbanas não resolvidas ou de difícil resolução por parte das municipalidades.

Faltam regras claras que definam a cooperação intergovernamental, que fortaleçam a ideia de federação e da participação da sociedade na formulação e controle das políticas públicas urbanas e de desenvolvimento local, o que não obscurece o fato de que estão tornando-se comuns novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, mais descentralizados, democráticos e participativos.

Essa discussão põe em relevo o federalismo como sistema de organização do Estado, que é invocado como a forma mais adequada de estabilização das relações de poder para sociedades profundamente heterogêneas, tanto etnicamente como social ou economicamente, o que coincide com a realidade brasileira.

Não há consenso sobre uma definição universalmente válida do que seja federalismo, mas a ideia de federação diz respeito à união e à articulação das partes (que são os estados federados) com o todo (que é o Estado nacional, representado pelo governo federal). Podemos, então, definir federação como “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local” (AFFONSO & SILVA, 1995, p. 5).

No Brasil a discussão sobre federalismo ressurgiu nos anos 1980, associada a dois processos concomitantes: o da democratização do Estado autoritário e centralizador e o da descentralização fiscal de um Estado em crise, que adotou, por décadas, um modelo econômico desenvolvimentista.

Em países como o Brasil, com grande heterogeneidade regional e social, um dos principais mecanismos que garantem a articulação dos interesses na federação é o dos fundos públicos. A estruturação do poder entre esferas de

governo (e a própria unidade da federação) pressupõe uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com grandes desigualdades econômicas e sociais.

Antes da Constituição de 1988 a disputa por recursos tributários muitas vezes colocava os estados e os municípios contra o governo federal. Com a nova Carta Magna, essa oposição não desapareceu e, de fato, ganhou fôlego os conflitos entre os estados e municípios, cuja expressão mais evidente é a chamada *guerra fiscal*⁶ e o mecanismo mais utilizado é o da renúncia fiscal, estratégia não cooperativa nos termos dos princípios federalistas e que visa a atração de investimentos. A implementação dessa estratégia é feita de forma desajustada pelos estados federados em substituição à política regional, antes praticada pelo governo federal, e por políticas locais desenvolvidas por governos estaduais e municipais.

Assim, há falta clareza na distribuição de competências. O governo federal ora quer “empurrar” seus encargos, ora quer manter atribuições que seriam mais bem alocadas nas outras instâncias. Os estados e municípios, por sua vez, só aceitam assumir novas funções se estas forem financiadas pelo governo federal. A discussão sobre cooperação intergovernamental e sobre a competência

⁶ “Guerra fiscal” é o nome dado à disposição de governos estaduais e municipais de fazer concessões tributárias e de outra natureza, para disputar investimentos de empresas nacionais e estrangeiras, muitas vezes sem justificativa do ponto de vista do interesse público. Assim, a guerra fiscal resulta em um quadro de concorrência predatória e danosa entre unidades federativas e municípios, com a ausência de coordenação da União. Os governos estaduais por causa da recessão, inflação e sonegação veem-se em dificuldades em manter a arrecadação tributária e tentam, por meio de incentivos e benefícios fiscais, principalmente por meio do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que é a base de sustentação da arrecadação estadual, atrair indústrias e investimentos para suas regiões e fomentar o desenvolvimento econômico. No entanto, o resultado é da perda de capacidade arrecadatória.

de cada esfera gera reivindicações contra a descentralização e a favor de uma recentralização fiscal.

Mas, se o federalismo exige uma redefinição de competências e atribuições, no Brasil tal debate induz erroneamente, sob o nosso ponto de vista, à ideia de perda de poder pela instância federal. Como diz Maria Hermínia Tavares de Almeida,

não há razão para pensar que a descentralização implica inexoravelmente a redução da importância da instância nacional. Ela pode resultar seja na criação de novos âmbitos de ação, seja na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios (ALMEIDA, 1995, p. 91).

Desta forma, resgatamos em Aspásia Camargo, inspirada na Constituição alemã, o argumento que as relações entre as diferentes instâncias de poder deveriam se pautar pelo princípio no qual sempre que uma determinada função puder ser exercida pela instância hierarquicamente inferior não deveria ser assumida pela que está acima, ou, em outras palavras, o governo federal não deveria arcar com responsabilidades que os estados estão preparados para desempenhar e nem esses deveriam exercer funções que o município for técnica e financeiramente capaz de exercer, principalmente a ação administrativa rotineira referente aos serviços cotidianos, como educação, saúde, segurança e obras locais (CAMARGO, 1994, p. 89).

No entanto, cabe observar que, para milhares de municípios brasileiros, não existe uma burocracia estatal capacitada, dado o baixo grau de formação educacional e profissional de prefeitos e assessores, ainda que, em alguns municípios de certo porte, a presença da burocracia pode ser notada e muitas vezes de forma atuante. Maria Tereza Miceli Kerbauy (1993) aponta a existência de uma *burocracia*, arregimentada entre uma mão-de-obra com maior qualificação, oriunda de instituições de ensino superior disseminadas pelo interior paulista e do Brasil, e que passou a dividir as decisões políticas e administrativas com os poderes executivo e legislativo. Com isso, cresceu o *tecnoburocratismo*, entendido como a influência e o prestígio que o corpo de funcionários públicos de cargos técnicos passa a ter no cotidiano da administração pública e que compõe um importante agente, nem sempre presente na realidade da administração local no Brasil.

A burocracia deve ter capacidade de planejar, projetar, gerenciar, controlar as intervenções. Deve, portanto, ter condições técnicas para auxiliar na tomada de decisões e ter acesso às informações necessárias para tal. Mas, se a racionalidade técnica, por um lado é positiva, ela não deve substituir os critérios de participação popular ou entrar em choque com ela. Quando há esse choque, tem-se um dos conflitos na relação Estado-sociedade, quando muitas vezes aflora um discurso racionalista totalizante.

O ideal é a busca de uma perspectiva em que haja a interação da participação com a racionalização burocrática, em que por meio da negociação se busque um consenso. Esta perspectiva tem a virtude de ser democratizante, por privilegiar a participação e a vocalização de interesse da sociedade civil em detrimento de uma abordagem exclusivamente técnica, que se baseia no monopólio da informação e do saber.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como considerações finais, gostaríamos de reafirmar a importância do tema em questão, já que a adoção de alguns tipos de modelos de desenvolvimento econômico pode auxiliar na atenuação de problemas derivados das desigualdades econômicas, típicas de economias capitalistas. Essas desigualdades não estão relacionadas apenas à pobreza e à exclusão social. O desenvolvimento econômico em qualquer instância (nacional, regional ou local) deve almejar não só a provisão de condições materiais mínimas, mas também o bem-estar. Assim, é um desafio pensar as cidades brasileiras por uma abordagem territorial, da gestão do desenvolvimento local e do ordenamento do território. Franklin Dias Coelho lembra que

o desenvolvimento deve abranger mais do que a expansão da riqueza e da renda. Por este caminho, reafirma-se a definição de desenvolvimento humano como ampliação de oportunidades do ser humano, como adquirir conhecimento e acesso aos recursos necessários para garantir um nível de vida decente, prolongada e saudável (COELHO, 1994, p. 26, sem grifo no original).

É relevante, no trecho acima salientado, considerar o desenvolvimento como um processo que abrange mais do que crescimento econômico. Essa ótica de discussão na temática do desenvolvimento tem a importante contribuição do economista indiano Amartya Sen (1993), que alerta que o desenvolvimento deve ter por objetivo último melhorar a vida das pessoas e deve permitir a expansão das *capacidades humanas*. Sendo assim, as práticas dos governos locais, por meio de suas políticas públicas e da gestão do desenvolvimento, devem levar ao desenvolvimento pleno de toda a sociedade, por isso a ideia de *desenvolvimento*

humano, que tem seus detratores e seus defensores.

Amartya Sen diz que os seres humanos devem ser agentes, beneficiários e juízes do progresso e não apenas meios primários de produção, devendo a vida das pessoas ser a finalidade última da produção e da prosperidade e não a produção em si mesma. Sendo a vida das pessoas uma combinação de *efetivações*, seu bem-estar deve-se basear no aprimoramento dessas efetivações, que se transformam em conquistas. A forma com que as capacidades são desenvolvidas refletirão as atividades e o modo de ser que uma pessoa pode alcançar. No nosso entender, este é o verdadeiro desenvolvimento e se não é possível falar em desenvolvimento sem prosperidade material, esse não é mais do que um meio para enriquecer a vida das pessoas. (SEN, 1993, p. 313-318).

A análise de Amartya Sen sobre o desenvolvimento é importante porque permite incorporar o conceito de qualidade de vida, que pode ser um excelente parâmetro para que governos locais referenciem suas ações de desenvolvimento econômico. Assim, além da situação socioeconômica, também as condições do meio ambiente urbano (a cidade, com seu planejamento físico, a infraestrutura e os serviços urbanos) devem ser levadas em consideração para que os habitantes de uma dada sociedade sintam-se satisfeitos em suas vidas cotidianas.

Sob uma ótica positiva, as municipalidades consequentes podem avançar no campo do desenvolvimento econômico local e na implementação de políticas sociais. Elas podem melhorar os serviços públicos, se houver maior acesso a recursos tributários. As práticas de gestão precisam ter resultados sociais, tais como garantir a qualidade de vida, a proteção ao meio ambiente, a valorização da história e da cultura locais, uma garantia de empregos para a maioria e o incentivo à solidariedade e à sociabilidade, primando pela *clareza*, *accountability* (responsabilidade social) e propósito público explícito, com maior participação

comunitária que aumenta a responsabilidade social dos indivíduos. São resultados bem diversos de práticas tradicionais predatórias de atração de atividades econômicas, com a oferta de baixos salários, subsídios públicos indiscriminados, isenções fiscais absurdas ou rebaixamento de exigências ambientais, como alguns casos de *desenvolvimento local perverso* demonstram (PACHECO, 1995, p. 199-203).

No espaço urbano, as possibilidades para uma gestão pública comprometida com a melhoria da qualidade de vida se defronta com uma produção do espaço que segrega e perpetua as desigualdades. Assim, a utilização de instrumentos que permitam que a propriedade cumpra a sua função social, que restrinjam a especulação imobiliária e a apropriação privada da valorização da terra urbana decorrente de investimentos públicos é de fundamental importância.

Por isso, entendemos que a propriedade privada, a especulação imobiliária e os mecanismos do mercado imobiliário são empecilhos para a justiça social na cidade e é preciso discutir a utilização de instrumentos destinados ao aperfeiçoamento da justiça tributária e à recuperação da valorização da terra decorrente de ações públicas.

Em suma, fazer *gestão social da valorização da terra* com participação popular e o controle social da gestão desses instrumentos é avanço importante e que precisa estar vinculada às estratégias de desenvolvimento local. Um dos principais argumentos favoráveis à gestão social da valorização da terra é o princípio redistributivo, porque a gestão social propicia a adequação das receitas públicas municipais aos investimentos necessários à urbanização e a melhoria das condições de vida, a partir de certo consenso social sobre as prioridades.

Entendemos que a ideia de gestão democrática e participativa deve permear as políticas de desenvolvimento local e o planejamento urbano que, por sua vez,

precisam incorporar práticas mais transparentes e socialmente compartilhadas, que reflitam com maior fidelidade as necessidades e desejos dos diversos grupos sociais da cidade (INSTITUTO POLIS, 2005). Fácil de falar. Difícil de fazer, mas princípios normativos precisam ser discutidos para balizar a reflexão e a análise.

Leandro Konder aponta a importância da vida política local, que ele identifica com as cidades. Nessas, as pessoas são desafiadas a conviver com diferenças incômodas e é necessário discutir sobre os interesses básicos da comunidade: nas cidades as pessoas precisam aprender a fazer política (KONDER, 1994, p. 74-75).

Raquel Rolnik assevera que ser habitante da cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que muitas vezes essa participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos. Construir e morar em cidades implica viver de forma coletiva; o indivíduo é um fragmento de um conjunto, do coletivo. Qualquer aglomeração urbana apresenta movimentos e percursos. Portanto, a cidade necessita de certa ordem, ela necessita de *gestão da vida coletiva*. Mesmo na mais rudimentar cidade há sempre uma calçada ou praça que é de todos e não é de ninguém: há sempre uma *dimensão pública da vida coletiva* a ser organizada (ROLNIK, 1988, p. 19-20).

Por isso reafirmamos que é importante reconhecer que o Estado não pode renunciar de seus papéis fundamentais e cabe exigir que ele se adeque e se instrumentalize para ampliar os direitos sociais e melhorar a qualidade de vida em um mundo de enormes carências, desde as mais básicas, em especial nos países periféricos e semiperiféricos: ele tem de contribuir com o desenvolvimento, ainda que tal perspectiva pareça como reformista e redutora⁷, o que pode ser um falso debate, já que enquanto não ocorre a superação do modo de produção,

é preciso fazer a gestão da vida coletiva, tendo como meta a justiça social, em um distanciamento de uma visão monolítica do Estado que só agiria em favor dos interesses das classes dominantes.

Para finalizar, lembramos, com Walquíria Leão Rego que,

o Estado, como agência pública que concede, reconhece e garante os direitos, desempenhou e desempenha um papel central na formação e na manutenção da cidadania contemporânea. Sua atuação através do papel normativo de suas instituições é indispensável à garantia da cidadania plena. [...] Para delimitar melhor esta questão, depois do recente vendaval neoliberal, precisamos recuperar o Estado como categoria analítica e como categoria política. O resgate torna-se imperativo. De um lado, como modo de compreender o complexo de articulações institucionais normativas e políticas que fundaram e organizaram a reconstrução política do capitalismo na segunda metade do século vinte. De outro, como agência formativa e implementadora de políticas distributivas de ren-

⁷ Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 243-247) lembra que o reformismo e a revolução são os dois paradigmas de transformação social da modernidade, sendo a revolução pensada para ser exercida contra o Estado e o reformismo para ser exercido pelo Estado. Em sua leitura crítica, o reformismo entende a sociedade como entidade problemática e o Estado como a solução do problema, o sujeito da reforma. A questão social era a manifestação do potencial caótico do mercado e entrou na agenda política pela mão da democracia e da cidadania social. O reformismo, visando atenuar a questão social, foi uma institucionalidade que significou a vigência possível do interesse geral (ou do interesse público) em uma sociedade capitalista, tendo se baseado na regulação da economia, na proteção social e na segurança contra a desordem e a violência.

da e de recursos sociais, ou seja, de realizador e garantidor de políticas de cidadania. Efetivamente, no auge da devastação neoliberal, a ameaça maior que se configurou esteve mesmo na tentativa de sua destruição como instituição, cujas finalidades funcionais, ao menos como garantidor da vida, foram e são sua razão de ser na história dos homens e estiveram presentes fortemente em sua própria fundação (REGO, 2008, p. 156).

E, como contribuição a continuidade do debate, elencamos as seguintes questões que pretendemos enfrentar em outra oportunidade:

- Como *desenvolver* hoje no Brasil as localidades que são, em sua maioria, economicamente *inviáveis*?
- A participação popular tem sido problemática. *Como reinventar a participação?*
- Como prevalecer na visão de espaço local o *valor de uso* e não o *valor de troca*?
- Quais as condições que a instância local no Brasil tem em dar respostas aos desafios da promoção do desenvolvimento social, combate à pobreza e construção do exercício da cidadania?
- Procedem as acusações de que o desenvolvimento local possui um traço de ingenuidade ou um adesismo ao minimalismo das políticas neoliberais?
- Qual a vinculação entre desenvolvimento local e os demais conceitos de desenvolvimento?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Pedro (1995). A Regulação Urbana e o Regime Urbano: A Estrutura Urbana, sua Reprodutibilidade e o Capital. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: FEE, v. 16, n. 02, p. 510-55.
- AFFONSO, Rui Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (1995). *Federalismo no Brasil: Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/UNES.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1995). Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n. 28, p. 87-108.
- BARQUERO, Antônio Vázquez (1995). Desenvolvimento Local: Novas Dinâmicas na Acumulação e Regulação do Capital. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: FEE, v. 16, n. 01, p. 221-241.
- BENNET, Robert J. (1993). O desenvolvimento Econômico Local: Teoria e Prática no Caso da Grã-Bretanha. In: LODOVICI, E. Samek & BERNAREGGI, G.M. (orgs) (1992). *Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e Organizacional Entre o Setor Privado e Administrações Públicas Locais*. São Paulo: Summus, v. 02, p. 09-78.
- BORJA, Jordi (1984). Descentralización: Una Questión de Método. *Revista Mexicana de Sociología*. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, n. 04, p. 05-33, out./dez.
- BRAYNER, Natália Guerra (2007). Patrimônio cultural imaterial: para saber mais. Brasília, DF: IPHAN, p. 1-34.
- CAMARGO, Aspásia (1994). O Novo Pacto Federativo. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, ano 45, v. 118, n. 01, jan./jul., p. 87-94.
- COCCO, Giuseppe (1996). Cidades e Territórios na “Terceira Itália”: Conflitos Sociais, Políticas Públicas e Novo Empresariado. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, ano X, n. 1, p. 37-48.

- COELHO, Franklin Dias (1996). Reestruturação Econômica e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In: FONTES, Ângela. & COELHO, Franklin Dias. *Desenvolvimento Econômico Local: Temas e Abordagens*. Rio de Janeiro: IBAM, SERE/FES, p. 09-25.
- DE BENEDICTO, Samuel Carvalho; LAGO, Robson Teixeira do; ANDRADE, Gustavo Henrique Nogueira & STIEG, Carlos Maciel (2010). Políticas Públicas de Desenvolvimento Local: uma análise sob a ótica da agricultura familiar. *IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*. Lavras. P. 1-18. Disponível em: http://www.anaisenapegs.com.br/2010/index.php?option=com_docman...11. Acesso em 12 de maio de 2013.
- EGLER, Cláudio (1991). As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro: FIBGE, n. 53.
- FIORI, José Luis. (1995). *Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaios Críticos Sobre a Festejada Crise do Estado*. Rio de Janeiro: INSight Editorial.
- FISCHER, Tânia (1993). Poder Local: Um Tema em Análise. In. FISCHER Tânia (org.). *Poder Local - Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 10-20.
- GOTTDIENER, Mark (1990). A Teoria da Crise e a Reestruturação Sócio-Espacial: O Caso dos Estados Unidos. In: VALLADARES, Lícia & PRETECEILLE, Edmond. *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*. São Paulo: Nobel/IUPERJ, p. 59-78.
- HARVEY, David (1992). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola.
- (1996). Do Gerenciamento ao Empresariamento: A Transformação da Administração Urbana no Capitalismo Tardio. *Espaço & Debates*, NERU, n. 39, p. 48-64.
- INSTITUTO PÓLIS (2005). *Gestão social da valorização da terra*. Disponível em http://saopaulo.org.br/obras/arquivo_167.pdf. Acesso em 02 de agosto de 2010.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli (1993). O Tradicionalismo em Declínio: Mudanças

- Político-Institucionais e Tendências Eleitorais Após 1964 no Interior Paulista. *Perspectivas – Revista de Ciências Sociais*. Araraquara: UNESP, n.16, p. 213-231.
- KONDER, Leandro (1994). Um olhar filosófico sobre a cidade. In: PECHMAN, Robert M. (org.). *Olhares sobre a cidade*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- KOTLER, Philip, HAIDER, Donald H. & REIN, Irving. (1994). *Marketing Público*. São Paulo: Makron.
- MACHADO, Lia Osório (1992). Sociedade Urbana, Inovação Tecnológica e a Nova Geopolítica. *Boletim de Geografia Teórica*. Rio Claro: AGETEO/UNESP, v.22, n. 43-44, p. 398-403.
- MASSOLO, Alejandra (1988). Em Direção às Bases: Descentralização e Município. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n. 24, p. 40-54.
- OLIVEIRA, Francisco de (1993). A Economia Política da Social-Democracia. *Revista USP*. São Paulo, n. 17, mar./maio.
- PACHECO, Regina Sílvia (1995). Gestão Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais em Debate. In: VALLADARES, Lícia & COELHO, Magda Prates (org.). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 191-218.
- REGO, Walquíria Leão (2008). Aspectos teóricos das políticas de cidadania: Uma aproximação ao Bolsa Família. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 73.
- RIBEIRO, Wagner Costa (1990). Maquiavel: Uma Abordagem Geográfica e (Geo)política. *Geografia: Pesquisa e Prática Social*. São Paulo: Marco Zero/AGB, p. 93-10.
- ROLNIK, Raquel (1988). *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense.
- SÁNCHEZ, Joan-Eugeni (1992). *Geografia Política*. Madrid: Editorial Síntesis.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1999). Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C; WILHEIM, J. & SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP: ENAP: Imprensa Oficial.

- SEN, Amartya (1993). O Desenvolvimento Como Expansão de Capacidades. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 28/29, p. 313-333.
- SILI, Marcelo Enrique (1993). Desarrollo Local: Entre la realidad y la utopía. *Revista de Planificación*. Guatemala: SIAP, v. XXVI, n. 101-102, p. 63-77, ene./jun..
- SILVA, Claudete de Castro (1998). Desenvolvimento econômico, modelo federativo e município no Brasil: análise de estratégias de desenvolvimento econômico local no município de Ribeirão Preto (SP) na década de noventa. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP.
- SILVA, Pedro Luiz Barros & COSTA, Vera Lúcia Cabral (1995). Descentralização e Crise da Federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo: FUNDAP, p. 261-283.
- TRIGAL, Lorenzo López & DEL POZO, Paz Benito (1999). *Geografía Política*. Madrid: Cátedra.
- VAINER, Carlos Bernardo (2002). As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: IPPUR, ano XV, n. 02, ago/dez, 2001 e jan/jul.