



Caminhos bifurcados do desenvolvimento local - As boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade

Elói Martins Senhoras¹

Resumo

No cenário contemporâneo, em que as realidades locais têm assumido cada vez maiores responsabilidades no desenvolvimento do território a partir dos processos de descentralização que se levaram a cabo em todo o mundo, o presente artigo apresenta elementos para uma reflexão teórica sobre os modelos de políticas públicas implementados nas cidades para o desenvolvimento. O trabalho demonstra que o desenvolvimento local tem desvelado um conjunto variado de práticas e de perspectivas que reflete os diferentes sentidos atribuídos à noção de desenvolvimento e à multiplicidade de atores, que pode ser compreendido em duas vertentes básicas de tendências na gestão das cidades: o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo competitivo*. Com essa discussão, são explicitadas as variadas formas e relações entre a inclusão e o desenvolvimento econômico, político e social, alertando para a sua característica necessariamente multidimensional e complementar e para os desafios que encerram, sobretudo quando se leva em conta que tais relações se reproduzem de maneira complexa e problemática no contexto local brasileiro.

Palavras-chave: ativismo democrático, desenvolvimento local, empreendedorismo competitivo.

¹ Economista, cientista político e especialista posgraduado em administração - gestão estratégica de empresas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); *visiting scholar* na University of Texas at Austin (UT) e na Universidad de Buenos Aires (UBA); *visiting researcher* na University of British Columbia (UBC) e na University of California at Los angeles (UCLA).E-mail: eloi@ige.unicamp.br.

Branched paths for the local development - Good practices of public administration in the cities between competition and solidarity

Abstract

In the contemporary scene where local realities have assumed bigger responsibilities in the development of the territory since the decentralization processes that had taken place world wide, this article presents elements for a theoretical reflection on the models of public policies of development implemented in the cities. It has been on discussion that local development has revealed a variety set of practices and perspectives that reflect the different sense attributed to the notion of development and to the multiplicity of engaged actors, that can be understood in two basic sources of trends in the management of the cities: the democratic activism and the competitive entrepreneurship. Through this discussion, varied forms and relations between social inclusion and economic, social and political developments are explained, alerting for their necessarily multidimensional and complementary characteristics and for the challenges that come locked up on them, over all when they are reproduced in a complex and problematic way in the Brazilian local context.

Key-words: competitive entrepreneurship, democratic activism, local development.

Introdução

O processo da globalização não resolveu os problemas sociais e econômicos do mundo contemporâneo, ao contrário, tem contribuído para aumentar ainda mais as diferenças entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, levando, muitas vezes, ao crescimento da pobreza e da exclusão social.

Por outro lado, ele é responsável por um processo de desenvolvimento local de instituições, trazendo consigo novas perspectivas de adequação das políticas públicas nacionais às peculiaridades regionais/locais e dos espaços urbanos e rurais, em sua dimensão física, econômica, social e cultural.

Esse processo vem colocando em xeque muitas das estruturas públicas tradicionais quanto à sua adequação e ao seu desempenho na gestão das políticas econômicas e sociais, criando uma dicotomia oriunda dos desafios políticos para a construção de uma rede local de atendimento.

A reforma do Estado, inaugurada fundamentalmente na segunda metade da década de 90, inicia uma nova fase na história das políticas públicas brasileiras que são alvo da promoção da autonomia e da participação popular.

Há mais de uma década, o Brasil vive uma rica experiência de redesenho do seu sistema federativo. O sentido da mudança - pelo menos em relação ao discurso político - aponta para a descentralização, bem como para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo. Para os críticos do sistema anterior, a descentralização implicaria a transferência de competências e atribuições de outras esferas estatais para os municípios, com concomitante descentralização na gestão dos recursos, conferindo-lhes maior autonomia nas decisões e nos gastos públicos (SENHORAS, 2003).

Com a descentralização, o processo de municipalização adquiriu expressão no país a partir da Constituição de 1988, evidenciando-se, *a priori*, pela reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e pela transferência, para os municípios, de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e/ou executadas pelos governos estadual e federal por meio de fundos de saúde e educação.

Porém, observando-se o lado dos Municípios, verifica-se também que as políticas municipais têm sido fragmentadas, individuais e isoladas, sujeitas à instabilidade administrativa, pois existe a cultura de que a continuidade das ações da gestão anterior não

representa dividendos eleitorais para a gestão atual, o que cria entraves à eficiente descentralização, como a falta de capacitação e de entendimento do que seja o desenvolvimento, o "clientelismo" local, a falta de transparência nas decisões e na alocação dos gastos públicos e a baixa eficiência redistributiva.

A questão central que se pretende analisar com este artigo são as transformações que vêm ocorrendo no papel social da esfera local. São elas capazes de validar, autonomamente ao Estado, as necessidades públicas? A fim de uma confirmação, é realizada uma análise das duas vertentes positivas de tendências na gestão das cidades: o ativismo democrático e o empreendedorismo competitivo.

Inclusão social sustentada e a lógica do desenvolvimento

Inicialmente, as estratégias e iniciativas de desenvolvimento local, nas cidades, concentravam-se especialmente no desenvolvimento econômico do território, orientadas predominantemente para a implementação de iniciativas de geração de emprego.

Essas iniciativas foram ampliando o seu campo de ação, começando a atuar cada vez mais a partir de uma perspectiva integrada do desenvolvimento que vai para além do quadro puramente econômico, para constituir um desenvolvimento humano e social, que implica a participação de todos os atores da sociedade civil e do tecido socioeconômico local como condição indispensável para a sustentabilidade do desenvolvimento.

O desenvolvimento local tornou-se um conceito e um instrumento de concertamento e diálogo social que coloca, nas mãos dos seus beneficiários, os atores locais, a responsabilidade de desenhar e pôr em marcha estratégias sustentáveis de inclusão social.

Um dos fundamentos desse processo é a mobilização do potencial endógeno do território, os pontos fortes de cada meio local, para melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes.

Nesse cenário, o foco na localidade e a articulação entre instituições de diferentes naturezas implicam reconhecer um palco mais ou menos delimitado onde diferentes atores protagonizam jogos de poder constituindo, assim, a noção de poder local.

A localidade define o espaço de articulação e implementação das ações voltadas para o desenvolvimento, mas não pode confiná-lo, pois a questão da sustentabilidade da inclusão social representa o enfrentamento do paradoxo global-local. Enfrentá-lo, depende da capacidade de indivíduos, grupos e organizações em articular o que

interessa da sociedade global moderna a identidades e a necessidades locais.

Para Junqueira (2000), a valorização do padrão de desenvolvimento social com base local emerge porque é na localidade que ocorrem as relações sociais e econômicas. Entretanto, a endogenia e a auto-suficiência não podem mascarar a natureza macroestrutural do desenvolvimento, dada a permeabilidade do processo de globalização vigente no mundo contemporâneo.

Assim, mais do que descobrir vocações, recursos e potencialidades locais, parte da estratégia de desenvolvimento é a construção de um sistema local autônomo, porém mais integrado às redes globais.

Mohan e Stokke (2000) também chamam a atenção para os riscos da tendência a romantizar o local, subestimando desigualdades sociais e relações de poder; e a ignorar sua contextualidade, desprezando forças políticas e econômicas nacionais e transnacionais. Para controlar esses riscos, deve-se prestar mais atenção às políticas do local, isto é, a produção e representação hegemônica e a capacidade contra-hegemônica da mobilização coletiva.

Ademais, essas políticas não podem ser confinadas no nível local. É necessário transgredir analiticamente as fronteiras entre as escalas local, nacional e global. Esse construto requer, então, um senso global do lugar mais do que a conceitualização do local como comunidade autônoma.

O local constitui, assim, o espaço viável de “construção de projetos políticos nacionais, regionais e locais, dentro de um quadro econômico e político manejado por atores que trabalham em diferentes níveis” (DOWBOR, 1999:15).

Como espaço de operacionalização da sustentabilidade social, o local é constituído por relações de poder entre atores individuais e coletivos, buscando articular uma capacidade de agir em bases plurais. Configuram-se, assim, as interorganizações cuja principal característica é a hibridização ou a complexidade. As interorganizações são constituídas por organizações diferenciadas, conectadas por propósitos comuns, isto é, integradas (FISCHER, 2002).

No entanto, a conexão e a integração por propósitos comuns não elimina as variações entre as organizações, o que implica afastar a noção monolítica das interorganizações. A integração, na localidade, remete às tramas e aos jogos de poder que definem. Essas relações são marcadas pela negociação e pela dificuldade das organizações em manterem seus próprios objetivos e projetos e inseri-los num projeto

coletivo que os compreenda. Para isso, é fundamental que as interorganizações compreendam os atores sociais do Estado, do mercado e da sociedade, cujos papéis, níveis de responsabilidade e bases de poder resultem em uma interação dinâmica, ainda que se mantenha uma origem e um destino territorial mais ou menos delimitado.

A diferença entre as organizações tenderá a gerar sinergia se estas souberem até onde é possível agregar esforços e até onde manter fronteiras. O reconhecimento dessas diferenças permite desmistificar as falácias da despolitização, do consenso pós-democrático e da cidadania local (FISCHER, 2002; ACSELRAD, 2002), pois, se a articulação é o elemento central das relações interorganizacionais, então a política e, conseqüentemente, o poder são elementos centrais no novo modelo de desenvolvimento.

Portanto, como afirma Dowbor (1999), não cabe mais escolher entre público e privado, Estado e mercado, social ou econômico, mas sim articulá-los em novas formas organizacionais e institucionais capazes de garantir a sustentabilidade do novo modelo de desenvolvimento. Reforça-se, então, o senso global do local tanto no que se refere à integração de atores sociais quanto à articulação de diversas escalas de poder.

O discurso contemporâneo, sobre desenvolvimento, tem, como elemento central, a articulação. Esse é o elemento a inspirar novas formas de pensamento e ação. A polarização global-local, Estado-mercado, econômico-social, precisa ser superada em favor da sustentabilidade do planeta. Há que se conjugar identidade com universalidade, poder político e poder econômico, lucro e solidariedade.

Atores sociais coletivos são chamados a protagonizar ações no novo modelo de desenvolvimento. O coletivo, neste caso, é constituído por um conjunto de organizações capazes de reunir e articular recursos de poder que viabilizem a articulação de interesses e objetivos pactuados. Tanto mais poder terá este coletivo quanto mais recursos de poder tiverem os diferentes atores a compor interorganizações.

Desenvolvimento local e capital social

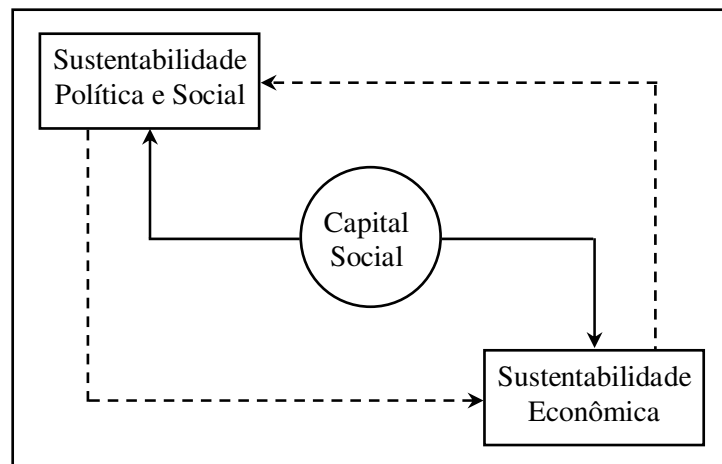
O desenvolvimento local baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas de um território, visando à consolidação de um desenvolvimento genuinamente local e criando condições sociais, políticas e econômicas para a geração e

atração de novas atividades produtivas e fortalecimento dos laços orgânicos de solidariedade local.

O termo desenvolvimento local indica um conjunto de práticas e perspectivas que permitem evidenciar questões relacionadas com os sentidos atribuídos à noção de crescimento econômico e dos seus atores e espaços de gestão social. Assim, o desenvolvimento é consequência da democracia e da organização social que se instituem pela presença e pelo fortalecimento do capital social.

Na esfera do desenvolvimento, a inclusão social somente é sustentável quando a promoção da localidade se faz pelo alargamento de vetores de transmissão de capital social por meio da democracia local junto à dimensão econômica que interagem de forma complementar e dinâmica, retroalimentando a dimensão da sustentabilidade a cada instante.

Figura 1: Dinâmica da sustentabilidade da inclusão social



Fonte: Elaboração Própria.

A inclusão social se forma pelo adensamento dos vetores de promoção do capital social em dois sentidos complementares; primeiro com o entrelaçamento da aliança estratégica de atores na promoção de uma nova lógica político-democrática de coletivização da questão social e busca de direitos de reconstrução da cidadania, simultaneamente com a construção de redes dinâmicas de promoção

de aumento de competitividade local via endógena e exógena com impactos na geração de trabalho e renda.

O adensamento do capital social local trata-se da estratégia fundamental para a inclusão social auto-sustentada ou autodeterminada, pois, ao ser potencializado, engrena, com maior propulsão, os vetores bidirecionais do desenvolvimento, via social e via econômica.

O primeiro vetor do capital social é vetor que circunscreve a presença e a qualidade das relações sociais para o desencadeamento do processo de desenvolvimento por meio das relações sociais institucionalizadas na forma de normas ou de redes sociais. Essas relações sociais são institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais (CASTILHOS, 2001).

O segundo vetor do capital social, como capital, é ser produtivo por gerar um fluxo de rendimentos aos indivíduos e sociedades que o possuem (COLEMAN, 1990).

É importante salientar que as ações econômicas dos agentes são inseridas numa rede de relações sociais, portanto os nexos específicos entre os agentes dessas redes permitem que relacionamentos cooperativos sejam semeados e que as boas, ou más, reputações fluam conforme o nível de capital social.

Tabela 1: Dimensões do capital social

Capital Social Institucional	Descreve as relações existentes entre a sociedade civil e o Estado na realização de ações em conjunto
Capital Social Extracomunitário	São as relações sociais geradoras de capital que determinada comunidade estabelece com grupos sociais e econômicos externos
Capital Social Comunitário	Corresponde às relações sociais baseadas em reciprocidade e confiança em uma comunidade

Fonte: Elaboração Própria. Baseada em Woolcok (1998).

O capital social é, portanto, um conjunto de características da organização social, em que se inclui as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas via social-política ou econômica (PUTNAM, 1996).

Uma abordagem específica do vetor de construção do ambiente político e social considera que este contribui para a eficiência produtiva estática e dinâmica como componentes do capital social. Inclui, portanto, a qualidade do governo, do sistema jurídico e a garantia de liberdades políticas e civis dos indivíduos e do Estado de Direito (COLLIER, 1998). Nesse sentido, o capital social é um sinônimo de boas instituições.

Capital social não é simplesmente uma simples entidade, mas uma variedade de diferentes entidades tendo duas características em comum: todas elas consistem em algum aspecto de uma estrutura social, e facilitam certas ações dos indivíduos que estão dentro da estrutura (COLEMAN, 1990: 302).

Putnam atribui uma relação unívoca dos valores cívicos de uma sociedade e a qualidade de seu governo. Mesmo reconhecendo que existem causalidades circulares que geram dependências da trajetória (*path-dependencies*), ele afirma, com base em sua observação dos processos de descentralização governamental em meados da década de 1970 na Itália, que foram as regiões intensas em capital social que apresentaram melhores indicadores de desempenho governamental. O mecanismo subjacente que garante tal relação entre participação cívica e bom governo é o seguinte:

Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas querem um bom governo e em parte pelos seus próprios esforços conseguem tê-lo. Eles exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar os seus objetivos comuns. Pelo lado da oferta, o desempenho do governo representativo é favorecido pela infraestrutura social das comunidades cívicas e pelos valores democráticos tanto das autoridades quanto dos seus cidadãos (PUTNAM, 1996, p. 191).

A transição e a construção do futuro dependem da qualidade e da vontade política para criar condições e incentivos coletivos para a mudança por meio da organização popular, de diálogos e de alianças entre os atores e os espaços de participação; pois essas associações contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos internos sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos externos sobre a sociedade.

Isso ocorre internamente pelo fato das associações instilarem, em seus associados, hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. Nesse sentido, as associações propiciam ao indivíduo a formação de um capital social e de uma rede de confiança, ao intensificar as transações entre as pessoas.

Esses são mecanismos democráticos que podem gerar oportunidades para o envolvimento das pessoas na vida social, econômica e política local pela mobilização das experiências e pela promoção da criatividade dos atores locais, fortalecendo sinergias e possibilitando a abertura de novas saídas de inclusão social via democrática.

Em uma segunda ótica do vetor capital social-econômico -,a análise de Peter Evans (1996) apresenta uma visão mais otimista das relações entre o capital social e as ações públicas. Atento para os problemas de desenvolvimento do Terceiro Mundo, Evans se fixa em algumas experiências bem sucedidas de intervenção pública para ilustrar as possibilidades sinérgicas entre o Estado e a Sociedade. De acordo com o autor, existem duas formas gerais mutuamente não-excludentes pelas quais a organização da sociedade pode contribuir para a ação do governo e vice-versa: a complementaridade e o "enredamento" ("*embeddedness*"). No primeiro caso, trata-se do Estado fornecer bens que não podem ser oferecidos pelos agentes de forma eficiente. Estariam incluídos nessa categoria desde bens tangíveis até o ambiente institucional que garanta a liberdade de associação e o cumprimento da Lei.

O otimismo de Evans provém do fato de que diversas experiências bem sucedidas no Terceiro Mundo ocorreram em localidades onde a dotação de capital social era baixa. Nesses lugares, antes da introdução dos projetos de desenvolvimento, nada havia de semelhante com as comunidades cívicas do Norte da Itália celebradas por Putnam. Um fenômeno também surpreendente consiste em que, muitas vezes, as iniciativas partiram de governos que tm seu apoio político nas tradicionais elites locais. A evidência sugere que, mesmo nessas situações, grupos reformistas dentro da oligarquia estatal podem implementar projetos de pequena escala que promovem a acumulação de capital social.

No ambiente local, é onde interagem as organizações sociais, as unidades empresariais, as redes de infra-estrutura e os intermediários comerciais e financeiros, o que exige o desenvolvimento de uma nova institucionalidade, que seja democrática, moderna, representativa, transparente e competente e que possibilite o planejamento com

participação da população. Para isso, são necessários mecanismos diferenciados de gestão, que articulem os governos e as instituições locais com a sociedade por meio da construção de redes e políticas intersectorializadas.

Por isso, espera-se que o Estado tenha sua atuação direcionada para aquelas atividades que levem em conta as capacidades e potencialidades locais e comunitárias, a partir de políticas de coordenação e promoção das iniciativas sociais.

As experiências culturais e a inteligência coletiva local podem ser utilizadas em ações criativas e renovadoras, no sentido de propor soluções para os problemas, necessidades e aspirações locais de geração de renda e trabalho. As capacidades, competências e habilidades locais, ao serem reativadas internamente, como também combinadas com inteligências externas de outro nível por ajustes internos de aprendizagem, podem favorecer a emergência de um novo estágio tecnológico e de conhecimentos que garantam a manutenção e a melhoria da qualidade de vida local.

Assim, dentro dessas linhas de interpretação, portanto, o estoque de capital social acumulado, em longo prazo, condiciona a qualidade do desenvolvimento local; da mesma forma que, em curto prazo, a intervenção governamental contribui para a ampliação do capital social por meio de relações sinérgicas, mesmo em sociedades anteriormente pouco participativas.

Inclusão social auto-sustentada nas cidades: entre a competição e a solidariedade

Evitando a definição de modelos e conceitos invariantes, os teóricos do desenvolvimento local têm contribuído para desvelar um conjunto variado de boas práticas de gestão pública local, que refletem, simultaneamente, os diferentes sentidos atribuídos à noção de desenvolvimento, à multiplicidade de atores engajados e à variabilidade dos espaços de gestão.

Moura (1998), numa tentativa de síntese, subdivide as abordagens recentes em duas vertentes: competitiva e social. Essas duas correntes diferenciar-se-iam porque, para a primeira, o desenvolvimento almejado coincide com o bom desempenho da cidade na competição interurbana dentro do mercado mundial, atraindo, dessa forma, recursos externos para o local. Já para a vertente social, o foco é o combate à exclusão social, sendo o desenvolvimento econômico associado diretamente à inclusão social pela geração de emprego e renda para os segmentos excluídos.

Em outras palavras, ativismo democrático e empreendedorismo competitivo seriam duas tendências na gestão das cidades. A primeira porque enfatiza a participação da sociedade nos processos decisórios, a democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos, o resgate da autonomia e da identidade local. A segunda porque procura incrementar a eficiência e as vantagens comparativas da cidade visando, geralmente, a integração competitiva no mercado global. Sob a ótica macroestrutural, ambas as visões integradas à gestão local constituem a estrutura básica do desenvolvimento que dá sustentabilidade para a inclusão social.

Tabela 2: Estrutura do Desenvolvimento local e Inclusão Social

		<i>Inclusão Social Autodeterminada Localmente:</i> Ativismo Democrático e Empreendedorismo Urbano	
Formatos		<i>Cidade Democrática</i>	<i>Cidade Mercado</i>
Político	Alianças	Centro Esquerda/Frentes	Centro Direita/Frentes
	Engenharia	Representantes dos Segmentos Políticos e Sociais	Representantes dos Segmentos Políticos e Econômicos
	Atores	Setores Populares Elites Técnicas Igreja Progressista <i>ONG's</i> Micros e pequenos empresários Representantes de classe	Agentes Econômicos Empresários Comerciantes Elites Técnicas Igreja Conservadora Profissional Liberal
	Pactuação	Conflitiva	Consensual
	Participação	Aberta a Sociedade Civil	Reduzida a Grupos de Interesses
	Papel do Governo Local	Intermediador de Interesses Coletivos/Democrático	Intermediador de Interesses Particulares Empreendedor
	Formas de Gestão	Descentralizadas	Centralizadas/Descentralizadas
Institucional	Instrumentos	Leis Orgânicas Planos Diretores Orçamento Participativo Regionalização da Cidade Prezeis	Isonções Fiscais Concessões Parcerias Marketing/ City Marketing Eventos Projetos Estratégicos
	Canais	Conselhos/Comissões/ Plenárias/Câmaras Setoriais/Fóruns	Consórcios Fóruns Redes
	Representação	Setores Organizados/Cidadão	Indivíduos / Corporações / Lobbies
	Formas Organizacionais	Estruturas Paralelas a Organização Institucional preexistente	Organização Tradicional Paralelas/ Transitórias
	Regulação	Estado/ Sociedade	Estado/ Mercado

Fonte: Elaboração Própria. Adaptada de Leal (1999).

Como há um contínuo deslocamento dos poderes centrais do Estado-nação para as cidades, onde essas ganham maior força e despertam maiores interesses diante da globalização, no atual momento, em que o local é olhado como a célula-chave no mundo da flexibilização, nos espaços locais, abrem-se uma série de oportunidades para que a sociedade “retome as rédeas do seu próprio

desenvolvimento”. (DOWBOR, 1998: 41). Nesse sentido, os interesses globais de competitividade sobre as cidades não podem e não devem sufocar o direito à cidadania, extinguindo a solidariedade entre os povos de mesma cultura e entre culturas diferentes. A globalização pode trazer benefícios à sociedade, desde que esta esteja organizada, seus habitantes cientes do seu papel como cidadãos e assim fortalecidos diante dos processos decisórios.

Portanto, a construção de mecanismos de inclusão social sustentável passa necessariamente pelo entrelaçamento de uma estratégia biunívoca que englobe aumento de competitividade nas cidades ao mesmo tempo que propicie vias de endogenização da equidade social. Não existe dicotomia, portanto, entre competitividade e equidade social, as duas fazem parte de uma mesma faceta do desenvolvimento, em que o social lubrifica as engrenagens do dinamismo da máquina capitalista.

Dessa forma, as ações que garantirão o desenvolvimento com inclusão social devem ser edificadas pelas estratégias que materializem um conjunto de programas, projetos e ações, envolvendo diversas áreas e atores, que deverão trabalhar de forma sinérgica e integrada nesses dois eixos:

a) aumento da equidade social, por meio de projetos em segurança, saúde, geração de emprego e renda e rede de proteção social.

b) aumento da competitividade local, por meio da construção das condições de competitividade e do dinamismo econômico.

No primeiro caso, a melhoria das condições de vida e, principalmente, da infra-estrutura urbana e da escolaridade mostram-se fundamentais para a ampliação da competitividade econômica local. A ação do governo deve ser pautada pelo esforço de criar as condições sociais, logísticas, tecnológicas e culturais das quais depende essa competitividade.

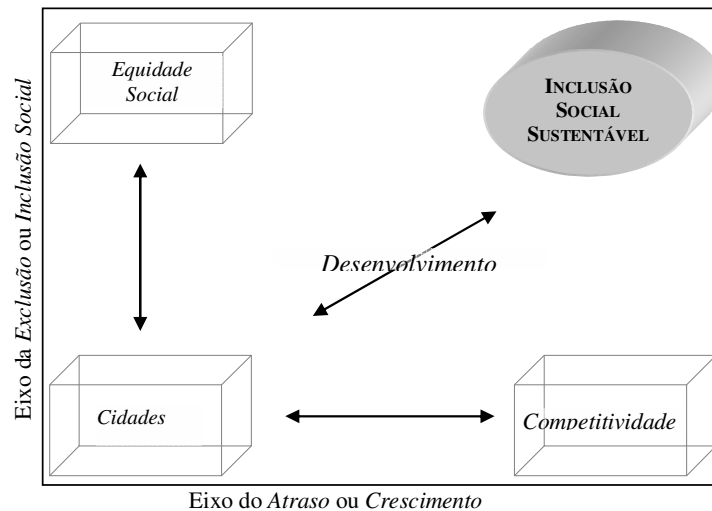
No segundo caso, o foco das ações tende a ser o fomento aos microempreendimentos e também a atração e fomento a grandes empreendimentos e ao incremento de vantagens comparativas.

No tocante às despesas, verifica-se que o direcionamento dado aos recursos pode ir além da infra-estrutura e dos serviços urbanos mais tradicionais. Também, no âmbito municipal, é possível se pensar a utilização de outros mecanismos de indução e incentivo às atividades econômicas, tais como: a oferta de crédito em condições mais favoráveis que no mercado; a produção e/ou difusão de tecnologias; e a capacitação gerencial e técnica.

Os custos públicos de projetos focalizados nos pequenos empreendimentos tendem a ser relativamente bem menores àqueles demandados por uma ótica de incentivo aos grandes empreendimentos. Primeiro, por uma questão de escala de investimento. Segundo, porque se pode desenvolver uma política que articule e mobilize recursos privados e de outras esferas de governo. Por isso, justifica-se que tais projetos sejam financiados pelo orçamento municipal, combinando-se ou não com outras fontes de financiamento.

Em relação ao aspecto da mobilização de recursos externos à prefeitura, cabe salientar que o município pode articular parcerias com organizações privadas e outras esferas de governo e captar empréstimos junto a organismos de financiamento nacionais e internacionais. Tais empréstimos dependem do aval do governo federal; um dos parâmetros analisados é a capacidade de endividamento do município e, portanto, a situação das contas municipais. Observa-se, ainda, a via do financiamento a fundo perdido de agências de fomento não governamentais.

Figura 2: Estratégias da Inclusão Social Sustentável



Fonte: Elaboração Própria.

Nesse sentido, o sucesso da gestão local do desenvolvimento depende, em parte, do poder de mobilização e de engajamento dos seus agentes sociais e da capacidade demonstrada por eles para pensar o

local de forma integral, para que seus recursos produtivos sejam valorizados e transformados em vantagens competitivas efetivas. Essa perspectiva de desenvolvimento pode ser democrática – se parte de um impulso solidário local; endógena – se fomenta a valorização dos recursos próprios; integral – se tem em vista a harmonização de objetivos econômicos, sociais e ambientais; e sustentável – se incorpora preocupações com a preservação dos recursos locais e com a endogenização dos vetores de crescimento.

Diante de uma “cidade-mercado”, cuja forma de gestão focaliza a criação de oportunidades competitivas diante das leis mercadológicas, e de uma “cidade cidadã”, que tem sua marca no fortalecimento da democracia pelo exercício da cidadania, os espaços e as relações sociais desenvolvidas dentro dessas duas lógicas de cidades dependerão diretamente do seu tipo de gestão, de maneira que as duas lógicas possam existir num tipo misto, com arranjos diferenciados para cada localidade, de forma a garantir a inclusão social auto-sustentada, por meio de um desenvolvimento sustentável.

Considerações

O local é o cotidiano e a vivência, onde todos sofrem os efeitos das macroestruturas e onde são construídas as microestruturas, que por sua vez se refletem sobre as mesmas próprias macroestruturas.

Existe, portanto, um horizonte de ligações, onde os sentidos da ação social são construídos e onde ocorrem as disputas de poder. Nesse horizonte, para a autodeterminação da inclusão social no meio local, o enfoque deste trabalho se limitou a desenhar somente os principais vetores dessa empreitada.

No caso brasileiro, questões relativas à institucionalidade de novas formas de governo, resultantes tanto da luta democrática como dos processos de reforma do Estado, e a inserção política e econômica do âmbito local no desenvolvimento inseriram processos de deslocamento, no plano cognitivo, de postulados teóricos de caráter macroestrutural que orientavam as políticas e os projetos de desenvolvimento nacionais, para uma nova lógica de caráter microssocial.

Tabela 3: Mudança teórica no paradigma das políticas

<p>A <i>macroestrutura</i> da política marcava a teoria social e a ação de atores coletivos aglutinados sob a égide estatal. Orientava-se pela construção de um projeto nacional e o encaminhamento de cunhos redistributivo, compensatório e preventivo por meio da institucionalização das políticas sociais que, mesmo incompleta, operava pelos princípios e mecanismos de solidariedade sobre a estrutura dual da sociedade brasileira.</p>
<p>O paradigma <i>microsocial</i> da política, assentado em postulados do individualismo metodológico, enfatiza solidariedades parciais e identidades específicas, transformando a responsabilidade pública em responsabilidade social e individual, pela co-governança das políticas sociais entre um conjunto tripartite de atores: o Estado, o Mercado e Sociedade Civil.</p>

Fonte: Elaboração Própria. Baseada em Ivo (2001).

Se este movimento cognitivo tem o mérito de fazer emergir novos processos e atores para a construção das políticas por intermédio dos princípios de descentralização, eficiência e focalização, corre o risco de perder seu caráter fundamental ao se limitar a arenas restritas, que ao perderem a dimensão de universalidade, podem comprometer os princípios da equidade e aprofundar a desigualdade e a segmentação.

“O desafio central desse Estado Moderno está localizado na conciliação entre o individual e o coletivo. A crescente transformação das relações sociais, sob a égide da universalização das formas mercantis de produção, em que o capitalismo vai se tornando hegemônico em todo planeta, torna evidente que nem todos os homens e culturas estão disponíveis para seguir as conseqüências necessárias de uma ordem social e política onde o elemento eficiente é dado pelo êxito da iniciativa e atividade pessoal. Um sintoma claro dessa contradição está posto pelo fato contemporâneo da existência de uma riqueza jamais acumulada pela humanidade, convivendo com formas predatórias e desumanas de pobreza e discriminação generalizadas em todo o

globo, em todos os países, inclusive nos mais ricos” (SCHMIDT, 2001: 103).

Nesse contexto, a formação de uma nova arquitetura dinâmica de desenvolvimento brasileiro, a partir dos anos 90, tem perpassado pela introdução de estímulos quase que autopoéticos de a) inovações econômicas e b) inovações político-sociais na esfera local, que demonstram ser contrapesos e respostas de ultrapassagem a formatos deletérios e sedimentados de uma dupla representação fetichista do sistema capitalista que toma novo impulso com a monocultura institucional do neoliberalismo.

Se a monocultura institucional da globalização tem sido a imposição de versões idealizadas de instituições anglo-americanas baseadas em planejamentos institucionais uniformes, cuja aplicabilidade presumivelmente transcende as culturas e circunstâncias nacionais, independente do nível de desenvolvimento ou posição na economia global, os resultados frustrantes dessa lógica exógena às culturas específicas de diversos países indicam uma necessidade imediata para que uma transformação institucional tome outras direções.

Nesse sentido, as respostas autopoéticas de desenvolvimento deliberativo têm sido uma importante resposta de desenvolvimento local à monocultura institucional, ao introduzir um conjunto de estratégias de desenvolvimento e planejamento situadas em sistemas institucionalizados de deliberação popular para alocar bens públicos.

Não obstante esses avanços de desenvolvimento local, a problemática do desenvolvimento não se faz satisfeita uma vez que transcende as variáveis e instituições locais e depende da construção de instituições básicas de governança nacional, e até mesmo internacional, para acabar com a monocultura institucional.

Assim, a discussão não é unipolar, se as instituições deliberativas eficazes, no nível local, podem, por si próprias, capacitar os países à realização do desenvolvimento, pois são instrumentos insuficientes; no entanto são também complementos essenciais à esfera nacional, ao fornecer condições subjacentes de governança e capacidade social de fazer escolhas e ao fornecer uma base mais sólida para avaliar as prioridades de desenvolvimento. Por isso, as implicações reais do desenvolvimento surgem de uma relação estratégica de fortalecimento e construção institucional local, nacional e de fóruns internacionais.

O desenvolvimento local não implica, necessariamente, a

conquista e o exercício da auto-suficiência dos locais - haja vista que existe uma total subordinação e dependência das esferas locais aos instrumentos de política econômica da esfera federal (políticas cambiais, monetárias e fiscais) - mas significa o desenvolvimento de uma capacidade de exercer interdependência, pela geração de condições para criar uma comunidade capaz de suprir suas necessidades mais imediatas, de descobrir ou despertar suas vocações.

Mesmo tendo suas ações submetidas a esses fatores limitantes, o processo de democratização dos governos locais, no Brasil, ainda que concentrado a poucos municípios específicos, tem demonstrado que os governos locais podem assumir algumas tarefas que contribuam para romper circuitos fechados de acumulação e geração de emprego e renda.

Esses pontos aprofundam o conceito de desenvolvimento local, entendido como um plano de ação coordenado, descentralizado e focalizado, destinado a ativar e a melhorar – de maneira sustentável – as condições de vida dos habitantes de uma localidade; e a estimular a ampla participação de todos os atores relevantes.

A administração municipal brasileira encontra-se diante de uma potencialidade de ações de desenvolvimento ainda não exploradas na medida em que estas têm sido consideradas como funções e competência do Estado e da União. Ademais, existe a construção do espaço da cidadania a partir de forças econômicas e sociais locais, com a construção de instituições de escolha social (SEN, 2000).

Nesse sentido, os governos locais têm fortes contribuições de escolha social a serem incorporadas pelas demais esferas de poder para romperem com o caráter econômico-tecnocrata das decisões. Os governos local, regional e nacional, mais do que agentes realizadores do desenvolvimento, devem funcionar como articuladores e facilitadores das ações transescalares de desenvolvimento que coadunem estruturas de escolha social e estruturas burocráticas.

Essas ações não podem ocorrer como monopólio do poder público, ao contrário, sua eficácia se apresentará em maior grau justamente quando o poder público for apenas um dos múltiplos agentes envolvidos em um conjunto de ações representativas de um projeto de desenvolvimento local, regional e nacional apropriado pelos indivíduos, famílias e comunidades.

O dilema do desenvolvimento não está em crescer ou não crescer, mas sim em como crescer, o que implica uma mudança qualitativa das estruturas produtivas, sociais e culturais da sociedade em harmonia com princípios de desenvolvimento que minimizem a

destruição ambiental e maximizem a igualdade social, a saúde, o bem estar, enfim, a qualidade de vida.

No entanto, os conceitos de desenvolvimento aparecem esgarçados e fragilizados diante de experiências históricas como a brasileira. Desenvolvimento significou, de um lado, a aparência de modernidade e, de outro, a exclusão de imensas camadas da população dos indicadores mínimos de cidadania; ou seja, no reverso da própria concepção de modernidade. Nesse cenário, estratégias integradas de desenvolvimento transescalar e multifacetado se mostram impreteríveis (BRANDÃO, 2004).

Tabela 4: Traços macroestruturais mais marcantes a serem enfrentados

Apesar da rápida modernização que se processou no Brasil, a coalizão de poder do pacto de dominação interna não foi modificada, uma vez que não se desenvolveu, no Brasil, os três típicos “corações” do capitalismo desenvolvido: o sistema de crédito, o sistema de exação tributária e o sistema de inovação. Como não se logrou a constituição de um núcleo autóctone de dinamização inovacional e o Estado não teve potência para enfrentar e enjaular a força da coalizão oligárquico-patrimonialista-rentista do poder político e econômico que se instalou há séculos no país, não logrou desenvolver e articular os três sistemas mencionados, constituindo formas capitalistas travadas e mutiladas, especialistas em buscar artifícios de valorização fácil para sua riqueza.

Há uma crescente hipermobilidade e internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado, debilitando os centros nacionais, regionais e locais de decisão e comando sobre os destinos de qualquer território. No caso específico dos países continentais, desiguais e com marcantes heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais), como o Brasil, essa situação se revela ainda mais dramática, ensejando um processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador.

Uma das primeiras manifestações dessa desconstrução nacional se revela no esgarçamento do pacto federativo, desorganizando as articulações entre o poder central e os poderes locais/regionais. Sem política de desenvolvimento nacional, esses países jazem à mercê dos fluxos imprevisíveis do mercado internacional, destruíram parte de sua riqueza produtiva e fragmentaram seu tecido social.

No plano internacional e no interno, é preciso enfrentar a *monocultura institucional* que mantém os padrões de manutenção do esquema centro-periferia - com as desiguais estruturas interacionais de divisão internacional do trabalho - e proclama a ampliação do movimento neoliberal da globalização.

A especificidade do desenvolvimento brasileiro perpassa pelo fortalecimento da federação, pois é preciso entender que a questão complexa é duplamente um dos fatores constitutivos da organização federal do país e uma ameaça à sua existência; ou seja, a diversidade regional e a marginalização de uma imensa maioria da população, quando se transformam em assimetria extrema, podem desembocar em processos de fratura, inclusive federativa. Neste sentido, é para se pensar a repactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de homogeneidade social, como pré-requisitos de um verdadeiro processo de desenvolvimento.

Fonte: Elaboração Própria.

Baseada em Brandão (2004), Evans (s.d.) e Furtado (1983).

A integração das políticas de desenvolvimento com as questões sociais é uma necessidade que se faz necessária, porém, na prática, há uma enorme distância na adoção conjunta de políticas sociais atreladas às políticas econômicas.

Há que se recuperar a perspectiva de um projeto nacional de desenvolvimento que articule a constituição de um efetivo sistema nacional de inovações – garantindo às empresas brasileiras condições de competitividade que não se ancorem no custo do trabalho – à indução pública de investimentos que absorvam mão-de-obra em atividades não necessariamente vinculadas ao novo paradigma tecnológico, mas que atendam às necessidades básicas da população brasileira.

Para que uma estratégia de indução seja bem sucedida, é necessário que os níveis principais (governo federal e governos estaduais) coordenem com a flexibilidade necessária a produção de soluções diferentes às heterogeneidades locais brasileiras; que promovam a continuidade do projeto no tempo; e finalmente, que tenham meios – com recursos financeiros, políticos, técnicos e administrativos – para implementar políticas cujo desenho institucional obtenha a adesão dos demais níveis de governo, portanto requerendo necessariamente a volta do crescimento econômico.

A mudança para um novo sistema tributário é necessária para uma maior equidade na cobrança dos tributos e para o fortalecimento do sistema federativo. Isso é possível por meio da solidez do processo de transição de um sistema tributário baseado fundamentalmente na taxa indireta, para outro, assentado na tributação direta.

A questão da instabilidade das fontes de financiamento – dada a perda de receita em períodos de retração dos negócios e o crescimento insuficiente de recursos em fases de expansão – deve ser resolvida,

preferencialmente, pela diversificação de fontes e não pela substituição da base de incidência. O equilíbrio financeiro e a estabilidade de recursos devem ser perseguidos, portanto, através de modos de financiamento alternativos que promovam a compensação de ganhos e perdas no curto prazo, bem como perspectivas mais favoráveis no longo prazo.

Há de se fortalecer o paradigma de reforma do Estado, para que se afaste da perspectiva contábil que hoje orienta a ação governamental e busque descortinar mecanismos que acentuem a *accountability* e a responsabilidade da administração pública e do sistema político brasileiro e se oriente para um desenho do Estado que favoreça a ampliação de sua eficácia redistributiva. Esse processo tem, necessariamente, de primar pela implementação de um desenho institucional capaz de produzir incentivos suficientes para que os governos subnacionais tomem a decisão de assumir tais atribuições em um ambiente que salvguarde o processo com *accountability*, transparência e democracia.

Para enfrentar esses desafios, numa conjuntura bastante adversa como a atual, é preciso um processo intenso de capacitação, seja para o desenvolvimento institucional na busca de um maior impacto nas suas ações, seja para fortalecer os espaços públicos de negociação e atuar neles por intermédio de projetos alternativos. Do ponto de vista organizacional, a problemática da governabilidade, no Brasil, tem três dimensões principais: a) reforma política e do pacto federativo; b) reforma administrativa do Estado nos níveis federal, estadual e municipal; e c) novo papel das organizações não-governamentais (Ongs).

As políticas deliberadas, nos três níveis do governo brasileiro, têm impacto sobre as políticas em três ordens de influência: a) as relações entre o governo federal e os Estados, b) as relações entre o governo federal e os municípios, e c) as relações entre os governos estaduais e os municípios. Assim, o legado de políticas prévias de um nível anterior do governo influenciam e criam uma herança institucional para as políticas dos demais níveis, segundo um caminho histórico de dependência, em que, de acordo com a teoria do agente-principal, o principal (governos federal e estaduais) institui mecanismos de *enforcement*, ao delegar responsabilidades para aplicação de recursos aos *agentes* ou governos locais (Estados e municípios).

Todo o processo de desenvolvimento passa necessariamente pela superação dos desafios gerados pelas relações

intergovernamentais, ou seja, no caso brasileiro, por uma melhor definição das instituições que arbitram e regulam a descentralização em um pacto federativo que é caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e da capacidade administrativa de seus governos locais.

As estratégias de desenvolvimento ficam em aberto quanto às conclusões, para que assim a construção da ação social modifique as micro e macroestruturas da exclusão a partir da dinamização das bases materiais na arena da luta política do próprio cotidiano, onde se tecerão as considerações autodeterminadas do desenvolvimento, não como esfera local, mas como uma totalidade dinâmica multifacetada e multiescalar.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, H.. “Território e poder: a política das escalas”. In: FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

BRANDÃO, C. A. “Escalas de poder, instituições e territórios: orientadas ao desenvolvimento”. **Organizações e estratégias Sociedade**, vol. 11. Salvador: UFBA, 2004.

CASTILHOS, D. S. B. **Capital Social e Políticas Públicas: um estudo da linha infra-estrutura e services aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Tese de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

COLEMAN, J. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University, 1990.

COLLIER, P.. **Social Capital and Poverty**. Washington: The World Bank, 1998 (mimeo).

DOWBOR, L. “O poder local diante dos novos desafios sociais”. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA.. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999.

_____. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

EVANS, P. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. **World Development**, vol. 24, nº6, 1996.

_____. “Além da ‘monocultura institucional’: Instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo” (mimeo, s.d.).

FISCHER, T. “Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda”. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FISCHER, T. & MELO, V. P. “Gestão Social do Desenvolvimento e Interorganizações”. **Anais do XII Colóquio Internacional sobre Poder Local**. Salvador: UFBA, 2003.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

JUNQUEIRA, R. G. P. “Agendas sociais: desafio da intersectorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável”. **Revista de Administração Pública**, vol. 34, nº 6. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

IVO, A. B. L. “As transformações do Estado contemporâneo”. **Caderno CRH**, nº 35, julho/dezembro. Salvador: UFBA, 2001.

LEAL, S. M. R. “Formatos democráticos ou arranjos institucionais? A práxis dos Orçamentos participativos” **Anais do VII Colóquio Internacional sobre Poder Local**. Bahia: UFBA, 1999.

MOURA, S. “A Gestão do Desenvolvimento Local: Estratégias e Possibilidades de Financiamento”. **ANAIS do 22º Encontro da ANPAD**. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

PUTMAN, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SCHMIDT, B. V. “O Estado, a nova esquerda e o neocorporativismo”. **Caderno CRH**, nº 35, julho/dezembro. Salvador: UFBA, 2001.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENHORAS, E. M. “Políticas Públicas nos Anos Noventa: Um Ensaio sobre as Causas e Implicações da Crise do Estado Brasileiro de Bem-Estar Social”. **Revista Oikos**, vol. 2, agosto. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003.