



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA
POLÍTICA



**Desenvolvimento local: uma análise crítica dos paradigmas e dos
impasses**

TAYLA NAYARA BARBOSA

São Carlos
Março, 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Desenvolvimento local: uma análise crítica dos paradigmas e dos
impasses**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob orientação do Prof. Joelson Gonçalves de Carvalho.

São Carlos
Março, 2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Tayla Nayara Barbosa, realizada em 01/03/2018:

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho
UFSCar

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
UFSCar

Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina
UFSCar

Prof. Dr. Cláudio César da Paiva
UNESP

Discente: Tayla Nayara Barbosa

Desenvolvimento local: uma análise crítica dos paradigmas e dos impasses

Dissertação de mestrado

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Defendida em: 01/03/2018

COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Joelson Gonçalves de Carvalho

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar)

Prof. Dr. Claudio Cesar de Paiva

Departamento de Economia da UNESP (Araraquara)

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar)

Prof. Dr. Wagner de Souza L. Molina

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP)

Agradecimentos

A tarefa de escrever os agradecimentos é quase tão complexa quanto produzir uma dissertação de mestrado, porque que ao longo da minha trajetória acadêmica, inúmeras pessoas contribuíram de várias maneiras para a concretização desta pesquisa. Entre tantos, em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Deus, sem o qual nada disso seria possível.

Gostaria de agradecer a minha família (minha vó, tias, tios, primas e meu irmão Fabrício) que me apoiaram e torceram por mim durante estes anos. Faço menção especial a duas pessoas importantíssimas na minha vida: meu padrasto Carlos e minha mãe Silvia. Agradeço o apoio incondicional e a torcida deles em cada etapa do caminho, confiando e acreditando em mim, mesmo quando eu não acreditava. Vocês são a minha base e dedico a vocês esta dissertação.

Agradeço também o apoio, a paciência e o companheirismo do meu amor Alcides, com o qual compartilho esta conquista. Agradeço também aos meus amigos que estiveram sempre por perto ao longo do caminho, confortando-me nas angústias e comemorando as alegrias: Fernando, Ana, Jerônimo, Rodrigo, Sabrina e Wélita.

Agradeço ao Professor Joelson pela orientação, apoio e amizade durante todos esses anos, desde a Iniciação Científica. Obrigadapor acreditar em mim e me ajudar a tornar uma pessoa e pesquisadora melhor. Você é uma referência para mim e fico muito feliz em dizer que sou sua orientanda.

Por último, mas não menos importante, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro, sem o qual o desenvolvimento da pesquisa não seria possível. Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar) por possibilitar o aperfeiçoamento da minha formação como pesquisadora.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo compreender o processo de institucionalização de políticas públicas voltadas para o tema do desenvolvimento local, analisando os principais marcos legais que cercaram tais políticas, enfatizando as contradições intrínsecas a elas a partir do modelo teórico do institucionalismo histórico. A partir da observação teórica prévia sobre desenvolvimento na escala local, observa-se que os municípios brasileiros, dentro da perspectiva de um capitalismo global, possuem dificuldades de crescimento econômico e garantia de boa qualidade de vida para a sua população. Logo, o objetivo da pesquisa, é investigar o processo de institucionalização do desenvolvimento local no Brasil, a partir da Constituição de 1988. Tendo em vista que as discussões sobre as políticas públicas de desenvolvimento local ganharam força nos últimos anos, o presente trabalho tem a intenção de analisar criticamente políticas de desenvolvimento socioeconômico baseadas na teoria do desenvolvimento endógeno. Em conclusão, observamos que o desenvolvimento local, inserido em um projeto nacional de desenvolvimento, possui características que podem contribuir para o crescimento econômico alinhado a qualidade de vida. Todavia, a sua apropriação pela perspectiva *mainstream* distorce a proposta de desenvolvimento a partir dos atores locais, o que cria um descompasso entre o projeto e a sua aplicação.

Palavras-chave: Instituições; políticas públicas; desenvolvimento local.

ABSTRACT

This research aims to understand the process of institutionalization of public policies focused on the theme of local development, analyzing the main legal frameworks that surrounded these policies, emphasizing the contradictions intrinsic to them from the theoretical model of historical institutionalism. From the previous theoretical observation on development at the local scale, it can be observed that the Brazilian municipalities, within the perspective of a global capitalism, have difficulties of economic growth and guarantee of good quality of life for its population. Therefore, the objective of the research is to investigate the process of institutionalization of local development in Brazil, starting with the 1988's Constitution. Considering that the discussions on public policies of local development have gained strength in recent years, the present work intends to critically analyze socioeconomic development policies based on the theory of endogenous development. In conclusion, we observe that local development, inserted in a national development project, has characteristics that can contribute to economic growth aligned to the quality of life. However, its appropriation from the mainstream perspective distorts the proposal of development from the local actors, which creates a mismatch between the project and its application.

Keywords: Institutions; public policy; development.

LISTA DE SIGLAS

APL's - Arranjos Produtivos Locais
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima
CHESF - Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CVSF - Comissão do Vale do São Francisco
DORA - Dynamics of Rural Areas
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
GTDN - Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEADER - Liaisons Entre Activités de Développement de L'Économie Rural
MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PDEN - Plano para Desenvolvimento Econômico do Nordeste
PITCE - Política Industrial, Tecnológica e Exportação
PND - Planos Nacionais de Desenvolvimento
PPAPL - Políticas Públicas de Arranjos Produtivos Locais no Brasil
PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
REDESIST - Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais
RTS - Rede de Tecnologias Sociais
SCTDE - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SUDENE - Superintendência do desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1- Introdução | 10 |
| 2 – A questão do desenvolvimento local | 15 |
| 2.1 - A Trajetória do desenvolvimento local | 15 |
| 2.1.1 – Desenvolvimento e deterioração dos termos de troca | 16 |
| 2.1.2 – Desenvolvimento e dualismo estruturalista | 17 |
| 2.1.3 – Desenvolvimento regional e desenvolvimento local | 19 |
| 2.1.4 – O projeto de desenvolvimento local | 21 |
| 2.2 – Desenvolvimento local: algumas perspectivas | 23 |
| 2.2.1 – Ideias para o desenvolvimento local | 24 |
| 2.2.2 – Síntese do projeto de desenvolvimento local | 32 |
| 2.3 – Análise crítica das perspectivas sobre o desenvolvimento local | 33 |
| 3- As políticas e experiências de desenvolvimento local no Brasil | 42 |
| 3.1 – Antecedentes do desenvolvimento local no Brasil: principais políticas e órgãos executores..... | 42 |
| 3.2 – Desafios institucionais do desenvolvimento local no Brasil..... | 49 |
| 3.2.1 – Pacto federativo | 49 |
| 3.2.2 – Desafios de implementação | 50 |
| 3.2.3 – Marcos legais | 52 |
| 3.3 –Experiências internacionais: os casos da Europa e da América Latina | 54 |
| 3.4 - Principais políticas: Projeto Política Nacional de Apoio ao desenvolvimento local..... | 57 |
| 3.5 - Experiências de desenvolvimento local no Brasil: APL's e Territórios da Cidadania | 64 |
| 4- Contradições do desenvolvimento local | 72 |
| 4.1 - Desenvolvimento e institucionalismo histórico | 72 |
| 4.2 - Políticas <i>top-down</i> | 77 |
| 4.3 – Imposição de paradigmas | 80 |
| 4.4 – A escala local na esfera neoliberal..... | 84 |
| 5- Considerações finais | 90 |
| Referências | 95 |

1- INTRODUÇÃO

O debate acerca da questão do desenvolvimento local é complexo e polêmico, visto que este termo recebeu várias definições ao longo dos anos. Tendo em vista que o objetivo da pesquisa é problematizar a questão do desenvolvimento local, ressaltando suas limitações; não será feita uma definição normativa sobre o termo. O que será destacado são as perspectivas sobre o desenvolvimento local, em especial, duas: a primeira é alinhada com o pensamento econômico *mainstream*, segundo o qual, os atores locais através de fatores endógenos a sua comunidade podem alcançar o desenvolvimento e a inserção autônoma no mercado internacional. Por outro, a segunda perspectiva tem como foco a inclusão fatores externos as comunidades locais para a promoção do desenvolvimento, como o Estado e a noção de território. Conforme será apresentado ao longo do texto, a análise de ambas as perspectivas demonstrará suas limitações, como o abandono de um projeto nacional de desenvolvimento e a falta de inclusão de fatores externos pela perspectiva *mainstream*.

É importante ressaltar que o objeto de pesquisa, o desenvolvimento local, compreende conceitos e pressupostos de várias perspectivas teóricas, não se restringindo a um campo de estudo. Logo, para a compreensão de suas contradições, é necessário o diálogo com outras áreas do conhecimento, entre elas economia, sociologia, antropologia, história, geografia, para além da ciência política. De maneira geral, em que pesem inúmeras divergências teórico-metodológicas, o tema do desenvolvimento local busca apresentar sugestões de políticas públicas que combatam as desigualdades sociais. As origens desta perspectiva teórica remetem a década de 1970, período em que as políticas passaram a ser pensadas *bottom-up*¹ (“da base para o topo” em tradução livre), contrariando as teorias de centralização das esferas decisórias.

No cenário internacional, como veremos nos capítulos a seguir, a possibilidade de desenvolvimento local a partir de novos tipos de arranjos

¹ Os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser divididos em duas principais correntes teóricas: *top-down* e *bottom-up* (PRESSMAN & WILDAVSKY, 1984). A primeira perspectiva teórica destaca o processo de formulação de políticas, observando a hierarquia burocrática e enfatizando as decisões do alto escalão. Já, a segunda perspectiva argumenta que a implementação de uma política ocorre de forma distinta do que é formulado teoricamente, sendo necessário observar aqueles que estão no nível mais baixo da hierarquia e mais próximos do contexto social no qual a política é posta em prática, os chamados burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980).

institucionais, ganhou força com as experiências de pequenos empreendimentos industriais na década de 1970, no centro e nordeste da Itália, conhecido como Terceira Itália. De acordo com Giacomo Becattini (1999), os empreendimentos italianos eram baseados em pequenas empresas de setores tradicionais, como calçados e alimentos, sendo que seus sucessos levaram ao desenvolvimento da região, tornando-se objeto de estudo de pesquisadores e governos.

No Brasil, a pauta do desenvolvimento local ganhou força no final dos anos 1990, no amplo escopo das políticas neoliberais. Alguns dos estudos mais críticos sobre o tema se iniciaram com a formação da Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST), em 2003, que definiu e ampliou o termo no contexto nacional, focando na formulação de políticas públicas.

Desse modo, no que se refere as políticas públicas voltadas para o tema do desenvolvimento local, observamos uma enorme variedade de iniciativas e arranjos institucionais, formulados e implementados a partir do final do século XX. Assim, temos políticas de estímulo ao protagonismo local; políticas para ampliar as formas de financiamento produtivo; políticas para ampliar o acesso a mercados; políticas para ampliar o acesso à tecnologia e à inovação; políticas de apoio à geração de ocupação e renda; políticas para ampliar o acesso à informação e comunicação e fundos públicos de apoio ao desenvolvimento local. (PAULA, 2009).

As iniciativas institucionais formuladas e implementadas entre 1988 e os anos 2000, constituem-se como um dos esforços de coordenar políticas de desenvolvimento em todo o país. Além disso, representam uma mudança de paradigma da questão regional: antes majoritariamente tratada pela abordagem macrorregional, a partir de instrumentos exógenos e *top-down*; passa a ser vista como uma problemática de múltiplas escalas, que implica na construção de mecanismos endógenos e *bottom-up*. O objetivo de tais políticas é duplo. Em primeiro lugar, configura-se como uma tentativa de sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra regionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais. Um segundo objetivo é criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.

De maneira geral, o desenho institucional de tais políticas articula, pelo menos em tese, as três esferas decisórias, iniciando com as deliberações de nível estratégico dos ministros e da Presidência no Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território. A seguir, o nível tático é discutido pelos secretários executivos dos ministérios na Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais. A partir disso, os Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território lidam com os níveis operacionais, negociando diretamente com as instâncias municipais.

Diante dessas características, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local são transversais e desafiadoras, mobilizando recursos e instrumentos federais, estaduais e municipais. A partir delas, coordenam-se diferentes políticas setoriais que lidam com a questão do desenvolvimento, em várias regiões do país. Entre estas políticas, destacam-se os programas estaduais de políticas dos últimos anos, que têm como objetivo apoiar estudos e projetos para o desenvolvimento local, através de políticas públicas estruturadas com as governanças regionais e iniciativas privadas. As parcerias entre os governos municipais e as empresas locais configuram-se por meio dos Arranjos Produtivos Locais, e tem como objetivo melhorar a competitividade da economia local, gerando emprego e renda para a população, conforme atestam os adeptos da teoria do desenvolvimento endógeno sustentável.

O processo de institucionalização do desenvolvimento local é considerado pelo governo federal no início dos anos 2000, uma importante estratégia de política pública para alcançar o desenvolvimento das governanças locais. Isto posto, estudar as contradições em torno de tal processo e como conseguiu sintetizar interesses e teorias econômicas, colocando-os na agenda governamental, é uma importante contribuição tanto para a discussão acerca do desenvolvimento local como para os estudos de políticas públicas. Isso porque segundo Celina Souza (2007), o estudo de políticas públicas possui caráter interdisciplinar, tendo em vista que seu objeto de pesquisa são “as instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação” (SOUZA, 2007). Logo, de acordo com a autora, a análise de políticas públicas demonstra o governo como o *lócus* no qual os conflitos entre ideias e preferências ocorrem. “Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, colocar o ‘governo em ação’” (SOUZA, 2007).

Portanto, a pesquisa tem como objetivo compreender o processo de institucionalização de políticas públicas voltadas para o tema do desenvolvimento local, analisando os principais marcos legais que cercaram tais políticas, enfatizando as sobreposições, aplicabilidades práticas e contradições intrínsecas a elas. O modelo teórico utilizado para a análise do tema é o institucionalismo histórico, que será apresentado na quarta seção. Tendo em vista que o objetivo da pesquisa é analisar os principais marcos e limites do processo de institucionalização do desenvolvimento local no Brasil, um dos principais modelos teóricos, dentro da Ciência Política, que estudam as instituições e seus processos é o institucionalismo. Desse modo, o desenvolvimento local e o processo de sua institucionalização, isto é, sua transformação em instituições e normas, será compreendido a partir do institucionalismo histórico.

Desse modo, a pesquisa busca questionar, de forma mais geral, como se dá o processo de institucionalização do desenvolvimento local e quais são os principais marcos legais-institucionais e políticas públicas voltados para o tema. Buscar-se-á lançar luz às instituições e atores que participam desse processo, bem como às contradições envolvidas nesse processo, visibilizando os problemas e resultados que surgem nesta trajetória.

Para cumprir os objetivos propostos, esse trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma breve recapitulação teórica sobre os estudos voltados para o desenvolvimento local, destacando duas principais correntes teóricas: aqueles que defendem o desenvolvimento local como uma política endogenista² e sem articulação com um projeto nacional e aqueles que criticam essa primeira proposta e defendem a inserção do desenvolvimento local dentro de uma política nacional de desenvolvimento. No segundo capítulo, é discutida a questão do desenvolvimento local no Brasil, enfatizando o período pós-Constituição de 1988 e as principais políticas públicas nacionais voltadas para esse enfoque. Já, no terceiro capítulo são debatidas as contradições intrínsecas ao processo de institucionalização do desenvolvimento local, destacando as discussões acerca da construção de políticas nacionais de desenvolvimento. O foco deste capítulo é discutir como construir um projeto nacional de desenvolvimento, se

² A perspectiva do desenvolvimento local endógeno propõe que o crescimento econômico depende apenas dos fatores e atores internos a uma comunidade, sendo necessário somente os estímulos a estas capacidades intrínsecas para o sucesso de empreendimentos deste tipo.

experiências como as de políticas de desenvolvimento local, não consideram a ideia de nação. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais sobre a questão do desenvolvimento local.

2- A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Este capítulo tem como propósito apresentar uma breve recapitulação teórica sobre os estudos voltados para o desenvolvimento local. Assim, para cumprir seus objetivos ele está dividido em três seções. A primeira seção apresenta uma breve trajetória do debate teórico sobre o desenvolvimento local, desde os experimentos da Terceira Itália até as iniciativas contemporâneas baseadas em fatores como capital social e empreendedorismo. A segunda seção discute as principais ideias teóricas sobre como alcançar o desenvolvimento local, cada uma enfocando diferentes aspectos, em especial a perspectiva de desenvolvimento local alinhada ao *mainstream*. Por conseguinte, a terceira seção traz um dos principais debates sobre o tema: um projeto de desenvolvimento local enfatizando os atores e potenciais locais *versus* um projeto de desenvolvimento local inserido dentro de um projeto nacional de desenvolvimento a partir da noção de território, com articulação entre o local e o nacional.

2.1- A TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO

O termo desenvolvimento é, segundo Cepêda (2012), polissêmico e vem sendo discutido nas ciências sociais há muito tempo. No século XVIII, por exemplo, desenvolvimento estava relacionado à evolução e ao progresso, o que pode ser observado na obra de A Riqueza das Nações de Adam Smith. Para esse autor, o desenvolvimento pressupunha evoluir de maneira crescente a energia contida nas formas de produção, o que geraria crescimento econômico. Contudo, perspectivas contrárias a essa, como a de Furtado (1998), argumentavam que o desenvolvimento não está restrito ao crescimento econômico, sendo que compreende também pressupostos como a garantia de boa qualidade de vida para a população e a sustentabilidade do país.

Não apenas com Smith, mas com toda a escola liberal, houve uma simplificação da ideia do desenvolvimento à de progresso. Nem mesmo a crise do liberalismo, materializada na crise de 1929 e na ascensão do keynesianismo, conseguiu romper com essa simplificação. No pós-guerra, por exemplo, as visões sobre o

desenvolvimento envolviam a crença de que ele se resume a crescimento econômico.

Partindo desse falso pressuposto, Walt Rostow (1961), apresentava uma escala evolutiva do desenvolvimento, que pressupunha a passagem por cinco etapas ou estágios: o primeiro seria a sociedade tradicional, cujo exemplo histórico é a sociedade feudal; o segundo era a reunião de condições para o arranque, tendo como exemplo a sociedade mercantil e em seguida o arranque, isto é, a união de condições internas e externas que auxiliassem no desenvolvimento, tendo como expoente a sociedade capitalista, que naturalmente chegaria a maturidade e à sociedade do consumo de massas. A perspectiva evolutiva de Rostow defendia a possibilidade de ajuda externa para o arranque, como o investimento externo direto (IED) ³ e a poupança externa⁴, o que foi aplicado no Brasil nos anos 1950, por exemplo.

Nos anos 1950, as produções teóricas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) tendo como líderes Celso Furtado e Raúl Prebisch, contrariam as perspectivas ortodoxas. A CEPAL era contrária a ideia de evolução econômica natural e etapista do desenvolvimento, argumentando que a relação de troca entre os países do chamado centro do capitalismo global e os países da periferia, gerava diferenças estruturais tendo, como exemplo, a deterioração dos termos de troca. Nesse sentido, mesmo que os países da América Latina conseguissem alcançar alto estágio de desenvolvimento, ainda estariam classificados como subdesenvolvidos através comparação com os outros países do centro.

2.1.1 Desenvolvimento e deterioração dos termos de troca

Mesmo sendo uma novidade no *mainstream*, a tese do subdesenvolvimento já estava sendo debatida, notadamente por Furtado (1961) que apontava o subdesenvolvimento não como uma etapa na escala do desenvolvimento, tal qual

³Segundo a economia, o Investimento Externo Direto (IED) é oriundo fora da economia nacional e é aplicado na estrutura produtiva doméstica de um país, como por exemplo, em investimentos em empresas nativas ou a criação de novas empresas no local.

⁴Na economia, a Poupança Externa (PE) é a possibilidade de acesso de um país aos recursos disponíveis no exterior. Esta transação acontece quando o país não possui investimentos internos suficientes para estimular seu crescimento, sendo que o acesso a esses recursos se dá por meio de grandes empréstimos, com juros e a longo prazo.

propunha Rostow; mas como uma consequência de relações socioeconômicas desiguais. Dessa maneira, para Furtado, a superação do subdesenvolvimento exigia a constituição de pactos políticos coletivos que pressupunham a ação do Estado na economia e na sociedade. Por isso, principalmente nos textos da primeira fase da CEPAL⁵, tanto Prebisch quanto Furtado, defendem a industrialização nacional como uma das alternativas para impulsionar o desenvolvimento de um país.

Para Prebisch (1952), o atraso dos países periféricos só é compreendido através da apreensão da relação entre eles e os países centrais. A divisão internacional do trabalho conferiu a periferia uma posição de atraso em relação ao centro, quando lhes atribuiu o papel de países agroexportadores e submeteu sua economia à economia dos países centrais, de forma que a primeira se mostrava como “acessório” da segunda. Ainda segundo o autor, essa divisão promoveria uma deterioração dos termos de troca, isto é, produtos primários têm seu preço estabelecido pela relação de oferta e procura, logo, são definidos pelas condições de mercado. Porém, o mesmo não acontecia com os produtos manufaturados, que tinham seus preços pouco influenciados pelo mercado internacional. Além disso, os produtos primários apresentam tendência à redução de preços enquanto os manufaturados têm tendência ao aumento. Portanto, caberia aos países periféricos resolverem o problema gerado em sua balança de pagamentos, que tenderia a apresentar *déficit*, uma vez que, é preciso vender sempre mais produtos primários para continuar importando a mesma quantidade de manufaturados.

2.1.2 Desenvolvimento e dualismo estruturalista

Segundo os autores estruturalistas como Prebisch e Furtado, a questão do subdesenvolvimento é analisada a partir de um dualismo: a periferia é marcada por uma estrutura econômica heterogênea, onde há setores modernos e setores de economia de subsistência. Tendo em vista esse dualismo estrutural, a solução para o desenvolvimento do país seria a homogeneização dos setores econômicos. Segundo Celso Furtado, essas “ilhas de modernidade e atraso” dentro da mesma

⁵ De acordo com Bielschowsky (1998), a CEPAL foi criada na segunda metade do século XX e sua história pode ser dividida em três fases. De maneira geral, a primeira fase corresponde principalmente a década de 1950 e a teoria de deterioração dos termos de troca. Já, segunda fase da escola cepalina compreende a década de 1960 e apresenta estudos sobre a industrialização dos países periféricos. Por último, a terceira e nova fase da CEPAL, a partir da década de 1990, abrange teses sobre tecnologia e desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

economia, é que gera um mal-estar social, principalmente acerca da questão distributiva, pois o excesso de mão-de-obra desqualificada (exército de reserva) empurra os trabalhadores a um salário de subsistência. Logo, para esse autor, a industrialização romperia com os desequilíbrios estruturais e avançaria nos problemas distributivos.

Assim, no bojo da industrialização levada a cabo na América Latina, em termos gerais e no Brasil, em termos específicos; cristalizou-se o que passou para a historiografia como desenvolvimentismo. Conforme argumenta Cepêda (2012), a tese do desenvolvimentismo emerge a partir da teoria do atraso produzida pelos pensadores da CEPAL, entre eles Celso Furtado e Raul Prebisch, que formularam o argumento geral de que o chamado “atraso”, que era visto como um capitalismo incompleto; faz, na verdade, parte de um sistema econômico que se desenvolve de maneira desigual. Desse modo, o que antes era denominado como posição de “atraso”, passa a ser considerado como uma relação desigual entre pares subdesenvolvidos e desenvolvidos. Assim, o termo desenvolvimentismo indica um processo, um movimento de transformação contínua da dimensão social.

Dentro dessa perspectiva teórica, a tese do desenvolvimentismo surge como uma proposta de superação das deficiências estruturais da sociedade brasileira. Isso porque, o desenvolvimentismo propõe que a vontade social, nos termos de Jean-Jacques Rousseau, seja a origem da dinâmica do progresso. Partindo da ideia de nação, o desenvolvimentismo dos anos 1950 compreende a economia como um sistema nacionalmente integrado, não podendo ser reduzida a áreas isoladas. Desse modo, o desenvolvimentismo crítica perspectivas que valorizam o mercado como regulador da economia nacional. (CÊPEDA, 2012).

No Brasil, a tese do desenvolvimentismo teve expressão no pensamento social a partir da relação entre o déficit de identidade nacional com o legado colonial. Entre os setores de produção, a indústria é indicada pelos autores desenvolvimentistas como o motor da dinâmica econômica nacional. Nesse sentido, a valorização da indústria nacional em detrimento dos interesses internacionais, a partir de políticas protecionistas e de investimentos públicos, é um dos pressupostos da retórica desenvolvimentista. Para os autores desenvolvimentistas, como Furtado

e Roberto Simonsen⁶, o Estado deveria ser o ator principal na produção e regulação de políticas públicas que impulsionem a economia e combata a desigualdade social.

No campo teórico, os autores desenvolvimentistas afastaram-se do liberalismo clássico que começou com Smith e aproximaram-se do corporativismo. (CEPÊDA, 2012). Assim, através do diagnóstico do subdesenvolvimento da CEPAL, o desenvolvimentismo tem como questão central o combate dos problemas que dificultam a construção de uma indústria nacional madura e integrada. O seu foco é a resolução dos problemas dos gargalos indústrias nacionais, a partir da ação ativa do Estado, o que levaria a melhoria da renda e da qualidade de vida da população. (CÊPEDA, 2012).

2.1.3 Desenvolvimento regional e desenvolvimento local

Feita essa digressão temática sobre o desenvolvimento no Brasil, recuperemos o foco de investigação dessa dissertação: os limites de aplicação de políticas públicas voltadas para o tema do desenvolvimento local no Brasil. Sendo esse o foco do trabalho, é necessário apresentar uma distinção entre políticas relacionadas ao desenvolvimento regional e políticas direcionadas para o desenvolvimento local no país.

No que diz respeito às políticas públicas de desenvolvimento regional, o Brasil possui longo histórico de tentativas de combate às desigualdades entre as regiões. Primando por uma síntese, observando as iniciativas a partir de meados do século XX, durante a década de 1950, por exemplo, uma das primeiras políticas de desenvolvimento regional foi direcionada para determinadas regiões do país, como o Norte e o Nordeste, a partir de iniciativas como a Superintendência do desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)⁷. As políticas de desenvolvimento regional deste período tinham como objetivo o combate dos problemas sociais e econômicos da região, orientadas pelos pressupostos teóricos desenvolvimentistas. Desta forma,

⁶ Para saber mais sobre o assunto, consultar *Formação Econômica do Brasil* (1995) e *Teoria e Política do desenvolvimento econômico* (1971) de Celso Furtado e *Orientação industrial brasileira* (1928) e *Evolução industrial do Brasil e outros estudos* (1973) de Roberto Simonsen

⁷ O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado em 1985 e coordenado por Celso Furtado, visava a industrialização da Região Nordeste a partir de políticas de substituição de importações. A SUDENE foi um dos desdobramentos das ações do GTDN. É interessante ressaltar que Furtado, um dos expoentes no debate do desenvolvimento e do desenvolvimentismo, participou ativamente do GTDN e da SUDENE nos primeiros anos da sua criação.

no final da década de 1950 e início da década de 1960, problemas econômicos passaram a ser o foco predominante das políticas regionais. (ARAÚJO, 1999).

Obviamente a ação pública não é casuística. Para tanto, existe um corolário de teorias que se sobrepõem ou que se complementam, o que não é diferente quando se pensa no desenvolvimento regional. Dentre as teorias de maior impacto na contemporaneidade podemos listar como exemplos, a teoria dos polos de crescimento de Perroux (1967), que compreende o desenvolvimento em função da expansão das indústrias e dos fluxos monetários e; a teoria da causação circular cumulativa de Myrdal (1965), que considera o desenvolvimento de forma distinta entre os países, dividindo-os em desenvolvidos (com alto nível de renda *per capita*, integração nacional e investimento) e subdesenvolvidos (baixos níveis de renda *per capita* e crescimento). Já, os encadeamentos produtivos de Hirschman (1961), partem do pressuposto que o desenvolvimento se dá em função do investimento nas características necessárias para tal processo como o capital, a educação técnica, o sistema bancário adequado e a infraestrutura. Por outro lado, a teoria da base exportadora de North (1977), considera que o principal fator de desenvolvimento é a exportação. Em contrapartida, a visão do desenvolvimento da América Latina por Raul Prebisch (1963), considerava que o desenvolvimento não é espontâneo, sendo necessária a ação do governo na estrutura produtiva. Por fim, a visão de desenvolvimento de Celso Furtado (1981), segundo a qual, o processo de desenvolvimento não pode ser copiado de um país para o outro, sendo necessário o incentivo à produção industrial e o consumo nacional.

No que tange as experiências de desenvolvimento regional no Brasil, entre as teorias que influenciaram as políticas regionais do século XX, destacam-se, entre outras, duas perspectivas: aquelas que enfatizavam o crescimento a partir de fora das regiões e aquelas que defendiam o crescimento vindo de dentro das regiões.(MADUREIRA, 2015). A primeira corrente tem como pressuposto o princípio de que o crescimento pode ser transmitido entre as regiões a partir do comércio entre elas, enquanto que a segunda corrente defende que cada região possui capacidades e atores internos capazes de impulsionar o seu próprio crescimento baseado em atividades como a exportação de produtos locais. (MADUREIRA, 2015).

Até a década de 1970, a primeira corrente teve maior destaque na produção de políticas públicas regionais no país. Contudo, estas políticas tiveram alcance

limitado, pois não possuíam articulação com as políticas nacionais.(MADUREIRA, 2015).Já, a partir das décadas de 1960 e 1970, uma das teorias que direcionava a produção de políticas públicas de desenvolvimento regional era a dos Polos de Crescimento⁸, que compreendia a concentração de esforços em determinadas regiões que possuíam potencial. (MADUREIRA, 2015). A partir das décadas de 1980 e 1990, é que as políticas regionais voltadas para diferentes regiões do país ganharam força no debate de uma política nacional e, anos mais tarde, global. Entre as políticas regionais, o destaque entre as políticas de desenvolvimento regional foi a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, criada no início dos anos 2000,tinha como objetivo o combate às desigualdades entre as regiões norte e sul do país. As políticas de desenvolvimento regional têm como base a noção de espaço e regiões, sendo que são voltadas para a integralização do país.

2.1.4 O projeto de desenvolvimento local

No que se refere ao desenvolvimento local, contudo, as políticas e experiências nacionais são recentes, datando a partir do final da década de 1970 e início dos anos 1980. Isso porque é a partir dos anos 1970 que um novo conceito de desenvolvimento, baseado nos locais, ganha destaque no debate das políticas públicas ao redor do mundo. (HARVEY, 1996). Ao invés de regiões e políticas direcionadas para crescimento de fora para dentro, o termo em destaque passa a ser o local e a tese do crescimento endógeno é enfatizada. Assim como as políticas regionais, o objetivo das políticas de desenvolvimento local são os problemas econômicos, como o desemprego. Todavia, ao invés de estimular o comércio entre regiões e transmitir o crescimento como defendiam as teses do desenvolvimento regional; as teses do desenvolvimento local endógeno enfocam as capacidades e atores de cada local como o ponto de partida para a reestruturação da economia.

Neste ponto, é importante ressaltar que local pode ser delimitado como bairros, municípios ou regiões, dependendo do autor. Não é possível falar em

⁸A teoria dos Polos de Crescimento tem como um dos seus pressupostos a tese de Perroux (1967), que compreende o desenvolvimento em função da expansão das indústrias e dos fluxos monetários. No processo de crescimento, algumas indústrias possuem mais atenção que outras, sendo que um polo de crescimento surge com o aparecimento de uma indústria motriz que supera seus fatores de produção e concentra capitais e poder. Apesar de não ser permanente, em um primeiro momento, a indústria motriz cresce em um ritmo mais acelerado do que as outras, impulsionando as indústrias relacionadas a ela.

apenas uma teoria de desenvolvimento local, pois existem inúmeros autores e teses sobre o tema, cada uma enfatizando um aspecto do processo, como o território, as capacidades endógenas e instrumentos *bottom-up*.

Um dos principais defensores do desenvolvimento local endógeno, VázquezBarquero (1993), argumenta que o desenvolvimento local foi uma das principais estratégias, durante os anos 1980, na produção de políticas de desenvolvimento no mundo. A partir desta estratégia, o desenvolvimento não envolve apenas a decisões do Estado e dos administradores, mas também os atores locais e novas formas de atuação flexíveis que incentivem a inovação e competição entre os locais, visto que tais teorias acompanham a emergência das novas tecnologias e da globalização.

A mudança de paradigma do desenvolvimento do regional para o local está relacionada com o declínio do modelo fordista⁹ de produção nos anos 1970. (HARVEY, 1996). Até este período, o desenvolvimento era considerado como o processo de industrialização e urbanização, baseados na produção em massa nas grandes cidades. A partir disso, a produção era coordenada de forma hierárquica por grandes empresas, sendo que o crescimento poderia ser transmitido entre as regiões. Entretanto, este modelo de produção entrou em crise nos anos 1970, com a emergência de modelos de produção mais flexíveis, como o toyotismo¹⁰. Esse modelo de produção flexível, originado no Japão nos anos 1950, ganha destaque nos anos 1970, com a crise do petróleo e o crescimento da inflação no mundo. Isso porque o toyotismo possui uma linha de produção flexível e diversificada que, ao contrário do fordismo que exige trabalhadores especializados, possui trabalhadores qualificados para atuar em várias etapas da produção. Além disso, o toyotismo impulsionou o investimento em tecnologia, o que reduzia o custo e tempo de produção, gerando produtos mais baratos e competitivos.

A partir da nova tendência mundial de acumulação flexível, as teorias do desenvolvimento local pretendem promover o crescimento dos territórios a partir das

⁹ O Fordismo é um sistema de produção, criado pelo empresário norte-americano Henry Ford, em 1914. De maneira geral, sua principal característica é a fabricação em massa, que reduzia ao máximo os custos de produção e barateava o produto, possibilitando a sua venda para o maior número possível de consumidores.

¹⁰ O Toyotismo surgiu no Japão nos anos 1950, criado por TiichiOhno, sendo um modelo de produção flexível que enfatiza inovações tecnológicas, como o trabalho qualificado especialmente na microinformática. A partir deste modelo, o mercado tornou-se cada vez mais competitivo, o que requer produção com baixo custo e dosada e com elevada qualidade.

aludidas potencialidades endógenas competitivas. (HARVEY, 1996). Para isso, as políticas voltadas para o desenvolvimento local, a partir dos anos 1970 e 1980, tem como objetivo a promoção da inovação, o empreendedorismo e a flexibilidade do sistema produtivo. Tais políticas não envolvem grandes projetos industriais ou nacionais, mas inúmeros projetos de dimensão reduzida que capacitem os atores locais, tragam instrumentos tecnológicos e de comunicação, entre outros.

2.2 DESENVOLVIMENTO LOCAL: ALGUMAS PERSPECTIVAS

A discussão sobre o desenvolvimento local, assim como suas aplicações atuais, é complexa e envolve inúmeros autores, por isso é importante destacar o que se entende por desenvolvimento local no Brasil. De acordo com as diretrizes das políticas públicas voltadas ao tema e implementadas nos últimos anos no país, desenvolvimento local pode ser definido como um processo que articula forças de fora e de dentro de comunidades locais, como capacidade de auto-organização, capital social, participação cidadã, investimentos públicos; em prol não só do crescimento econômico, mas da dinâmica cultural e política¹¹.

Desse modo, projetos de desenvolvimento local envolvem a construção de espaços democráticos e produtivos, nos quais os atores locais, como administradores, empresas, sindicatos e organizações da sociedade civil, se articulam, através de parcerias, para estimular o seu potencial. Os investimentos externos, do governo federal, por exemplo, atuam como complementos a dinâmica interna. A partir da definição acima, observa-se que o desenvolvimento local está relacionado a capacidade de organização dos atores e do poder local. Entre os vários autores que se propõem a discutir o tema, o economista Ladislau Dowbor, apresenta uma das definições mais didáticas.

Segundo Dowbor (2008), mais contemporaneamente, a tendência de enfatizar o espaço local, que no Brasil, refere-se ao município, assim como o bairro ou o quarteirão; faz parte de uma abordagem democrática que vem ganhando força, pois apresenta alternativas de ação e participação política descentralizadas e desburocratizadas. Para o autor, a estrutura decisória de políticas públicas, principalmente em nosso país, tende a isolar o cidadão da esfera política.

¹¹ Definição contida no documento oficial Projeto Política de Apoio ao Desenvolvimento Local de 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1509/1509.pdf>

Assim, a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade, leva em última instância, a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo do desenvolvimento econômico e social. (DOWBOR, 2008, p.5).

Nesse sentido, para Dowbor, essa ênfase na democracia local é uma alternativa ao arcaísmo do Estado centralizador, herança dos tempos imperiais no Brasil. Porém, o modelo liberal também não apresenta vantagens reais para os espaços locais, já que os problemas sociais não são resultados do tamanho da estrutura estatal. Por isso, discursos sobre privatizar ou “enxugar” o Estado, ignoram o problema do controle e da responsividade¹² das instituições estatais. (DOWBOR, 2008).

Desse modo, a organização de ações no espaço local, baseadas na participação comunitária e no planejamento descentralizado, não podem ser consideradas isoladamente. Para Dowbor, a transição de ações nacionais para locais é lenta e exige uma transformação profunda “(...) dos mecanismos que o mundo ‘realmente existente’ utiliza para organizar o seu desenvolvimento.” (DOWBOR, 2008, p. 12). Em vista disso, o autor defende que o desenvolvimento local deve ser inserido dentro de uma política nacional de desenvolvimento regionalmente integrada, questão que irá ser tratada no capítulo 3.

2.2.1–Ideias para o desenvolvimento local

O tema da dinâmica regional e a dimensão territorial do desenvolvimento vem ganhando força nas ciências sociais nos últimos anos. A ênfase no “poder local” como um lugar autônomo do desenvolvimento ganhou força no pensamento econômico *mainstream*, tendo em vista a internacionalização da economia, dos circuitos financeiros e da tecnologia, o que debilitou a hierarquia e o centro de decisão nacional. (BRANDÃO, 2003). Junto com a valorização do conceito de “local”, expressões como “capital social” e “economia solidária”, passaram a serem utilizadas e foram banalizadas e descontextualizadas.

¹²De acordo com Lindaman (2011), de maneira geral, a responsividade governamental refere-se a resposta das instituições governamentais diante das demandas da população.

Por trás dessa nova concepção de desenvolvimento, baseado nas potencialidades endógenas de cada local, existe a crença de que em um mundo dominado pela globalização, cada indivíduo, assim como cada país, estado, município, bairro; deve focar nas suas especialidades para destacar-se e conseguir competir com os outros. (VAINER, 2002). Para esta perspectiva, o desenvolvimento de um local se dá apenas por meio do estímulo a capacidades e atores internos, com projetos solidários e empreendedores. Contudo, ela ignora obstáculos reais e fatores importantes para se pensar políticas de desenvolvimento, como por exemplo, hierarquias entre locais falta de recursos.

Para os defensores da perspectiva *mainstream* do desenvolvimento, os atores “locais” podem fazer praticamente tudo, dependendo apenas da sua capacidade de organização. Cada autor, contudo, possui sua própria tese sobre como cada local deve se organizar e em que aspecto deve focar. Por isso, existem várias teorias sobre a escala local e suas potencialidades. A partir de um levantamento das teorias e conceitos que defendem o desenvolvimento local, podemos destacar dois conceitos centrais para os defensores desta perspectiva: a sustentabilidade e a endogenia. (BRANDÃO, 2003).

A primeira perspectiva teórica, a do desenvolvimento sustentável, tem como objetivo analisar a relação entre o homem e o meio ambiente a sua volta, enfatizando a importância do uso racional dos recursos naturais. (NIJKAMP, 1990). Por isso, as políticas públicas, segundo os defensores deste tipo de desenvolvimento, devem ser voltadas para a construção de um futuro para as gerações posteriores. (GUIMARÃES, 1994). Já, a perspectiva desenvolvimento local endógeno, discute a questão espacial, apresentando sugestões de políticas públicas que combatam as desigualdades sociais. As origens desta perspectiva teórica remetem a década de 1970, período em que as políticas passaram a ser a pensadas *bottom-up*, contrariando a tradição brasileira de centralização das esferas decisórias.

No que se refere ao desenvolvimento sustentável, é importante ressaltar que não há consenso sobre o que seria esse projeto e como alcançar seus objetivos dentro da literatura sobre o tema. A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento define desenvolvimento sustentável como aquilo que “satisfaz às necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras”. Esta definição

parte do pressuposto que o desenvolvimento deve ser um instrumento para melhorar a qualidade de vida da população mundial. (DIEGUES, 1992). Por outro lado, existem outras perspectivas sobre desenvolvimento sustentável, como, por exemplo, a da economia ecológica, que parte do princípio de que o progresso tecnológico pode ser uma das alternativas para o futuro, como a biotecnologia. Já, outros autores, como Diegues (1992) destacam que não pode existir uma única definição ou projeto de desenvolvimento sustentável, pois cada sociedade possui suas especificidades. Por isso, para os defensores dessa perspectiva, as sociedades devem decidir o que considera como seu desenvolvimento sustentável, sendo que tal projeto não está baseado apenas na ecologia e na economia, mas também em aspectos sociais e políticos.

Tendo em vista os limites desta pesquisa, o que ressaltamos é que dentro da perspectiva do desenvolvimento local sustentável, Carlos Jara (1997) destaca-se por sua definição de desenvolvimento, baseada em quatro premissas básicas: a sustentabilidade como imperativo ético; o desenvolvimento sustentável como alternativa ao tradicional; o desenvolvimento endógeno e a valorização da justiça e da solidariedade. No que diz respeito à primeira premissa de Jara (1997), defende-se a superação da crença de que o crescimento econômico é sinônimo de desenvolvimento, pois a sustentabilidade deve ser buscada em conjunto por toda a sociedade. Junto com sua defesa do desenvolvimento sustentável, Jara (1997) também defende o desenvolvimento endógeno, visto que argumenta em favor das comunidades locais como atores importantes que devem ser empoderados.

É importante ressaltar, contudo, que a teoria do desenvolvimento local endógeno não pressupõe o isolamento ou a autossuficiência local. Conforme explica Amaral Filho (1996), as teorias endógenas modernas são baseadas nas formulações de políticas públicas regionais que possibilitem o fortalecimento das estruturas internas, visando a consolidação de um desenvolvimento nacional. Por isso, observando que o desenvolvimento socioeconômico das regiões dentro de um país e das nações se dá de forma desigual, os teóricos do desenvolvimento endógeno formularam inúmeras teses que explicam o porquê de tal diferença. Na década de 1990, por exemplo, a teoria mais aceita pela Ciência Política argumentava que mesmo regiões com as mesmas condições de acesso à capitais financeiros, fatores produtivos e mão de obra, não se desenvolviam de maneira igualitária, visto que as

características internas de cada região eram distintas. Segundo explica Jorge Renato de Souza Filho (2001):

Neste caminho, a contribuição da teoria endogenista foi identificar que fatores de produção atualmente decisivos, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as instituições, eram determinados dentro da região e não de forma exógena, como até então era entendido. Por conseguinte, logo se concluiu que a região dotada destes fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado. (SOUZA FILHO, 2001).

Ainda segundo Souza Filho, toda sociedade possui a capacidade de comandar seu próprio desenvolvimento por meio da articulação de fatores de produção e capitais disponíveis em sua área, o que para o autor caracteriza o conceito de desenvolvimento endógeno. Dentro desta categoria teórica, por sua vez, pode-se identificar duas dimensões do desenvolvimento interno de uma região: uma econômica e outra sociocultural. De acordo com Antonio Vázquez Barquero (1988), a dimensão econômica do desenvolvimento endógeno diz respeito a organização dos fatores produtivos locais, enquanto que a dimensão sociocultural, relaciona os valores sociais e as instituições locais com o crescimento regional. Contudo, as teorias de desenvolvimento local de Barquero e de Souza Filho possuem limitações, visto que são baseadas na possibilidade de controlar o capital e as relações de trabalho, além de ignorarem as relações hierárquicas e de dominação existentes em cada local.

Para Sérgio Boisier (1997), a sociedade civil e suas instituições são os principais agentes no processo de modernização socioeconômico de uma região. Argumento semelhante é defendido por O. Godard (1987), ao afirmar que:

(...) uma das chaves do desenvolvimento local reside na capacidade de cooperação entre seus atores. Também é conveniente particularizar a análise das formas de cooperação institucional ou voluntária que se produzem entre eles contanto que o objetivo seja o desenvolvimento local. (GODARD, 1987, p. 139).

Baseando-se nos mesmos pressupostos dos autores supracitados, Robert Putnam (1996), cientista político norte-americano, aplicou-os no estudo das causas para a desigualdade interna de um país de capitalismo tardio, como a Itália. A partir disso, este autor conclui que as instituições possuem grande relevância para o

crescimento de uma região, pois verificou que a região norte italiana possuía maior participação política e social, o que contribuiu para seu desenvolvimento. Por outro lado, a região sul da Itália, não apresentava grau elevado de civismo, sendo que suas instituições políticas eram isoladas e pouco receptivas à população. Nas palavras de Putnam (1996):

(...) quando tomamos por base as tradições cívicas e o desenvolvimento socioeconômico registrado no passado para prever o atual desenvolvimento econômico, constatamos que o civismo é na verdade muito melhor prognosticador do desenvolvimento socioeconômico do que o próprio o desenvolvimento. (PUTNAM, 1996, p. 166).

O estudo de Putnam ganhou grande notoriedade na academia e na mídia mundial, porém não é uma novidade na Ciência Política. William Nicholls, por exemplo, na década de 1960, realizou um estudo para compreender as razões das discrepâncias entre o desenvolvimento das regiões norte e sul dos Estados Unidos da América. Analisando a história dessas regiões, Nicholls (1969) concluiu que a tradição sulina era o principal obstáculo para o seu crescimento, já que era baseada na "dominância dos valores agrários, a rigidez da estrutura social, a estrutura política antidemocrática, a pouca responsabilidade social e a mentalidade e o comportamento conformista." (NICHOLLS, 1969, p. 466)

A comparação entre os estudos de Robert Putnam e William Nicholls revela que a grande contribuição do primeiro para os estudos sobre desenvolvimento endógeno foi a introdução do conceito de capital social em sua análise. Segundo Souza Filho (2001):

(...) compreendido como sendo o conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação, o capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda comunidade. (SOUZA FILHO, 2001).

Ao enfatizar a importância do capital social e da colaboração, Stephanie Marshall (1998) argumenta que o Estado deve reformular sua maneira de agir, visto que nos últimos anos a sociedade tem demandado políticas locais. Tendência semelhante também foi observada por Maria Maciel (1996) no estudo que realizou sobre o desenvolvimento da Itália. Conforme argumenta esta autora:

Esse papel coordenador do Estado remete-nos inelutavelmente para o papel mais crucial das formas de organização da sociedade civil no processo de geração, distribuição e apropriação do conhecimento e das inovações dele advindas. Redes de colaboração formadas por empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação são composições flexíveis de agentes da sociedade civil para uma nova articulação entre Estado e sociedade. Este é mais um aspecto do deslocamento dos espaços da administração pública. (MACIEL, 1996, p. 152)

Entretanto, a teoria do desenvolvimento regional endógeno precisa ser aplicada com algumas ressalvas, como afirmou Putnam (1996). Segundo o autor, apesar dos valores sociais e as instituições políticas exercerem papel essencial no desenvolvimento de uma região, “qualquer interpretação baseada num único fator certamente será equivocada.” (PUTNAM, 1996, p. 169). Logo, apenas as variáveis socioculturais não produzem crescimento. Porém, é a partir delas que as regiões, principalmente os municípios, podem se organizar e planejar as estratégias para o desenvolvimento local.

Contudo, tal pressuposto ignora as dificuldades de implementação de políticas baseadas em conceitos como capital social. Isso porque, conforme argumenta Pedro Bandeira (1999) no seu estudo sobre políticas participativas recentes no Brasil, políticas públicas baseadas na expansão do capital social e na colaboração institucional necessitam de grande período de tempo para se consolidarem. Isso pode dificultar a emergência de políticas deste tipo no país, já que as mudanças nos cargos municipais muitas vezes são seguidas do abandono das ações de governos anteriores.

Dentro deste debate sobre o desenvolvimento local endógeno, a literatura não apresenta uma definição clara sobre este conceito. Entre os vários autores que se propõem a descrever o que seria esse processo de desenvolvimento local, destaca-se Roberto Guimarães (2003), já que sua definição é uma das mais citadas e aceitas. Para o autor, o conceito de desenvolvimento local pode ser sintetizado como

(...) ‘pensar globalmente pero actuar localmente’ y la vez, sustentabilizar el desarrollo de los territorios y regiones, es decir, garantizar que las actividades productivas contribuyam de hecho para la mejoría de las condiciones de vida de la población y protejan el patrimonio biogenético que habrá que traspasar a las geraciones venideras. (GUIMARÃES, 2003, p.6).

A partir da questão do desenvolvimento local, apresenta-se a questão de como iniciar tal processo. Segundo a literatura sobre o tema, é importante, em primeiro lugar, distinguir entre espaço e região. Esta última, de acordo com Artur Cabungueira (2000), é “(...) definida de uma forma mais restrita, não resultando as restrições de fatores associados à dimensão, mas a razões de contiguidade: os elementos que a compõem têm de localizar-se necessariamente de forma contígua.” (CABUNGUEIRA, 2000, p. 103). Já, o espaço refere-se a um conjunto de dados econômicos determinados que possam estar dispersos, pois o que o une são suas características e relações de interdependência.

Segundo os modelos de desenvolvimento local da literatura, Neves (2011) argumenta que o tema pode ser dividido de acordo com os agentes importantes para o desenvolvimento, distinguindo-se assim três correntes: o território, as instituições e o meio-ambiente. A abordagem territorial destaca a diversidade de atores no processo de desenvolvimento e o desenvolvimento do território como motor para o desenvolvimento local. Contudo, esta abordagem tem como limitações a dificuldade de definição dos territórios e sua variabilidade. Já, a perspectiva institucional do desenvolvimento prioriza a capacidade institucional de planejamento e execução de estratégias para o crescimento econômico, porém tem como deficiências a sua ênfase demasiada na centralização e o fato de não considerar os interesses reais da comunidade local. Por último, a corrente sustentável busca soluções para os problemas ambientais, mas desconsidera a dimensão econômica, o que prejudica a apresentação de propostas eficazes.

Nesse sentido, para Cabungueira (2000), dentro da corrente que defende a importância dos territórios, a noção de espaço é relevante para o desenvolvimento local, sendo que sua definição de desenvolvimento envolve o que chama de territorialismos. O autor entende território como uma região baseada em laços de pertencimento entre os seus atores. Tendo em vista a origem de tais laços, Cabungueira diferencia três tipos de territorialismos: o regionalista, no qual a identidade cultural é o motor para o desenvolvimento; o alternativo, baseado na busca da satisfação dos interesses individuais de cada ator local e; o interpretativo, focado nos territórios.

Por outro lado, Sérgio Schneider (2009) aborda o desenvolvimento local a partir do território e distingue três conceitos de território. Em primeiro lugar,

Schneider concebe território como espaço, que devido aos seus usos e relações com os indivíduos, poder ser compreendido como espaço social. A segunda definição de território relaciona-se com as características imateriais do espaço, como suas dimensões culturais. Por fim, o território é definido por Schneider também como um espaço-região, referente ao novo regionalismo. Dentro do novo regionalismo, três temas são tratados: o desenvolvimento regional, a inovação territorial e o *embedness* (imersão/incrustamento) cultural. Tais temas são tratados a partir de duas vertentes regionalistas: uma que concebe o desenvolvimento como articulação de forças dos atores e outra que prioriza os territórios como agentes fundamentais desse processo de transformação social.

Contra-pondo-se a proposta de Cabungueira (2000) de desenvolvimento local como estratégias que compreendam as diferentes territorialidades dos espaços, Claudette Vitte (2006) apresenta um modelo de institucionalismo político, no qual a base das ações para o desenvolvimento local seriam as instituições, especialmente as instituições públicas. Desse modo, os municípios teriam como protagonistas do seu desenvolvimento suas instituições, sendo que a gestão territorial/local seria centrada na avaliação e proposta de estratégias que diminuam as dificuldades de desenvolvimento das regiões. Assim, segundo o modelo de Vitte (2006), as políticas de desenvolvimento local seriam estruturadas a partir de instituições locais, tais como a prefeitura; e articularia atores do setor público e privado para a análise e determinação de problemas estruturais locais, além de apresentar e aplicar propostas de soluções para os mesmos.

Por outro lado, Guimarães (2003), a partir de sua definição geral de desenvolvimento local apresentada acima, utiliza-se os conceitos gregos de *oikonomia* (aquilo que é necessário para ao aprimoramento do lar) e *crematística* (enriquecimento) para construir seu modelo de desenvolvimento. Assim, para Guimarães, o que é necessário para o crescimento de uma região é a substituição do conceito de *crematística* pelo de *oikonomia*, já que apenas a expansão econômica não se configura como desenvolvimento. Isso porque Guimarães (2003) possui uma perspectiva eco-política do desenvolvimento local. Por isso, para o autor, é o meio-ambiente o agente relevante para o processo de desenvolvimento, sempre se baseando em ações sustentáveis. O modelo eco-político de Guimarães (2003) tem como características as seguintes diretrizes: a valorização do território a partir da

sustentabilidade; o local em relação ao global; a dimensão ecológica do desenvolvimento; uma nova postura ética sustentável e baseada na igualdade; a busca de uma nova relação entre o capital econômico e o capital natural, sendo que é preciso investir no primeiro para expandir o segundo¹³.

2.2.2 Síntese do projeto de desenvolvimento local

A partir dessa breve recapitulação teórica, podemos observar que as abordagens que defendem o desenvolvimento local sustentável e endógeno priorizam o conceito de comunidade em detrimento de sociedade. Desse modo, o que caracteriza estas comunidades não são indivíduos ou classes sociais, mas atores locais que compartilham os mesmos valores sociais. Dentro desta perspectiva, um dos autores de maior destaque é Manuel Castells (1999), que defende a tese de dissolução da sociedade, que, para ele, foi substituída pela consciência comunitária. Segundo o autor, os novos atores “(...) não são mais formados com base em sociedades civis, que estão em processo de desintegração, mas sim como um prolongamento de resistência comunal.” (CASTELLS, 1999, p. 28).

Nesse sentido, tal perspectiva de desenvolvimento enfatiza a força das vontades dos atores locais, assim como sua capacidade de organizar e coordenar ações coletivas na sua comunidade, baseadas em relações cooperativas. Para este paradigma de desenvolvimento, o motor do crescimento está na capacidade dos atores locais coordenarem seus recursos. O Estado, neste quadro, não seria um ator importante em tal processo, sendo que sua ação deve promover estímulos a programas empreendedores do setor privado, atuando apenas quando o mercado não é suficiente para regular a economia.

Em síntese, até aqui apresentamos algumas das principais características da perspectiva do desenvolvimento que foca no local como principal fator para a promoção do crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida da população. Fica claro, a partir da discussão acima, que os teóricos defensores de tal perspectiva enfatizam a força dos atores locais, assim como os recursos disponíveis para cada

¹³ É importante ressaltar que as correntes de desenvolvimento local baseadas em conceitos como sustentabilidade, capital social e endogenia, são perspectivas teóricas distintas e nem todas as suas vertentes necessariamente pressupõem adesão aos pressupostos econômicos *mainstream*.

localidade, para o desenvolvimento de um espaço. No entanto, as hierarquias locais e os limites das ações de cada ator são ignorados pelos defensores do desenvolvimento local. Assim, após essa breve recapitulação sobre as teorias do desenvolvimento local, apresenta-se a seguir a seguir as interpretações alternativas e críticas a esse modelo.

2.3 - ANÁLISE CRÍTICA DAS PERSPECTIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Entre as várias teses que criticam e demonstram as insuficiências de estratégias focadas no desenvolvimento local a partir de perspectivas endógenas, sustentáveis e territoriais, destacam-se as considerações de Francisco de Oliveira (2001). O autor aponta as dificuldades das propostas de desenvolvimento local, vistas como “soluções mágicas” para problemas estruturais.

Para Oliveira (2001), a questão do desenvolvimento local possui, pelo menos, três limitações. A primeira limitação refere-se ao fato de que as propostas de desenvolvimento local centradas na capacidade de articulação dos atores ignoram a distribuição desigual de poder entre estes, assim como entre os lugares¹⁴. Uma segunda limitação das teorias de desenvolvimento local é que devido à distribuição desigual de poder, existem conflitos internos à localidade. Isso porque ao empoderar determinados atores em detrimento de outros, podem surgir conflitos e debates que irão dificultar a implantação de qualquer proposta de desenvolvimento. Como consequência, a terceira limitação é que não só os conflitos internos são ignorados pelos defensores do desenvolvimento local, assim como os conflitos externos, entre o local e o central. A partir da leitura da tese de Oliveira (2001), uma quarta limitação pode ser acrescentada às teorias de desenvolvimento local: o desenvolvimento global não pode ser concebido como a simples soma de todos os poderes locais.

A tese de Oliveira é uma das mais críticas ao desenvolvimento local *mainstream*, visto que segundo o autor, “o desenvolvimento local (...) está fadado ao fracasso”. (OLIVEIRA, 2001, p.13). Para o autor, a tese de desenvolvimento está

¹⁴Seguindo essa perspectiva, Brandão (2003), afirma que “negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo esse “pensamento único” que invade o debate do desenvolvimento regional, urbano e local na atualidade, teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global.” (BRANDÃO, 2003, p. 6).

fadada ao fracasso, pois se centra na desregulamentação, isto é, a ideia por trás de tais propostas é que o governo central não é capaz de promover o crescimento de maneira universal para todo seu território, por isso delega à terceiros, como o setor privado, tal tarefa. Contudo, tais teorias não questionam a essência do capitalismo, que é a propriedade privada e a racionalidade burguesa do lucro. Por isso, as ações propostas pelo desenvolvimento local poderiam até serem eficiente no início, porém com o avanço do capitalismo global, novas desigualdades surgiriam, visto que esta é a base de tal sistema.

Outro aspecto discutido por Oliveira (2001) relaciona-se com a argumentação acima, já que o autor defende que as propostas de desenvolvimento local aumentam os fatores perversos do capitalismo. Uma vez que o desenvolvimento local é pautado na fragmentação, desregulamentação e fragilização das ações do Estado, tal projeto apenas fortaleceria as hierarquias estruturais do capitalismo. Além disso, Oliveira argumenta que o desenvolvimento local constitui-se mais como uma reforma, que busca soluções rápidas para os locais, sem propor uma revolução; isto é, uma ruptura completa dos padrões de desenvolvimento atuais, centrados apenas no lucro.

Sendo assim, um novo modelo de desenvolvimento baseado na cidadania é apresentado por Oliveira (2001). De acordo com Silva (2007), partindo das considerações clássicas de T. H. Marshall (1967), a cidadania pode ser compreendida através de quatro componentes: a cidadania civil, referente ao direito da liberdade individual; a cidadania política, relacionada ao direito de participação política; a cidadania social, constituída pelos direitos sociais, como o bem-estar e; os direitos humanos, que faz referência ao respeito à sociedade. Tendo em vista tal definição de cidadania, Oliveira (2001) destaca que a luta de classes no capitalismo atual localiza-se na luta pela cidadania, sendo que tal embate gera a crítica dos dois pilares capitalistas: a propriedade privada e a racionalidade burguesa do lucro. Nesse sentido, o desenvolvimento local é entendido pelo autor como uma das esferas da cidadania, na qual pode ser construído um novo projeto de sociedade.

As modernas lutas de classes, segundo Oliveira (2001), ocorreriam nas megalópoles¹⁵ atuais, definidas como cidades que são fortalecidas nas suas

¹⁵ O termo megalópole refere-se há um conjunto de regiões metropolitanas, que possuem crescimento urbano acelerado, o que gera o contato entre elas. São formadas pelo processo de conurbação de cidades populosas e com alto nível de urbanização.

relações com os outros locais e poderes que são gerados na busca pelo desenvolvimento. Para o autor, a busca pela cidade faria com que as megalópoles se tornassem metapólis, ou seja, a reconstrução do espaço público é necessária para a expansão dos direitos. Desse modo, nas megalópoles, a questão local não é ignorada, mas inserida no contexto. Isso porque nas megalópoles o desenvolvimento não pode ser mais visto como apenas local, pois assume um caráter global, guiado pela busca pela cidadania.

Logo, de acordo com a tese de Oliveira (2001), os conflitos decorrentes do desenvolvimento e da distribuição desigual de poder não podem ser resolvidos apenas no contexto local, visto que também são influenciados por agentes externos. Dentro deste quadro, as megalópoles configuram-se como o palco de ação dos atores, buscando a transformação local. Porém, é a partir dos locais que uma nova forma de desenvolvimento pode ser construída, pautada não mais no econômico, mas na cidadania.

Além da tese de Oliveira (2001), outros autores também se propuseram a estudar as limitações do desenvolvimento local. Segundo István Mészáros (1997), um dos principais problemas de tal teoria é que sua premissa está baseada na possibilidade de controlar o capital. Para este autor, “(...) o capital não pode ser controlado: ele é o próprio controlador e regulador do processo de metabolismo social.” (MÉSZÁROS, 1997, p.145). O sistema de metabolismo social descrito por Mészáros (1997) está baseado em três aspectos fundamentais do capitalismo: o capital, o trabalho e o Estado. Por isso, as propostas de desenvolvimento local que tentam articular a sociedade civil e o Estado, ignoram um fator essencial: o capital; que está relacionado com as desigualdades sociais. Assim como destaca Oliveira (2001), Mészáros argumenta que as estratégias de desenvolvimento local apenas aumentariam as hierarquias do sistema capitalista atual.

Seguindo a mesma perspectiva crítica de Oliveira (2001) e Mészáros (1997), Jorge Montenegro Gómez (2002) argumenta que:

As práticas que verdadeiramente se implementam por trás dos discursos de renovação dos parâmetros do desenvolvimento econômico, continuam na mesma trilha: aumentar e/ou aprofundar os âmbitos onde os mecanismos de regulação do mercado são as diretrizes fundamentais. As correções que pontualmente conseguem se impor a esta dinâmica geral, não revelam uma capacidade de mudança radical, apenas soluções paliativas de curto prazo. Os níveis de pobreza, desemprego, desigualdade social ou “perturbação social” em aumento, são os indícios de uma realidade teimosa que mostra a

incapacidade para a transformação de propostas apenas reformadoras. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2002, p. 8).

Sendo assim, o que está por trás das críticas de autores como Oliveira (2001), Mészáros (1997) e Gómez (2002), é que o desenvolvimento econômico universal não é possível no sistema capitalista atual. Autores como W. Sachs (2000) e Celso Furtado (1998), por sua vez, também defendem tal ideia. Segundo Sachs (2000), o conceito de desenvolvimento das estratégias utilizadas, desde o início do século XX, é voltado para a “ocidentalização do mundo.” (SACHS, 2000, p. 15). Já, Celso Furtado (1998) articula a ideia de desenvolvimento econômico com o mito da sociedade ocidental. Nas palavras do autor:

(...) o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana (...) o desenvolvimento econômico - a idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos - é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Mas, como desconhecer que esta idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. (FURTADO, 1998, p. 89).

A partir desta ideia, Ricardo Antunes (2000) argumenta que o sistema capitalista global se expande a partir de dois processos: horizontal e vertical. No sentido horizontal, o capital incorpora os territórios à medida que vai se ampliando. Já, no sentido vertical, “(...) a intensificação das ‘mediações de segunda ordem do capital’ passa a se constituir como elemento fundante do ‘sistema de metabolismo social do capital.’” (ANTUNES, 2000, p. 17). Assim sendo, o conceito de desenvolvimento é imposto para o mundo como uma forma de controlar as nações, reforçando a dupla dinâmica do capital.

Tendo em vista as considerações acima, uma das principais críticas ao conceito de desenvolvimento local fica clara. Seja a ideia de desenvolvimento no nível “macro”, que predominava desde o final da segunda metade do século XX; seja a nova perspectiva de desenvolvimento pautada no contexto local, a estrutura

desigual de denominação do sistema capitalista se mantém. Os novos adjetivos como humano, solidário ou sustentável, dados pelos defensores do desenvolvimento local a esse modelo, são, segundo Brandão (2003), apenas uma tentativa de amenizar as desigualdades provenientes de tal proposta, ou nas palavras de Oliveira (2001), uma tentativa fadada ao fracasso.

A concepção de desenvolvimento como fenômeno natural não pode obscurecer que a discussão sobre o desenvolvimento, assim como suas aplicações atuais, é complexa e envolve inúmeros atores, escalas e interesses. O que é importante ressaltar dessa discussão é a ação do Estado como propulsor do desenvolvimento, assim como a participação social. Segundo Brandão (2007), por exemplo, no que se refere ao Brasil, o modelo de desenvolvimento nacional desde os anos 1950, foi baseado na ação protagonista do Estado como necessário para superação dos problemas estruturais de uma sociedade hipossuficiente, sendo que a sociedade civil foi subalternizada, nas palavras do autor.

Em que pese a importância de se pensar desenvolvimento como algo complexo, multifacetado e transescalar, existe uma gama de autores que destacam outros aspectos desse processo. Brandão (2007) argumenta que as inúmeras teses do desenvolvimento local alinhadas ao pensamento econômico *mainstream* se apropriam de princípios neoliberais¹⁶ para vender a ideia de que o desenvolvimento é possível para todos os locais. Porém, esse processo baseia-se em uma relação entre pares desiguais. Sendo assim, o desenvolvimento não é um processo natural possível para todos os municípios, mas deve ser encarado como uma meta pela política local. Por isso, Brandão enfatiza a dimensão solidária desse processo, defendendo a integração dos locais e a construção de redes de cooperação regional.

Seminal nesse debate, Tânia Bacelar Araújo (1999) discute o poder local e suas limitações diante da dinâmica regional e nacional. Segundo a autora, o federalismo brasileiro está baseado na desconcentração econômica, iniciada no final da década de 1980. Esse processo, por sua vez, teve repercussões nas

¹⁶ O termo neoliberalismo possui diferentes definições, mas de maneira geral, refere-se a um conjunto de ideias que priorizam a participação mínima estatal na economia de um país, assim como a baixa intervenção do governo no mercado de trabalho. Os seus principais princípios compreendem a defesa de políticas de privatização de empresas estatais; políticas que assegurem a livre circulação de capitais internacionais; política de abertura da economia para a entrada de multinacionais; políticas contra o protecionismo econômico; desburocratização do estado; entre outros.

distribuições das verbas públicas para os municípios. Tendo em vista que a Constituição de 1988 aumentou o número dos municípios e, por consequência, a demanda por verbas, os recursos disponíveis tornaram-se escassos. Em vista disso, os recursos são distribuídos desigualmente entre os municípios, gerando regiões ricas e regiões com problemas econômicos. Por isso, para Araújo (1999), a ação do Estado é importante para a integração regional, visto que a diminuição da desigualdade regional pressupõe ações coordenadas entre as três esferas do federalismo nacional e a sociedade.

Entretanto, conforme destaca Araújo (1999), a tese de integração da escala nacional foi abandonada com a emergência do neoliberalismo. Nesse sentido, a defesa do desenvolvimento local passou a se dar a partir da lógica de concorrência entre municípios, perspectiva distinta de Furtado e de Prebisch, por exemplo, que consideravam o desenvolvimento em termos nacionais. Araújo (1999), assim como os teóricos da Cepal, enfatiza que a herança colonial brasileira teve como consequência problemas estruturais, que são mais visíveis empiricamente nos pequenos municípios do país. Para a autora, o que ocorreu foi uma desconcentração espacial das indústrias ao mesmo tempo em que houve concentração de investimento em certas áreas, formando blocos de regiões privilegiadas. Logo, desde o fim do regime militar há ausência de políticas regionais no país, submetendo os municípios a disputas fiscais para a atração de capitais.

Em vista disso, Carlos Vainer (2002) afirma que o capitalismo enfatiza a competição, eliminando qualquer possibilidade de laços de solidariedade regional, fazendo com que os espaços considerados não-competitivos sejam um problema. Se, no século XX, a competição por capitais era entre agentes internacionais e nacionais, na atualidade, a disputa se dá entre agentes locais e globais. No entanto, o problema é que os locais possuem especificidades, sendo que a maioria dos municípios brasileiros não apresentam atrativos para investimento. O autor analisa o poder das escalas locais, posicionando-se contra as políticas localistas e defendendo, assim como Araújo e Brandão, uma política nacional que integre as regiões e os municípios.

A análise das diferentes abordagens de desenvolvimento local aqui discutidas enfatizam diferentes aspectos do processo de crescimento, como a endogenia, o território, as instituições, a sustentabilidade, entre outros. A partir disso, as

estratégias de desenvolvimento local focam na ação dos atores das comunidades locais no processo decisório político. Porém, as críticas a esse modelo sugerem que a participação nesse nível é reduzida, sendo que não há muitas alternativas a escolher. Logo, maior participação local nem sempre fortalece a autogestão local. Observa-se ainda que cada vertente prioriza um agente promotor do desenvolvimento, contudo não há diálogo entre estas correntes teóricas. Além disso, os objetivos traçados por esses modelos teóricos são frágeis, visto que não são possíveis de serem verificados empiricamente, exceto a busca por crescimento econômico. Assim, as execuções das propostas de desenvolvimento local encontram dificuldades.

As fragilidades dos objetivos do desenvolvimento local relacionam-se, em sua maioria, a dificuldade teórica de definir o conceito de desenvolvimento na escala local. A análise da literatura acerca do tema demonstra que o conceito geral de desenvolvimento não é discutido, sendo pressuposto como referente ao crescimento econômico. Esta é uma das principais críticas aos teóricos do desenvolvimento local. Segundo Neves (2011),

(...) são justamente estas fragilidades apontadas, em alguma medida presentes em todas as abordagens relativas ao desenvolvimento local, que dão margem e força aos críticos de tal proposta, pois não definindo, conceitual e empiricamente, o desenvolvimento que se quer, enfraquece-se o argumento do foco no local, dando margem a não legitimação deste tipo de ação mais localizada. (NEVES, 2011, p. 126).

Diante disso, é necessário que o debate acerca do desenvolvimento local seja inserido em uma discussão maior e anterior sobre o conceito do desenvolvimento em si. Isto é, antes de propor estratégias de desenvolvimento no nível local, é preciso definir quais são os indicadores empíricos que constituem o conceito tão complexo que é o desenvolvimento.

De acordo com Jorge Gómez (2002), “o conceito de desenvolvimento que se apresenta tão naturalizado e a-histórico como o próprio capital, nos põem alertas.” (GÓMEZ, 2002, p. 10). A partir da tentativa de definir uma perspectiva global das ações do desenvolvimento local, nas diferentes abordagens sobre este modelo e nas críticas a ele apresentadas, podemos observar que este tema é de suma relevância para a melhoria de vida da população, assim como para a produção de políticas públicas eficientes. Contudo, as críticas ao modelo de desenvolvimento são

pertinentes, visto que as ações propostas são pontuais e de efeito de curto prazo. Nas palavras de Brandão (2003):

Hoje, a discussão é comandada pelo endogenismo exagerado de grande parte da literatura, que considera que a escala local é a redentora de todos os males do atraso. Essa discussão padece de todas as deficiências do que Celso Furtado chamou de mitos do desenvolvimento. (BRANDÃO, 2003, p. 183).

Para Brandão (2003), seguindo a perspectiva teórica da CEPAL e de Furtado, no caso brasileiro e dos países de capitalismo tardio, o subdesenvolvimento é uma questão de desigualdade estrutural que não pode ser solucionada a partir de ações individuais dos atores locais. É neste sentido que Oliveira (2001) argumenta que o desenvolvimento local está fadado ao fracasso, configurando-se como uma panaceia moderna.

Por isso, Brandão (2003) defende, ao contrário do que é propagado pelo modelo de desenvolvimento local; a ação do Estado, através de políticas públicas, que enfrentem as forças responsáveis pelo descompasso estrutural nacional. Para o autor, promover políticas de desenvolvimento refere-se ao enfrentamento de tais forças políticas. Assim, para países como o Brasil, é necessário resgatar a ideia de escala nacional e as escalas intermediárias entre o local e o global, já que as práticas neoliberais têm como pressupostos a destruição de tais escalas. (BRANDÃO, 2003, p. 184).

Seguindo a perspectiva de Brandão (2003), o que se propõe é entender o desenvolvimento a partir dos conceitos de “regional” e “urbano”, sendo necessária a discussão das hierarquias de poder do sistema capitalista, assim como das elites territoriais-mercantis. Nesse sentido, o autor considera o espaço urbano como *lócus* privilegiado para a investigação dos limites do desenvolvimento. Isso porque é no espaço urbano que observamos a reprodução das classes sociais e sua desigualdade, o que expõe a dimensão espacial do subdesenvolvimento brasileiro.

Dentro da perspectiva apresentada por Brandão (2003), o estudo da caracterização do “urbano” e do “regional” implica no questionamento dos centros de decisão internos a um determinado local. Assim, o estudo dos limites do desenvolvimento envolve necessariamente o estudo dos centros de comando e decisão; a análise da natureza das hierarquias de capital e a pesquisa da capacidade de ação e gestão dos atores locais. Trata-se de questionar a relação

entre desenvolvimento, cidadania e participação, demonstrando como o desenvolvimento é um conceito complexo, que envolve controle social.

Diante do exposto, ao longo deste capítulo, foram apresentadas as principais características e limitações das teorias do desenvolvimento local. A partir da discussão desse capítulo sobre as teorias acerca do desenvolvimento local, o próximo capítulo tem como objetivo discutir a questão do desenvolvimento local no Brasil, enfatizando o período pós-Constituição de 1988 e as principais políticas públicas voltadas para esse enfoque no país.

3- AS POLÍTICAS E EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL

A partir da discussão do capítulo anterior sobre as teorias acerca do desenvolvimento local, este capítulo tem como objetivo discutir a questão do desenvolvimento local no Brasil, enfatizando o período pós-Constituição de 1988 e as principais políticas públicas nacionais voltadas para o tema. A primeira seção apresenta algumas considerações sobre a discussão entre desenvolvimento regional e desenvolvimento local na produção de políticas públicas do Brasil. Já, a segunda seção foca na questão do desenvolvimento local e sua articulação institucional ao longo do histórico de políticas de desenvolvimento nacional. A terceira seção destaca um dos principais documentos produzidos no Brasil sobre o desenvolvimento local, o Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local, que apresenta experiências nacionais e esboços de políticas sobre o tema. A seguir, a quarta seção destaca os empreendimentos de desenvolvimento local na América Latina e na Europa, comparando-as com o caso brasileiro. Por fim, na quinta e última seção são apresentadas as duas principais experiências de desenvolvimento local no Brasil: os APL's e os Territórios da Cidadania.

3.1 – ANTECEDENTES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL: PRINCIPAIS POLÍTICAS E ÓRGÃOS EXECUTORES

Conforme apontado no capítulo 1, o desenvolvimento local e o desenvolvimento regional são temas diferentes, em forma e conteúdo. Assim, cabe dizer que no Brasil tivemos, em um primeiro momento, políticas voltadas para as questões regionais. A questão regional esteve presente desde a construção da nação brasileira, visto que a integração do território era um dos desafios para um país com grandes dimensões. (LIMA, 2011). A criação da Inspeção de Obras Contra as Secas¹⁷ (IOCS), em 1909, pode ser considerada como uma das primeiras

¹⁷ É uma das mais antigas instituições do governo brasileiro, que atuava principalmente no Nordeste. Foi criado sob o nome de Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS) em 1909 e em 1919 recebeu o nome de Inspeção Federal de Obras Contra as Secas, até que em 1945 passou a chamar-se Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Sua principal função era implementar políticas federais de proteção contra as secas e inundações, irrigação, radicação da população em comunidades de irrigantes, entre outros.

instituições do governo brasileiro voltada para a promoção do desenvolvimento regional. (SENRA, 2009).

Desde a década de 1900 até o presente, a questão regional passou a ser tratada como um problema não apenas interior aos Estados nacionais, como também entre Estados e mercados ao redor do mundo. Tendo em vista que, na contemporaneidade, vivemos o processo de globalização, a problemática da questão regional torna-se uma pauta global. Lima (2001), partindo da concepção de desenvolvimento como valores e práticas que enriqueçam a vida em sociedade e não apenas como acumulação de capital; analisa os processos de regionalização e globalização nos países latino-americanos. Partindo do pressuposto de que a globalização é um processo econômico e político, Lima (2001) questiona se ainda é possível falar em regiões para a produção de políticas de desenvolvimento. Segundo o autor, a globalização beneficia os países do Norte e aumenta ainda mais a desigualdade entre eles e o resto do mundo. Por isso, inspirando-se em Furtado, o autor argumenta que é preciso recuperar a ideia de projeto nacional, agregando as regiões do país.

A ideia de um projeto de desenvolvimento nacional está imbricada historicamente com a questão regional na América Latina, notadamente após a Segunda Guerra Mundial, com destaque especial ao planejamento estatal. (LIMA, 2011). No Brasil, nos anos 1940, por exemplo, ocorreram discussões sobre políticas regionais com a criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A partir desta última, por sua vez, o Estado brasileiro introduziu políticas regionais voltadas para criação de infraestrutura nacional, políticas industriais e diminuição das desigualdades entre as regiões no país. Entretanto, tal iniciativa foi deixada de lado nas décadas seguintes, o que gerou, a partir da sua própria lógica operacional, “ilhas de desenvolvimento” no país. Isso porque “(...) as economias de aglomeração vêm se estruturando no país a partir de suas regiões metropolitanas.” (LIMA, 2011, p. 198).

De acordo com Senra (2009), a história das políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil pode ser dividida em quatro grandes períodos. O primeiro período, entre 1909 e 1950, compreende as primeiras tentativas por parte do governo brasileiro para lidar com a questão regional. O objetivo das políticas

deste período era diminuir as desigualdades e problemas regionais, principalmente no que diz respeito ao Nordeste, por isso políticas direcionadas para o combate da seca nesta região eram predominantes. Porém, outras regiões também foram contempladas por políticas de desenvolvimento regional deste período, como a Amazônia que com o colapso da produção de borracha em 1914, recebeu o Plano de Defesa da Borracha e a criação da Superintendência da Defesa da Borracha. Já, em 1940, a Amazônia também foi alvo de outra política regional voltada para a produção de borracha, com a criação do Banco de Crédito da Borracha e a chegada de trabalhadores incentivados pelo governo de Getúlio Vargas. Durante a década de 1930, Vargas também implementou várias políticas regionais como a Marcha para o Oeste, que tinha como objetivo promover a ocupação de “vazios” no sertão do país. Além disso, nesse período, foram criados Territórios Federais em vários estados para a análise e implementação de políticas relacionadas as necessidades destes territórios e; o Departamento Nacional de Estrada de Rodagem (DNER) que priorizava as estradas e a partir delas a comunicação entre as regiões.

A segunda fase de políticas regionais no Brasil, segundo Senra (2009), teve início em 1945 e durou até 1964. Nesse período pós-guerra, o objetivo das políticas regionais era o combate de problemas sociais e econômicos das regiões, a partir de uma perspectiva desenvolvimentista. Muitas instituições federais relacionadas ao desenvolvimento regional foram criadas neste período, como as políticas de ocupação e crescimento econômico do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek. O destaque nesta fase é a primeira política que se propunha a diminuir as históricas desigualdades regionais do país, o Plano para Desenvolvimento Econômico do Nordeste (PDEN) de 1959, elaborado pelo Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) sob coordenação do economista Celso Furtado. A meta do PDEN era combater os principais problemas da região Nordeste, como a seca e a grande diferença de renda entre as regiões, a partir de um estudo do território.

Já, entre 1964 e 1988, temos a terceira fase de expansão das políticas regionais no Brasil. Isso porque na década de 1970, o Brasil desfrutava de taxas de crescimento acima da média internacional, enquanto que as grandes potências sofriam com as crises do petróleo. (SENRA, 2009). Diante do cenário econômico favorável, o Brasil implementou projetos de infraestrutura e de incentivo ao crescimento que aceleraram a industrialização nacional, mesmo às custas de

endividamento. (LESSA; EARP; 2004). Nessa terceira fase, as principais políticas federais de desenvolvimento regional são os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), cuja proposta era integrar as regiões, a partir da comunicação e comércio entre elas, seguindo a perspectiva teórica de Perroux (1967). O I PND (1972-1974) tinha como principal objetivo o investimento na infraestrutura econômica e a indústria de base, enquanto que o II PND, de 1974, seguiu as diretrizes do primeiro. Na história brasileira, entre 1974 e 1988, o II PND se destaca, pois teve papel importante, tendo como objetivo internalizar a industrialização, incentivar a tecnologia e aumentar as exportações. O princípio desenvolvimentista que guiou o II PND era apostar na autonomia industrial como forma para conquistar a soberania política do país. Estas políticas eram coordenadas pelo Ministério do Interior e pelas Superintendências Regionais, que também produziram várias políticas e programas regionais menores.

Após o II PND, foi implementado o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), projetado no início dos anos 1980, tendo como objetivo o investimento em setores básicos para o desenvolvimento nacional, como a indústria. Ao contrário dos planos anteriores, o III PND possuía o conceito de desenvolvimento com planejamento, a partir de metas qualitativas, tais como melhoria da qualidade de vida da população. Contudo, seus objetivos não foram cumpridos, visto que exigiam grande investimento e ação do Estado na organização e acompanhamento das políticas propostas no plano e na década de 1980 o país enfrentava crises econômicas, políticas e sociais.

A partir de 1988, as políticas regionais brasileiras são constituídas pelos Planos Plurianuais, as políticas de Eixos Nacionais de Integração e de Desenvolvimento e do Programa de Aceleração do Crescimento. (SENRA, 2009). Observamos esse reforço em programas como “Brasil em Ação”¹⁸ e “Avança Brasil”¹⁹ do governo de Fernando Henrique Cardoso. O programa “Brasil em Ação” foi lançado em 1996, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e tinha como objetivo a implementação de inúmeros projetos com parceria entre o governo federal, estadual e municipal e empresas privadas, voltados para a aceleração do crescimento econômico nacional. O programa tinha como objetivo

¹⁸ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/programa-brasil-em-acao-2-anos>

¹⁹ Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>

induzir novos investimentos na estrutura produtiva brasileira, visando ampliar a produção no setor primário, como a agricultura e a pecuária.

Já, o programa “Avança Brasil” foi o plano plurianual desenvolvido para o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), sendo uma continuação do programa anterior “Brasil em Ação”. O plano envolvia inúmeras iniciativas em várias áreas a partir de doze Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, tendo como principal foco a aceleração do processo de modernização nacional. Desse modo, a ideia do governo era mobilizar investimentos para a infraestrutura; a integração da economia nacional com o mercado internacional; a redução das desigualdades regionais com a melhoria da comunicação e o transporte dentro do país; além da realização de reformas econômicas e institucionais. O principal objetivo do governo de Cardoso era integrar as economias regionais a economia internacional a partir de incentivos para parcerias entre empresas privadas e o governo, além de privatizações totais ou parciais das empresas estatais. A integração nacional ao mercado internacional se daria, portanto, através da elevação da participação brasileira nas exportações mundiais, principalmente no que diz respeito a produtos agrícolas e pecuários.

O programa “Brasil em Ação” e sua continuação, o “Avança Brasil”, foram substituídos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) implementados durante os governos Lula e Dilma, que visavam estimular o crescimento econômico do país, a partir de investimentos na infraestrutura. O PAC I foi lançado durante o governo Lula em 2007 e promoveu investimentos a partir de recursos públicos e privados; desoneração tributária de setores importantes para a atração de capitais privados; estímulo ao crédito, financiamento e consumo. O programa promoveu a geração de empregos e diminuiu o impacto da crise financeira mundial de 2008 no Brasil. Assim, o sucesso do primeiro programa, incentivou o lançamento do PAC II, no governo Dilma, em 2011. Seguindo os mesmos objetivos do primeiro, o PAC II aumentou a parceria entre setores públicos e privados e entre estados e municípios.

No período mais recente, o destaque foi para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, implementada em 2007, coordenada pelo Ministério de Integração Nacional e voltada para a redução das desigualdades regionais a partir da ativação dos potenciais de crescimento de cada região. O foco desta política era dinamizar as economias regionais com a distribuição e transmissão de atividades

produtivas ao longo do país. Além disso, nos últimos anos, observamos a proliferação de políticas de desenvolvimento mesorregional, territorial e local, voltada para as especificidades de cada território e que buscavam se articular entre si.

A análise dos planos e políticas voltados para a questão do desenvolvimento regional revela que esta é uma questão histórica no Brasil, datando desde o século XX com iniciativas como a SUDENE e os Planos de Nacionais de Desenvolvimento. Todavia, tendo em vista que o desenvolvimento regional e o desenvolvimento local são questões distintas, no que diz respeito a políticas de desenvolvimento local no Brasil, o histórico não é longo. O desenvolvimento local ganha força no Brasil e no mundo apenas a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980, conforme apresentado no capítulo 1. As políticas voltadas para o tema do desenvolvimento local são, em sua maioria, iniciativas locais ou estaduais, como a Política de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais no estado de São Paulo. Na esfera federal, observamos apontamentos para incentivos de políticas de desenvolvimento local, como por exemplo, o programa Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) durante o governo FHC; o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e articulações com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad) no governo Lula.

Por um lado, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento **local** no Brasil, foram articuladas a partir de instituições **regionais** instituídas anteriormente, tendo em vista que do ponto de vista histórico, a questão do desenvolvimento nacional foi pensada a partir de regiões. (LIMA, 2011). Por outro lado, na literatura assim como nas políticas públicas, a perspectiva de desenvolvimento local é, muitas vezes, confundida com o desenvolvimento **territorial**. Isso significa que o local pode ser considerado como qualquer porção de um território, como por exemplo, de maneira ampla, uma região ou de maneira restrita, um bairro ou município. Entretanto, o desenvolvimento territorial surgiu recentemente nos debates sobre planejamentos locais. (MORENO, 1999).

Na literatura, alguns autores²⁰ consideram o desenvolvimento territorial como uma nova etapa das iniciativas de desenvolvimento local; enquanto que para outros

²⁰Autores como Stephen Syrett em *Local development: restructuring, locality and economic initiative in Portugal* (1995) e o *Diagnóstico Territorial Participado e Negociado (DTPN)* (2005).

autores²¹, esta seria uma nova perspectiva sobre o desenvolvimento, a partir do conceito de território. Contudo, o viés endogenista do desenvolvimento local, considera o desenvolvimento apenas a partir da perspectiva local, não é regional nem territorial; visto que é pautado nos fatores internos de uma comunidade local.

Desse modo, alternativas de políticas públicas que promoviam os fatores endógenos de um território com o objetivo de torná-lo mais competitivo, ganharam destaque. Essas ações foram caracterizadas por práticas descentralizadas *bottom-up* baseadas em perspectivas de longo prazo. Somado a isso, na década de 1980, difunde-se uma vertente teórica chamada de “democracia deliberativa”, baseada em Jürgen Habermas; cujos pilares principais são a deliberação pública e a descentralização de decisões. Na década de 1990, por sua vez, tal noção de desenvolvimento voltado para os aspectos endógenos das regiões de um país chegou ao Banco Mundial, uma das principais instituições internacionais de financiamento de políticas públicas e desenvolvimento nacional.

Seguindo a perspectiva de Lima (2011), Scott e Garafoli (2007) destacam que os territórios não recebem os processos políticos, econômicos e sociais de maneira inerte. Os locais articulam redes dinâmicas de produção, trabalho, criatividade, inovação e aprendizado. Além disso, as instituições e políticas públicas locais também são afetadas por esses processos. Com a emergência da chamada economia do conhecimento globalizada, torna-se necessário a criação de novos arranjos institucionais de cooperação local, a partir de um novo tipo de *governance*²². No entanto, nos países latino-americanos existe uma grande desigualdade regional, o que dificulta o desenvolvimento e a criação de novas instituições locais. (LIMA, 2011). Por isso, o Estado possui papel fundamental no processo de desenvolvimento nacional, com a implementação de políticas públicas de integração regional, conforme a experiência brasileira com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

²¹ Autores como José Reis em *O regresso ao princípio do mundo: uma visão territorialista de denúncia e contraposição* (2003) e Serrano & Neto em *Espaço: Perspectivas multidisciplinares sobre a construção dos territórios* (2013).

²² *Governance* é um termo em inglês que pode ser traduzido como governança e é utilizado para se referir ao estabelecimento de políticas públicas e o monitoramento da implementação delas pelos membros do governo. O conceito inclui os mecanismos necessários para equilibrar os poderes entre os membros da estrutura governamental burocrática e seu dever primordial de melhorar a prosperidade e a viabilidade da organização.

3.2 – DESAFIOS INSTITUCIONAIS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL

No que se refere ao processo de institucionalização do desenvolvimento local no Brasil, vários desafios são observados. Entre eles, destacam-se o pacto federativo, problemas de implementação e os marcos legais, que necessitam de uma aproximação mais cuidadosa, sob pena de incorrerem em análises descontextualizadas.

3.2.1 – Pacto federativo

Segundo Norberto Bobbio (2004), o federalismo pode ser entendido como uma doutrina institucional e social de influência ampla, assim como o liberalismo ou o socialismo. A análise histórica do conceito de federalismo revela que uma de suas características é a negação do Estado nacional, entendido como o Estado absoluto que prevaleceu por muito na Europa. De acordo com Bobbio (2004), os problemas decorrentes da centralização estatal, como o nacionalismo exacerbado e as guerras, fizeram com que durante a Primeira Guerra Mundial, a teoria federalista ganhasse força.

Partindo da discussão supracitada, Fernando Luiz Abrucio (2010) caracteriza o federalismo como “(...) uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo.” (ABRUCIO, 2010, p. 23) Segundo este autor, países com grandes diversidades culturais e étnicas, como o Brasil, possuem maior predisposição a adotar o federalismo. Sendo assim, inspirado no modelo norte-americano, nosso país implantou este sistema através do processo de descentralização do poder central para os estados, após o fim do Império.

As estruturas do aparato institucional do modelo federalista norte-americano e do brasileiro, apesar dos diferentes contextos sociais e históricos em que foram criadas, possuem semelhanças. Nos dois países, por exemplo, existe uma Constituição Federal escrita, um Senado Federal como *lócus* de representação dos estados e um Tribunal Superior cujo dever é julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento da Constituição. (ABRUCIO, 2010) No entanto, nos Estados Unidos da América o sistema federativo criou um Poder central, enquanto que no Brasil isso

representou o fortalecimento exacerbado dos estados e uma descentralização do poder, segundo Abrucio. Para este último, por sua vez, o fim da ditadura militar e o processo de redemocratização brasileiro deu origem a um “federalismo estadualista”, no qual os governadores tornaram-se mais fortes que o presidente da República, sendo descritos como os “barões da federação”.

Conforme argumenta Abrucio (1994), o federalismo no Brasil pós-1988 apresenta uma estrutura ambígua: no plano estadual não há mecanismos efetivos de controle do poder dos governadores, visto que estes controlam as esferas decisórias nacionais, além da opinião pública. Por isso, segundo o autor, a estrutura federativa brasileira compreende dois sistemas presidencialistas diferentes: um sistema que opera no nível federal, com equilíbrio dos Poderes e chefe de governo (presidente) com poderes frágeis e; outro sistema no nível estadual, no qual o chefe do Executivo controla todos os três Poderes. (ABRUCIO, 1994)

No que se refere ao desenvolvimento local, o federalismo está diretamente relacionado à questão de organização dos poderes. O projeto de desenvolvimento baseado em iniciativas locais, isto é, municipais, no caso brasileiro, ganha força no final do século XX, com a Constituição de 1988 e o incentivo a estrutura federativa, com os municípios adquirindo maior poder de decisão e recursos. Contudo, tal iniciativa foi seguida por crises de endividamento municipal e guerras fiscais, tendo em vista que a estrutura federativa não apresentou bases institucionais suficientes para apoiar as iniciativas municipais.

A partir deste cenário, a estrutura federativa brasileira incentiva e ao mesmo tempo dificulta projetos de desenvolvimento local. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por um lado, limita as ações e investimentos dos governos locais. (AVRITZER, 2016) Por outro, O poder local, representado por elites locais, é um dos obstáculos a serem enfrentados por projetos que pressupõem a participação popular. (KERBAUY, 2000).

3.2.2 – Desafios de implementação

No que se refere à Constituição de 1988, conforme argumenta Peixoto (2016), é claro sua tendência a descentralização de decisões, através da municipalização de recursos e setores. A Constituição brasileira em vigor tem como objetivo restaurar a autonomia municipal. “Com a descentralização do poder e com a imensidão do

território, o povo se aproxima cada vez mais de seu governo local e o idealiza como autônomo, pois é dele que se esperam as soluções para seus anseios mais imediatos.” (PEIXOTO, 2016, p. 5).

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a partir da Constituição de 1988, receberam poderes administrativos, financeiros e políticos para exercer sua autonomia política. Segundo os termos jurídicos, a autonomia, não é um poder originário constitucional dos municípios; mas uma prerrogativa concedida por esta carta. Assim, os municípios brasileiros possuem autonomia para elaborar suas próprias leis orgânicas e municipais; eleger prefeitos, vice-prefeitos e vereadores; criar serviços locais e legislar sobre tributos e rendas. Além disso, os municípios também recebem verbas estaduais e federais, que compõem suas receitas.

Do ponto de vista institucional, a produção de políticas voltadas ao desenvolvimento local no Brasil ganhou força com a Constituição de 1988. Um dos primeiros marcos legais voltados para o tema é a criação do Programa de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APL) e do Grupo Interministerial de Trabalho sobre APL (2004). Com isso, os estudos sobre o tema cresceram, assim como o apoio do SEBRAE para as pequenas e médias empresas envolvidas em tais políticas. Somado ao processo de institucionalização de tais políticas, as pequenas e médias empresas destes arranjos passaram a serem incluídas na Política Industrial, Tecnológica e Exportação (PITCE), assim como a articulação com diversas agências e órgãos governamentais, como a Agência de Promoção e Exportação (APEX), da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), IPEA, BNDES, Banco do Brasil. Além disso, entre as propostas governamentais, estava um Plano Nacional de desenvolvimento dos APL's.

Em vista dos programas governamentais de incentivo ao desenvolvimento local, os municípios de várias regiões e estados do país passaram a disputar a implantação de um desses arranjos produtivos em suas localidades, visando o acesso a essa política pública. Assim, o termo desenvolvimento local passou a ser muito utilizado por vários atores e instituições, porém, apenas isso e os programas de apoio, não garantem o sucesso de tal empreendimento. Tal qual argumentam Noronha e Turchi (2007), o que é claro é a necessidade de – além de políticas públicas de incentivo territorial e a sua adequação a cada especificidade local – que

exista uma mediação institucional local para a organização e aproveitamento dos benefícios dessas iniciativas.

De maneira geral, a literatura sobre o tema destaca que as iniciativas de desenvolvimento local só se consolidam se possuírem articulação com instituições públicas e privadas, por meio de programas de capacitação de mão de obra, de consultoria técnica, de acesso ao crédito, ratificando a importância da governança nesses arranjos. Por conseguinte, os governos municipais, as instituições públicas e agentes privados locais são elementos relevantes para promover o desenvolvimento local.

3.2.3 Marcos Legais

O marco inicial de políticas e programas no país voltados para este novo tipo de arranjo institucional é 2003, a partir da formulação pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico (SCTDE). Antes da instauração dessa instituição, o governo investia em escolas técnicas e institutos tecnológicos como meios de fomento a projetos de desenvolvimento econômico. Além disso, atuações de instituições da sociedade civil ou mista, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), apoiavam iniciativas isoladas de projetos de desenvolvimento local.

Desse modo, as Políticas Públicas de Arranjos Produtivos Locais no Brasil passaram a serem institucionalizadas a partir de 2007, pelo Ministério da Integração Nacional, constituindo-se como um dos esforços de coordenar políticas de desenvolvimento em todo o país. Logo, estas políticas representaram uma mudança de paradigma da questão do desenvolvimento territorial: antes tratada pela abordagem macrorregional, a partir de instrumentos exógenos e *top-down*; passa a ser vista como uma problemática que implica na construção de mecanismos endógenos e *bottom-up*.

O objetivo das Políticas Públicas de Arranjos Produtivos Locais é duplo. Em primeiro lugar, configura-se como uma tentativa de sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra regionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais. Um segundo objetivo é criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e

serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia. (MIN, 2006). O desenho das Políticas Públicas de Arranjos Produtivos Locais articula as três esferas federativas, iniciando com as deliberações de nível estratégico dos ministros e da Presidência no Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território. A seguir, o nível tático é discutido pelos secretários executivos dos ministérios na Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais. A partir disso, os Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território lidam com os níveis operacionais, negociando diretamente com as instâncias municipais.

Diante dessas características, a partir das Políticas Públicas de Arranjos Produtivos coordenam-se diferentes políticas setoriais que lidam com a questão do desenvolvimento territorial, em vários setores do país. Entre estas políticas, destacam-se os programas estaduais de políticas dos últimos anos, que têm como objetivo apoiar estudos e projetos para o desenvolvimento territorial, através de políticas públicas estruturadas com as governanças regionais e iniciativas privadas. As parcerias entre os governos municipais e as empresas locais configuram-se por meio dos Arranjos Produtivos Locais, e tem como objetivo melhorar a competitividade da economia local, gerando emprego e renda para a população, conforme propagam os adeptos da teoria do desenvolvimento endógeno sustentável²³.

Outro aspecto, temos grupos de pressão da iniciativa privada interessados em tal política e em empreendimentos no nível local, pois estão influenciados por experiências frutíferas em outros países, como os Estados Unidos com, por exemplo, os empreendimentos locais em São Francisco para o desenvolvimento de chips militares. Nesse ponto, observamos que esses empreendedores agem de forma a pressionar o governo a partir das instituições governamentais, assim como de instituições privadas, como o SENAI (instituição privada, mas com recursos públicos) e estaduais, como o SEBRAE. Por fim, nessa mesma época, temos a mudança no governo federal, com a entrada de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) e uma proposta de desenvolvimento voltado para programas sociais.

²³A perspectiva do desenvolvimento regional endógeno discute a questão regional, apresentando sugestões de políticas públicas que promovam o crescimento econômico a partir da articulação interna de recursos. As origens desta perspectiva teórica remetem a década de 1970, período em que as políticas passaram a ser a pensadas “da base para o topo”, contrariando as teorias de centralização das esferas decisórias.

Desse modo, observamos que a questão do desenvolvimento local ganha destaque no país com a redemocratização e a emergência de perspectivas liberais que valorizam o local. Tal tendência continua com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à presidência da República no início dos anos 2000 e as políticas de desenvolvimento passam a focar em esforços para acelerar o processo de crescimento econômico nacional, combinado com investimentos em educação, saúde, cultura, entre outros.

Nessa perspectiva, iniciativas de desenvolvimento local, entendidas como projetos que mobilizam comunidades locais para a promoção do próprio desenvolvimento, ganham destaque. Porém, tais iniciativas não partiram do governo federal ou tiveram grande apoio dele, sendo que projetos como as Políticas Públicas de Arranjos Produtivos Locais concentraram-se nos estados, principalmente em São Paulo, sem comunicação com o governo federal. Uma das primeiras tentativas de articulação com o governo federal voltado para a questão do desenvolvimento local foi o documento Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local, apresentado no governo Lula e analisado a seguir. Tal documento foi elaborado por organizações privadas, civis, estaduais e municipais, com o objetivo de articular, partindo do governo federal, políticas de desenvolvimento local.

3.3 – EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: OS CASOS DA EUROPA E DA AMÉRICA LATINA

As experiências de desenvolvimento local no Brasil possuem similaridades com os modelos aplicados em outros países, como o *Dynamics of Rural Areas* (DORA) e o Programa LEADER (*Liaisons Entre Activités de Développement de L'Economie Rural*) na Europa. O DORA é um projeto implementado pela União Europeia, a partir de um estudo desenvolvido na Universidade de Aberdeen, na Grã-Bretanha entre 1998 e 2001. Tal estudo analisou regiões rurais com índices de desenvolvimento positivos e negativos de países como a Alemanha, a Grécia e a Escócia. A partir disso, o estudo identificou elementos que influenciam o que os pesquisadores europeus chamaram de desempenho econômico diferencial (*differential economic performance – DEP*). (ABRAMOVAY, 2006).

Alinhado com a perspectiva do desenvolvimento territorial, o DORA orienta políticas públicas nos países da União Europeia no que se refere às atividades rurais, tendo em vista a maneira como os atores sociais se articulam e processam o desenvolvimento. (ABRAMOVAY, 2006). Desse modo, o que é levado em consideração para a produção de uma política pública de desenvolvimento rural são indicadores como os recursos naturais (terra), recursos humanos (trabalho), investimentos (capital), infraestrutura (tecnologia) e a estrutura econômica (organização das empresas), desempenho do mercado, instituições (principalmente governo), redes, comunidades (incluindo cultura) e a qualidade de vida.

Para a construção dos indicadores do DORA, foram realizados questionários e estudos intensivos com a população local, destacando suas demandas e dificuldades. (BRYDEN e HART; 2001). Segundo autores que investigaram a implementação do projeto DORA na União Europeia, como Bryden e Hart (2001), o projeto foi orientado por ideias abstratas para a construção de políticas concretas, visto que não existia uma alternativa prática para o desenvolvimento da região.

Os resultados do projeto DORA na Europa demonstram que regiões rurais com índices positivos de desenvolvimento possuem, em geral, três características: atividades econômicas novas; empregos no setor público e estrutura acessiva entre os centros urbanos e rurais. (BRYDEN E HART; 2001). Além disso, uma das principais conclusões do projeto DORA é que elementos tangíveis não são o mais importante para o desenvolvimento de uma região, sendo necessário também a capacidade de articulação dos atores locais. (ABRAMOVAY, 2006)

Após essa breve exposição do projeto DORA na Europa, que não faz jus a grandiosidade do projeto, o que é importante ressaltar é que ainda não está claro o que leva ao desenvolvimento de um local. O que pode ser identificado como a capacidade de articulação de atores locais é muito abstrato e complexo, podendo ser desde o capital social de Putnam até o empreendedorismo defendido pelo SEBRAE. Além disso, a utilização de indicadores abstratos para a orientação de políticas públicas locais, apresentada como a única alternativa possível, nada mais é do que a organização e hierarquização de informações empíricas das características de uma região, o que não diz muito sobre o porquê do seu desenvolvimento.

As dificuldades encontradas no projeto DORA, também são identificadas no LEADER. Este último, por sua vez, é o resultado das modificações da Política

Agrícola Comum Europeia (PAC) de 1957 e foi implementado na década de 1990 na Europa. LEADER significa Relações entre Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural e foi uma das respostas a crise do mundo rural, visto que se propôs a enfrentar problemas como o esvaziamento de regiões, o envelhecimento e masculinização da população rural e a degradação dos recursos naturais. (LOCATEL, 2004).

Sustentado por grupos de vários estados europeus, o LEADER implementou um conjunto de políticas de desenvolvimento rural a partir de uma perspectiva territorial e comunitária. O projeto passou por três fases: o LEADER I (1991 a 1994), o LEADER II (1994 a 1999) e o LEADER PLUS (2000 a 2006). (AZEVEDO, 2006). A análise das fases do LEADER revela que a participação dos atores sociais é fundamental, demandando políticas do governo. Contudo, segundo os estudiosos do projeto, não há evidências empíricas entre a relação das políticas adotadas e os resultados encontrados. (ABRAMOVAY, 2006). Logo, não há como estabelecer uma relação causal entre as situações sociais e as políticas públicas adotadas durante a vigência do projeto LEADER na Europa. (SUMPSI, 2005).

As experiências de desenvolvimento local na Europa não se referem apenas as áreas rurais, mas tendo em vista os objetivos aqui apresentados, os exemplos do projeto DORA e LEADER apresentam características importantes para avaliar estes modelos de políticas públicas. Geralmente voltados para um problema de uma região específica, os projetos de desenvolvimento local tentam articular sociedade civil e governo em prol da solução de tal problema. Esta fórmula básica possui semelhanças com experiências não só do Brasil, mas dos países vizinhos.

Segundo Albuquerque (2004), as experiências de desenvolvimento local na América Latina não seguiram as perspectivas territoriais como na Europa. No continente americano, o desenvolvimento local foi compreendido a partir de conceitos como flexibilidade de produção e exportação de produtos. Apesar da variedade de origens das políticas de desenvolvimento local na América Latina, como a região industrial do ABC de São Paulo, o processo de descentralização no México ou a construção de auto-moradias no Peru; estas experiências possuem indicadores semelhantes. Entre estes indicadores estão a valorização dos fatores endógenos as comunidades para a promoção do desenvolvimento e o estabelecimento de redes intermunicipais.

A partir do estudo das experiências latino-americanas de desenvolvimento local, Albuquerque (2004) enumera oito elementos que considera essencial para o sucesso de políticas públicas voltadas para este tema: mobilização e participação dos atores locais; atitude proativa do governo local; existência de equipes de liderança local; cooperação público-privada; elaboração de uma estratégia territorial de desenvolvimento; fomento de microempresas, pequenas e médias empresas e formação de recursos humanos; coordenação de programas e instrumentos de fomento e institucionalidade para o desenvolvimento econômico local. (ALBUQUERQUE, 2004).

Assim como as experiências europeias, a análise das experiências latino-americanas feita por Albuquerque (2004) revela uma série de normas para que se alcance o famoso desenvolvimento local. Contudo, a imposição de normas sem a identificação das especificidades locais não contribui para o processo de desenvolvimento, ao contrário, gera entraves. A mesma crítica que fizemos ao projeto LEADER na Europa pode ser feita as experiências de desenvolvimento local analisadas por Albuquerque (2004) na América Latina: não há como estabelecer, sem dúvidas, se as políticas implementadas em um local realmente contribuíram para o seu desenvolvimento, ou se foram resultados de fatores externos. De acordo com Meyer-Stamer (2004), existe grandes discussões entre a retórica do desenvolvimento local e sua efetividade, visto que para o autor há poucas evidências de que foram as capacidades locais ou outros fatores exógenos que lograram o crescimento econômico de determinados territórios.

3.4 - PRINCIPAIS POLÍTICAS: PROJETO POLÍTICA NACIONAL DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A tarefa de enumerar todas as políticas relacionadas ao tema do desenvolvimento local discutidas no Brasil nos últimos anos é ampla e complexa, visto que muitas políticas são restritas ao âmbito municipal ou estadual, sem articulação com o governo federal. Além disso, muitas políticas relacionadas ao tema não são explicitadas como tais, como por exemplo, políticas e ações para capacitação de atores locais. Em vista disso, nesta dissertação são analisadas as

propostas de políticas de desenvolvimento local que previam a articulação das três esferas federativas e partindo do governo federal.

As iniciativas e projetos de ações para o governo federal foram listadas no documento Projeto Política Nacional de Desenvolvimento Local citado acima. Este documento oficial do governo federal foi elaborado entre os anos 2005 e 2006, a partir de uma parceria do Instituto Cidadania com o Ministério de Integração Nacional. Publicado durante o primeiro governo Lula, o documento apresentava guias para ações de políticas do governo brasileiro voltadas para o desenvolvimento local. O Projeto foi resultado de uma série de reuniões, plenárias, seminários e oficinas temáticas realizadas pelo país, com especialistas nacionais no tema. Além do Instituto Cidadania, outras instituições públicas e privadas envolveram-se no projeto de avaliar e identificar potenciais focos de desenvolvimento local ao longo do país, como nove ministérios e duas secretarias²⁴ estaduais, oito empresas estatais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco do Estado de Santa Catarina, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Radiobrás, Eletrobrás e Petrobras), além de organismos da ONU (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Organização Internacional do Trabalho - OIT e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD), universidades de vários estados e estudiosos do tema.

O SEBRAE atuou na elaboração do documento, tendo em vista seu alcance nacional e apoio a iniciativas de empreendedores locais. A Fundação Banco do Brasil, por sua vez, patrocinou os eventos e a pesquisa, com parceria com instituições de microcrédito, membros de ONGs ligadas a chamada economia solidária. Somado a isso, o Instituto Pólis realizou entrevistas com atores locais do Brasil e da América Latina (Chile, El Salvador, Uruguai, Peru, Argentina, Equador e México), que também possuíam iniciativas semelhantes.

Outro produto de tal iniciativa foram os livros publicados sobre o tema, cujo destaque é o livro “Políticas para o desenvolvimento local”, organizado por especialistas no tema, como Ladislau Dowbor e Marcio Pochmann. O livro traz

²⁴Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Secretaria de Relações Institucionais; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Turismo; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica; Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

análises sobre experiências de projetos de desenvolvimento local ao longo do país, destacando suas vantagens e fraquezas. Tanto o documento oficial do governo federal quanto os livros originados dessa iniciativa possuíam um claro objetivo: apresentar um guia de orientação para a produção de políticas públicas que promovessem o desenvolvimento nacional e diminuíssem a desigualdade entre as regiões brasileiras, a partir dos territórios locais, municípios, estados e União. Seguindo a tendência internacional, o projeto apresentado ao governo federal possuía caráter descentralizador, baseado em orçamentos de baixo custo e recusava a criação de grandes estruturas burocráticas.

Segundo o documento “Projeto de apoio ao desenvolvimento local”, foi somente a partir da implementação de programas de inclusão social de larga escala, como por exemplo o Bolsa Família, a partir do primeiro governo Lula; que tais propostas passaram a ganhar destaque. Contudo, tais iniciativas necessitavam da articulação de atores e recursos políticos para a institucionalização das propostas de políticas públicas apresentadas no documento, o que não ocorreu devido a priorização de outros assuntos na agenda política. (MARTINS, VAZ, CALDAS; 2010).

Partindo de uma concepção de desenvolvimento baseada na cultura, na auto-organização local, no capital social, a participação dos cidadãos, princípios próximos da perspectiva do desenvolvimento endógeno (MARTINS, VAZ, CALDAS; 2010); o documento destaca experiências de políticas públicas no país que privilegiaram espaços de mobilização e deliberação dos atores locais (administrações públicas, empresas, sindicatos, organizações da sociedade civil, etc.). Tais experiências foram desenvolvidas durante a gestão presidencial 2003-2006, tendo como ponto de partida o programa Bolsa Família, que atingiu quase 45 milhões de cidadãos. Como consequência, a taxa de emprego formal aumentou significativamente, ajudando na redução da pobreza e a desigualdade de renda. O “Projeto de apoio ao desenvolvimento local” propunha ampliar o sucesso do programa Bolsa Família, articulando e criando novas cadeias produtivas. O que estava por trás do projeto era implementar políticas públicas a partir do governo federal que irradiaria para os governos estaduais e municipais e que incorporassem uma grande parcela da população brasileira.

Diante de tal empreendimento, o documento citava alguns exemplos de iniciativas de desenvolvimento local bem-sucedidas no país. O primeiro exemplo citado é do município de São Luís, no Maranhão, com uma política pública local que visava renovar equipamentos escolares, a partir de uma parceria com uma pequena empresa moveleira de Santa Catarina. Nesse exemplo, observa-se a articulação entre os governos municipais para a promoção dos atores e suprir as deficiências locais.

Outro exemplo destacado no projeto é o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), comunidade que envolve em torno de 530 organizações que promovem o desenvolvimento local em diferentes territórios isolados da Amazônia. O GTA empenha-se em criar cooperativas de crédito para impulsionar os pequenos empreendedores locais da Amazônia e escapar dos juros da iniciativa privada e da burocracia do Banco Central. Diante desse exemplo, o Grupo de Trabalho Amazônico propunha acelerar o processo de crédito das iniciativas locais no país, diminuindo a burocracia. Como complemento a esse esforço, destacam-se a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e os Arranjos Produtivos Locais. De um lado, a Lei dos anos 2000 permite ampliar o acesso aos recursos públicos para empreendedores locais. Por outro, os APL's, organizados pelo SEBRAE e coordenados pelo Ministério da Integração Nacional e os governos estaduais articulam empreendedores de setores semelhantes, tornando-as sinérgicas.

Além destes dois complementos, o documento oficial citava experiências como a do orçamento participativo como uma das formas de deliberação e mobilização pública dos atores locais, que impulsiona iniciativas de desenvolvimento local. Somado a isso, observa-se a política de universalização do microcrédito, principalmente no Nordeste, visando incentivar os atores locais daquela região. Cabe ressaltar que as experiências de desenvolvimento locais destacadas no projeto envolvem sempre parcerias entre instituições públicas e privadas. Um exemplo disso é o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que capacita atores locais para participarem de empreendimentos em iniciativas municipais. Com isso, fica claro que a unidade básica trabalhada pelos projetos de apoio ao desenvolvimento local do governo brasileiro, nos anos 2000, eram os municípios. Seria a partir deles que as articulações dos atores se dariam e

engajariam parcerias com outras instituições, recebendo apoio dos governos estaduais e federal. De acordo com o documento oficial,

(...) a Prefeitura e a Câmara de Vereadores formam apenas parte do universo. Menos burocracia, mais instrumentos e meios, mais flexibilidade na gestão, mais participação organizada dos atores locais, mais formação e informação, soluções que apontem para o pleno emprego e para a sustentabilidade do processo. (MIN, 2006, p. 16).

A partir das experiências citadas, o documento oficial argumenta que a ampla implementação de políticas voltadas para o desenvolvimento local exigem uma redefinição nas estruturas burocráticas centralizadoras do governo brasileiro, para uma perspectiva descentralizadora que articule diferentes instituições em torno de um projeto ou programa. Assim, as propostas de políticas públicas sobre o desenvolvimento institucional no Brasil referem-se a criação de uma instância de coordenação e articulação da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local; articulação local de diferentes instituições; apoio para agências locais e regionais de desenvolvimento; formalizar instituições de apoio ao desenvolvimento local no nível estadual; flexibilizar licitações públicas; apoiar a formação de consórcios intermunicipais; estimular parcerias entre o setor público, da sociedade civil e privado; formação de câmaras técnicas setoriais, entre outras.

Desse modo, o projeto apresentado ao governo brasileiro tinha como objetivo incentivar iniciativas do “circuito inferior” da economia, nas palavras do geógrafo Milton Santos; sendo que este foi diagnosticado como o elo fraco no processo de desenvolvimento nacional. Partindo deste diagnóstico, o documento enumera oito eixos de produção de políticas públicas para a promoção do crescimento econômico e da qualidade de vida: financiamento e comercialização; tecnologia; desenvolvimento institucional; informação; comunicação; educação e capacitação; trabalho, emprego e renda e sustentabilidade ambiental. Entre estes eixos, destacamos experiências e políticas voltadas para a tecnologia, educação e emprego.

No que se refere a tecnologia, o enfoque do documento recaiu em projetos ditos inovadores. Porém, conforme é enfatizado no documento oficial, as iniciativas de todos os eixos deveriam ser articuladas em conjunto, visto que:

(...) o apoio organizado ao desenvolvimento local deve se apresentar de forma integrada a quem queira tomar uma iniciativa, num tipo de 'janela única' ou 'poupa-tempo' tecnológico, onde os diversos atores sociais interessados possam obter as respostas adequadas ou os contatos necessários para obter as que faltam. (MIN, 2006, p. 33).

Por isso, o documento propunha que cada município brasileiro que se proponha a implementar projetos de desenvolvimento local, tenha um núcleo de apoio tecnológico e articule diferentes instituições e facilite a produção de "tecnologias sociais"²⁵. Entre os exemplos de políticas públicas desse tipo implantadas ao longo do país, destacam-se a participação das universidades de Santa Catarina na formulação de vocações nas mesorregiões, ou as iniciativas das unidades do interior do Estado de São Paulo, do SENAC, com o oferecimento de cursos tecnológicos. No entanto, no que diz respeito a questão da tecnologia e desenvolvimento local, as iniciativas de projetos envolvem mais atores da sociedade civil e instituições privadas do que os governos municipais, estaduais e federal.

Diante disso, o Projeto de Apoio ao Desenvolvimento Local diagnosticou a área de tecnologia como um dos pontos frágeis no desenvolvimento nacional. Desse modo, as propostas de políticas públicas sobre esse tema do documento são: o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) criar uma rede nacional de informações tecnológicas online, como a Rede de Tecnologias Sociais (RTS); criar núcleos de fomento tecnológico locais; garantir o financiamento de inovações locais pelo governo federal; oferecer formação básica aos gestores locais pelos governos estaduais; generalizar as experiências de incubadoras empresariais no nível local; entre outras.

No que diz respeito ao eixo de políticas sobre o desenvolvimento local voltadas para a educação e capacitação, são destacadas iniciativas que impulsionem a qualificação de atores locais são destacadas. Neste tópico, a capacitação está diretamente relacionada ao eixo informação, visto que se trata de garantir a compreensão do potencial local pelos atores sociais, a partir da utilização dos recursos disponíveis. Os exemplos nesta área referem-se aos cursos de formação do SEBRAE, SENAC e outras instituições como Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM).

²⁵ Segundo Roberto Dagnino (2011), as Tecnologias Sociais (TS) referem-se a produtos, técnicas ou metodologias consideradas inovadoras, desenvolvidas na interação com a comunidade local e representam soluções de transformação social específicas para cada contexto social que são aplicadas.

Existem programas nas universidades do país, como o Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-SP e o mestrado em Gestão Local no Mato Grosso do Sul. Além disso, o Ministério da Cultura possuía um projeto de formação de conselheiros municipais sobre desenvolvimento local. Somado a isso, a Escola Aberta de Olinda na Bahia também possuía um curso de formação de lideranças comunitárias sobre o tema. Porém, as iniciativas de políticas locais neste eixo ainda são incipientes.

Nesse sentido, o Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local apresenta algumas propostas de políticas locais sobre educação e capacitação. Tais como políticas de capacitação de membros de fóruns e agências de desenvolvimento local e/ou regional; criação de cursos universitários sobre o desenvolvimento local; criação de rede de instituições de educação sobre o tema e, fortalecimento nas instituições regionais e/ou locais da perspectiva de desenvolvimento integrado.

Já, no eixo de políticas voltadas para o trabalho, emprego e renda, as políticas locais de desenvolvimento têm como objetivo produzir emprego, aumentando a renda local; através da atração e criação de empresas e novas atividades econômicas. As iniciativas são incompletas, mas podemos citar a comunidade litorânea de turismo na Bahia e o caso da cooperativa dos catadores de castanha do Amapá. Contudo, tais iniciativas não alcançaram sucesso, segundo o documento oficial, por falta de apoio público. Assim, “o que se propõe é contemplar esse acervo gigante de capacidade de trabalho subutilizado como potencial de desenvolvimento.” (MIN, 2006, p. 78).

Uma proposta de ação local no eixo de trabalho, emprego e renda é o desenvolvimento de atividades agrícolas periurbanas, através de cooperativas ou associações de bairro. Além disso, em locais como Santos, Mauá e São Paulo, existem experiências de lei de garantia de emprego, na qual é assegurado as famílias um mínimo de dias de emprego por pessoa. Outras propostas são: criação de organização de sistema público local de mão-de-obra; parcerias de municípios para a qualificação de profissionais; articulação de instituições públicas e privadas de fomento econômico; aplicação do princípio de prioridade de contratação de trabalhadores locais; divulgação de listas de serviços públicos municipais a serem desenvolvidas a cada ano; as prefeituras municipais devem ser capazes de realizar co-financiamentos para atividades públicas necessárias; flexibilização na prestação

de serviços públicos; desburocratização de processos de abertura de empresas; projeto de Lei Geral do Emprego Ativo da Força de Trabalho; Lei do Compromisso com a Garantia do Desenvolvimento Local; Lei Geral da Micro e Pequena Empresa; mudanças na Lei de Licitações Públicas; entre outras.

Diante do exposto, os oito eixos apresentados constituem a base do Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local que, segundo o documento oficial, teria como objetivo a promoção do desenvolvimento integrado e inclusivo. Partindo de uma perspectiva descentralizadora *bottom-up*, o projeto visava identificar as demandas específicas de cada região e propor alternativas a elas, focando no desenvolvimento nacional a partir dos locais e do combate das desigualdades territoriais. É importante ressaltar que o projeto era nacional e não apenas federal, visto que envolveria a participação e articulação entre os Estados, os Municípios, as instituições locais e/ou regionais, e outros setores da sociedade civil. Contudo, tais objetivos e iniciativas não lograram sucesso, visto que o projeto não foi totalmente implementado. Apesar de que algumas das propostas e experiências aqui citadas foram implementadas, sua abrangência e apoio não foram suficientes para a expansão de políticas nacionais de desenvolvimento local integradas.

3.5 - EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL: APL'S E TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

No Brasil, as experiências de políticas de desenvolvimento local foram selecionadas a partir de pesquisas sobre estudos de gestão e poder local de várias instituições nacionais: Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC/Eaesp/FGV), Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-Fase), Rede de Comunicação de Experiências Municipais (Recem/Cepam) e o Instituto Pólis. É importante ressaltar que o objetivo não é a apresentação de um mapeamento de todas as experiências de desenvolvimento local no Brasil, mas, a partir da análise em perspectiva de alguns casos, destacar as limitações desse modelo. A seleção das principais políticas de desenvolvimento local do país foi feita tendo como base a estrutura e os resultados das experiências, além da sua expressividade econômica na região em que está inserido. Em vista disso, nessa dissertação são analisadas

apenas as políticas de desenvolvimento local consideradas como de sucesso, como os Arranjos Produtivos Locais (APL's) a exemplo do Polo Moveleiro de Votuporanga (SP), dos Territórios da Cidadania e dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

No Brasil, a valorização do local como instância para políticas de desenvolvimento e o processo de criação dos APL's e dos Territórios da Cidadania, podem ser divididas em fases. (MARTINS, VAZ, CALDAS; 2010). A primeira fase de introdução das políticas de desenvolvimento local no Brasil corresponde ao processo de abertura democrática do regime autoritário (1976-1988), no qual, ocorria um embate entre ideias e planos para o futuro do país, sendo o desenvolvimento local uma delas. Neste período, empreendimentos de articulação local, como associações de barro ou cooperativas organizadas a partir de uma atividade econômica, serviram como bases para a luta democrática.

Apesar da limitação e do insucesso das primeiras experiências da década de 1970, essas iniciativas serviram de exemplo para outras experiências de desenvolvimento local no Brasil. Segundo Martins, Vaz e Caldas (2010), nessa segunda fase (1989-1992) de políticas públicas voltadas para o local, local esse entendido como municipal nesse período; a municipalização da Constituição de 1988 possibilita a emergência de gestões municipais do desenvolvimento. Desse modo, a participação dos municípios nas políticas e no orçamento nacional se torna mais visível.

Neste período, as associações municipais ganham destaque, com as primeiras experiências de orçamento e planejamento participativos, principalmente com a entrada nas prefeituras de setores opositores à ditadura e até mesmo ao novo governo da redemocratização, como o Partido dos Trabalhadores (PT). Entretanto, uma das principais limitações dessas experiências, segundo os autores, é que estas chamadas gestões municipais não se articularam em um projeto nacional para estruturar, organizar e apoiar estas iniciativas. Por isso, tendo em vista que no início da década de 1990, o país enfrenta crises de inflação e intensifica o processo de introdução de políticas neoliberais, as experiências de participação popular no planejamento municipal decaíram, visto que não foram articuladas entre si e com a esfera federal.

Tendo em vista as dificuldades de se sustentar experiências de desenvolvimento local, a partir de 1993, de acordo com Martins, Vaz e Caldas

(2010), inicia-se uma terceira fase de experiências de gestão local no Brasil, nas quais se inserem os APL's e os Territórios da Cidadania. Contudo, o foco dessa fase seria a identificação e o controle das dificuldades estruturais encontradas nas outras fases. Logo, as experiências de desenvolvimento local a partir da década de 1990 passam a serem guiadas pela gestão de crises sociais, políticas focalizadas e a parceria com a iniciativa privada nacional e até internacional. Nesse período, os municípios passam a disputar, por meio da guerra fiscal, a busca por investimentos produtivos em seus territórios, como forma de combate de desemprego através de políticas de isenções fiscais; criam bancos municipais para apoiar cooperativas locais; incentivaram cursos profissionalizantes e técnicos para a geração de mão-de-obra qualificada; entre outros. (SINGER, 2000).

As experiências de desenvolvimento local da terceira fase mesclam iniciativas protagonizadas pelos governos municipais e membros da sociedade civil, sendo possível observar a concentração dos tributos novamente na esfera federal, a redução das receitas municipais e o aumento da demanda por gastos sociais. (VAZ e CALDAS, 2006). Tendo em vista tal cenário, as políticas de desenvolvimento local ganham força no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, como uma alternativa para o crescimento econômico e canalização de demandas sociais. Entretanto, a ideia de desenvolvimento local enfatizada nesse período não considerava o território, um projeto nacional ou articulações democráticas. O que se observa é que estas políticas voltadas para o local surgiram como uma resposta prática para a crise do desemprego e do crescimento econômico, que visava a geração rápida e desarticulada de emprego apenas no âmbito local.

Entre as experiências de desenvolvimento local da terceira fase mais recente, destacam-se os orçamentos participativos, sendo o caso de Porto Alegre o mais conhecido. (CABANNES, 2004). O orçamento participativo tinha como objetivo a participação popular na produção de políticas de desenvolvimento, com base em estruturas democráticas. Contudo, uma das limitações deste modelo foi a distorção do seu objetivo, de produção de políticas inclusivas para prestação de contas do governo e decisões de pequenas parcelas dos recursos municipais. (CABANNES, 2004).

As limitações dos orçamentos participativos como propostas mais amplas de políticas de desenvolvimento local também são encontradas em outras experiências.

Apesar de articular membros da sociedade civil e do governo, as políticas de desenvolvimento local não são completamente inclusivas e voltadas para além do crescimento econômico. Um dos exemplos mais conhecidos de desenvolvimento local são Arranjos Produtivos Locais (APL's). Segundo as Políticas Públicas de Arranjos Produtivos Locais no Brasil (PPAPL), observamos que o tema do desenvolvimento local consistia em um subgrupo dentro da questão do desenvolvimento nacional, já presente na agenda do governo federal. Logo, o desenvolvimento local entrou para a agenda governamental junto com o debate mais amplo sobre o crescimento do país e passou a compor a agenda decisória a partir da PPAPL. (BRANDÃO, 2003).

A partir disso, iniciativas como Políticas Públicas de Arranjos Produtivos Locais no Brasil (PPAPL) constituem-se como uma tentativa de aproximar setores da sociedade civil e governos municipais em prol do desenvolvimento. O desenho da PPAPL articula as três esferas federativas, iniciando com as deliberações de nível estratégico dos ministros e da Presidência no Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território. Diante dessas características, as Políticas Públicas de Arranjos Produtivos Locais no Brasil (PPAPL) são políticas transversais que mobilizam recursos e instrumentos federais e estaduais. A partir delas, coordenam-se diferentes políticas setoriais que lidam com a questão do desenvolvimento territorial, em várias regiões do país.

Entre os vários casos de APL's, destaca-se o APL Moveleiro de Votuporanga (SP), visto que é considerado um dos casos de sucesso tendo como base seus resultados econômicos. Tal iniciativa não contou com a participação de nenhuma das esferas do governo, sendo produto da articulação dos empresários locais do setor moveleiro. (BRANDÃO, 2004).

A região de Votuporanga (SP) é tradicional na produção de móveis desde os anos 1950, porém não existiram políticas públicas voltadas para o fortalecimento deste setor. O Polo foi criado nos anos 1990, a partir da Associação Industrial da Região de Votuporanga, e realizou diagnósticos amplos que identificaram problemas para o desenvolvimento do setor. Os principais problemas encontrados referiam-se a mão-de-obra desqualificada e de produtos com baixo valor agregado. Em vista disso, a associação de empresários formou parcerias com instituições de ensino regionais e estaduais para a criação de centros educacionais voltados para a

qualificação do setor, como o Centro Tecnológico do Mobiliário. Além disso, foram firmadas parcerias com empresas internacionais para o aumento das exportações.

O caso do Arranjo Produtivo do Polo Moveleiro de Votuporanga demonstra como setores empresariais conseguem mobilizar recursos públicos em prol de lucros privados. Apesar de articular o setor público e privado, fica claro na análise do caso que são os interesses privados voltado para o aumento de exportações dos móveis, que orienta as políticas de desenvolvimento local. Para o governo deste local, o crescimento econômico e a diminuição da taxa de desemprego são benefícios. Contudo, não está claro se o setor moveleiro possui alto grau de consistência para ser a base do desenvolvimento da região, visto que a aposta em apenas um setor exportador está sujeita as oscilações do mercado internacional.

As contradições encontradas no caso do Arranjo Produtivo do Polo Moveleiro de Votuporanga possuem similaridades com as dificuldades do Programa Territórios da Cidadania. No que se refere a este último, por sua vez, a perspectiva do desenvolvimento territorial ganhou força no Brasil nos anos 2000, sendo que o governo se propôs a identificar territórios rurais distribuídos nas regiões do país. A partir disso, surgem os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), os Conselhos de Desenvolvimento Territorial (Codeters) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). A identificação dos territórios e a instalação de Conselhos voltados para o desenvolvimento rural das regiões demonstrou que alguns territórios eram economicamente mais fragilizados que outros, necessitando de políticas emergenciais. (DELGADO e LEITE, 2011).

Tendo em vista a urgência na canalização das demandas de territórios identificados como frágeis, o governo brasileiro lançou o Programa Territórios da Cidadania, em 2008, com o objetivo de ampliar o referencial teórico de aplicação de políticas de desenvolvimento territorial. (DELGADO e LEITE, 2011). Assim, a partir da lista dos territórios rurais foram selecionados os chamados territórios da cidadania. Os critérios para a seleção dos territórios da cidadania foram: menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização

social; pelo menos um território por Estado da Federação. (BRASIL, MDA/SDT, 2007).

O foco do programa era atender as demandas destes territórios através da implementação de serviços básicos como iluminação e saneamento básico; geração de renda por meio de iniciativas que articulavam sociedade civil e poder público e; políticas que permitissem a integração do território na região garantindo sua autonomia econômica. Tendo em vista que integrava a agenda social do governo Lula, o Programa Territórios da Cidadania visava a diminuição das desigualdades sociais através da geração de trabalho e renda no meio rural, visando o desenvolvimento territorial sustentável. A inclusão das populações pobres nas iniciativas econômicas orientava a produção das políticas, sendo que até o fim de 2008, 60 territórios foram selecionados, número ampliado para 120, em 2009. (DELGADO e LEITE, 2011).

Se o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) era baseado exclusivamente na Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), vinculando os territórios a partir da perspectiva *top-down*; o Programa Territórios da Cidadania estruturou-se por um tripé: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Estaduais. Cada Comitê era composto por membros da sociedade civil e do governo e realizam diagnósticos e políticas. Logo, a articulação do Programa Territórios da Cidadania era mais participativa e descentralizada.

Contudo, um dos problemas identificados nos Territórios da Cidadania é que em territórios rurais de identidade a presença de atores do Estado deveria ser maior que da sociedade civil, o que colocava obstáculos para a produção de políticas inclusivas e participativas. Além disso, segundo Delgado e Leite (2011), as dificuldades para a implementação das iniciativas do Programa eram grandes, visto que articulavam diferentes recursos e atores. Somado a isso, o volume de recursos anunciados pelo governo federal para o Programa, fez com que os governos municipais disputassem sua seleção.

No que se refere a participação da sociedade civil no Programa Territórios da Cidadania, é possível observar dificuldades tendo em vista a fragmentação nas organizações populares e disputas ideológicas. (DELGADO; LEITE, 2011). Longe de formarem uma coalizão de atores sociais voltados para o desenvolvimento da

região, o que se observa nesse Programa são conflitos entre setores da sociedade civil e disputa entre elites locais pela canalização dos recursos públicos para seus interesses.

A incorporação dos municípios brasileiros na lógica do desenvolvimento territorial é dificultada pela estrutura institucional do governo, segundo a qual as políticas são produzidas de maneira *top-down*. O que é proposto por Programas como os Territórios da Cidadania é a participação da sociedade civil através da lógica *bottom-up*, o que encontra resistências nas prefeituras municipais, pois tenta desconstruir a lógica do poder local.

Diante do exposto, enquanto que os Arranjos Produtivos Locais, como o caso de Votuporanga (SP), são orientados por lógicas neoliberais de reestruturação e flexibilização produtivas; o Programa Territórios da Cidadania é guiado pela perspectiva do desenvolvimento territorial e inclusivo. Ambos exemplos são experiências de desenvolvimento local, porém a partir de princípios opostos. Todavia, as duas experiências apresentam dificuldades semelhantes como a articulação de atores e recursos e a mobilização social.

Em síntese, ao fim dessa seção é importante recuperar que esse capítulo, buscou apresentar a questão do desenvolvimento local no contexto brasileiro, destacando as principais iniciativas federais voltadas para o tema. Contudo, o que se observa é que além das políticas estaduais de apoio aos arranjos produtivos locais ou de políticas localistas isoladas relacionadas a problemas específicos, o desenvolvimento local não possui políticas nacionais institucionalizadas. Uma tentativa de iniciar esse processo foi feita com o documento Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local, porém este não se tornou uma política pública federal. No que se refere ao desenvolvimento local, um dos principais problemas apontados por autores e participantes desses projetos, como os Arranjos Produtivos Locais, os Territórios da Cidadania e os Comitês de Bacias; é o fato de que são experiências locais e sem comunicação entre si, o que é congruente com o seu modelo de descentralização, mas dificulta o avanço de tais projetos. A partir desta contradição, o terceiro capítulo questiona as incongruências intrínsecas ao processo de institucionalização do desenvolvimento local e a possibilidade de construção de políticas nacionais de desenvolvimento.

4 - CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A partir das contradições do desenvolvimento local apresentada no capítulo anterior, este capítulo questiona as incongruências intrínsecas ao processo de institucionalização do desenvolvimento local e a possibilidade de construção de políticas nacionais de desenvolvimento. O primeiro tópico apresenta o desenvolvimento e o processo de institucionalização de políticas públicas, a partir de referenciais teóricos da Ciência Política, relacionando a questão do desenvolvimento e do poder. Tendo em vista que o objetivo da pesquisa é analisar os principais marcos e limites do processo de institucionalização do desenvolvimento local no Brasil, um dos principais modelos teóricos, dentro da Ciência Política, que estudam as instituições e seus processos é o institucionalismo. Desse modo, o desenvolvimento local e o processo de sua institucionalização, isto é, sua transformação em instituições e normas, será compreendido a partir do institucionalismo histórico. Esse tópico destaca também as consequências de projetos desenvolvimento local endogenistas, nos quais o mercado e não o Estado orienta o processo de crescimento econômico. Já, o segundo tópico analisa as limitações de projetos de desenvolvimento local a partir da perspectiva *top down* e as dificuldades de implementação de modelos desse tipo, criados em contextos históricos e sociais distintos do Brasil. Por último, no terceiro tópico e nas considerações finais é retomada uma das questões centrais da pesquisa: a análise crítica do desenvolvimento local e suas contradições.

4.1 - DESENVOLVIMENTO E INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Diante da complexidade da teoria que sustenta o desenvolvimento local, tal como estamos defendendo nessa dissertação; é importante ressaltar que ela não é uma teoria concentrada em apenas um campo teórico. A questão do desenvolvimento local envolve objetos de estudo e análises da economia, da história, da sociologia, da ciência política, da geografia, entre outros. Desse modo, para compreender a teoria do desenvolvimento local de maneira sistemática, a ponto de perceber suas contradições; é necessário ampliarmos o escopo da análise. O que se busca observar são as influências de teorias que sustentam alguns

pressupostos sobre o desenvolvimento local, ressaltando que, em muitos casos, elas apresentam mais contradições do que suportes teóricos, tendo em vista a dinâmica própria de cada teoria. Assim, entre as várias perspectivas teóricas que perpassam a questão do desenvolvimento local, destacamos o caso da teoria institucionalista.

A perspectiva institucionalista possui tradição antiga, cujas raízes remetem ao século XIX. Conforme argumenta William Scott (2001), o estudo de instituições econômicas, sociais e políticas começou no campo da sociologia e depois foi apropriado pela ciência política e a economia. A ciência política incorpora o estudo das instituições a partir de meados do século XIX, sendo que esta abordagem torna-se predominante até 1920 nos Estados Unidos e na Europa. Neste período, os estudos institucionalistas da ciência política eram focados nas estruturas formais e sistemas políticos, sendo voltados para a descrição e não para a teoria. Já, na economia, as instituições eram vistas como estruturas interdisciplinares, sendo que não concebiam o campo econômico como um conjunto de leis rígidas, mas como processos sociais envolvidos por lutas entre os atores políticos. Esta perspectiva chamada de “velho institucionalismo” tem forte influência da economia, visto que analisam as dinâmicas capitalistas do início do século XX, como a racionalização da produção e a internacionalização do mercado.

Entretanto, não é possível considerar os argumentos da velha escola institucionalista como homogêneo, seja do ponto de vista teórico ou metodológico. Tal diversidade teórica levou ao surgimento de uma Nova Economia Institucional (NEI) e do Novo Institucionalismo na Ciência Política. Estas novas perspectivas passaram a enfatizar o papel das instituições no processo de desenvolvimento nacional. Contudo, ainda não existe um consenso sobre a definição do conceito de instituições, sendo que a explicação mais famosa ainda é a de Douglas North²⁶ (1991), que considera as instituições como regras de jogo.

²⁶ Douglas North, além de ser um autor central da teoria institucionalista, também tem destaque na *Regional Science*, com sua teoria da localização e crescimento econômico regional. É importante ressaltar que tanto a teoria institucionalista, como a *Regional Science*, tratam da questão do desenvolvimento local. Para mais informações, consultar: NORTH, D. C. Teoria da Localização e Crescimento Econômico. In SCHWARTZMAN, J. *Economia Regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977.

No que diz respeito às políticas públicas, o novo institucionalismo argumenta que o Estado possui papel cada vez mais restrito no processo de desenvolvimento nacional, tendo em vista, por exemplo, o Consenso de Washington no final do século XX. Neste ponto, John Williamson (2004) argumenta que, apesar do ideário neoliberal apontar o contrário, o Estado ainda possui função fundamental no desenvolvimento de um país. Por isso, para este autor, o desenvolvimento institucional representa a única variável para análise do grau de desenvolvimento de um país.

A visão das instituições como estruturas restritivas (*institutions as constraints*), presente no velho institucionalismo, é criticada por autores como Chang e Evans (2005). Para estes autores, esta visão naturaliza as instituições e o mercado, além de perder de foco os processos sociais, ao enfatizar apenas a eficiência das regras formais. Por isso, segundo Chang (2004), apontar o Estado e as políticas públicas como interferências desnecessárias no desenvolvimento nacional; é despolitizar o papel do mercado e das instituições políticas nesse processo.

Desse modo, os estudos institucionalistas mais recentes no campo da Ciência Política tentam avançar na compreensão das instituições para além de regras formais restritivas. O desafio é apresentar uma visão que concilie as instituições como estruturas que moldam o comportamento e a economia, mas também possuem processos sociais, políticos e históricos. De acordo com Chang (2004), tal desafio requer uma economia política institucionalista que analise criticamente as ideologias neoliberais e seus princípios sobre o Estado, o mercado e as políticas públicas. Assim, de acordo com Evans (2005), a emergência do novo institucionalismo e suas análises sobre o Estado fez com que os estudos sobre o desenvolvimento passem a enfatizar os processos de mudanças organizacionais e institucionais e não apenas os processos de acumulação de capital.

O campo de estudos institucionais de políticas públicas surgiu após a Segunda Guerra Mundial nos Estados Unidos e na Europa, com o intuito de analisar a atuação dos Estados modernos, partindo de estudos empíricos. (HOWLETT, RAMESH, 1995). É importante ressaltar que nesse mesmo período, o tema do desenvolvimento ganha mais notoriedade no debate mundial, com a criação de instituições voltadas para a área, como por exemplo, o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento). Desse modo, o subcampo da ciência

política, o estudo de políticas públicas também foi influenciado pelas perspectivas institucionalistas e pelas discussões sobre desenvolvimento. Essa influência se tornou predominante no campo de políticas públicas a partir da década de 1980, com a expansão do novo institucionalismo e suas três principais vertentes (institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico ou teoria organizacional).

Segundo Immergut (1997), o novo institucionalismo surge como uma alternativa ao ceticismo científico e ao fato de que as instituições, principalmente o Estado; nunca haviam sido objeto de estudos sistemáticos na ciência política e suas subáreas. Entre as três vertentes do novo institucionalismo, o institucionalismo histórico agregou métodos de análises de várias vertentes teóricas, conforme argumentam Hall e Taylor (2003). Das teorias organizacionais, o institucionalismo histórico compreendeu a noção de recursos escassos no governo e conflitos organizacionais no processo decisório. Da teoria estrutural funcionalista, a perspectiva histórica do institucionalismo retirou a noção de comunidade política como um sistema interativo e um lócus de disputa por poder. Além disso, os novos institucionalismos históricos dialogam diretamente com a *polity* (economia política) e enfatizam o papel das instituições no mercado e nos resultados econômicos.

Um dos grandes méritos do institucionalismo histórico, para Immergut (1997), é devolver ao Estado o papel predominante nas análises sobre o desenvolvimento nacional. Desse modo, o Estado não é considerado como um ator “neutro” no processo político ou guiado por interesses de determinados grupos, mas como um conjunto complexo de instituições envolvidas em disputas sociais. Em vista disso, os institucionalistas históricos possuem uma visão mais ampla e complexa do conceito de instituições, que compreende não apenas as regras constitucionais, como também os procedimentos, práticas, tradições, culturas, percepções, entre outros.

No campo de políticas públicas, o institucionalismo histórico auxilia na análise do processo de *policy-making*²⁷, visto que enfatiza o grau de poder e barganha de cada ator na arena política. Além disso, a posição de cada ator no processo de produção de políticas públicas influencia seus interesses e seu poder de determinar as decisões políticas. Somado a isso, o institucionalismo histórico destaca as

²⁷*Policy making* é um dos termos utilizados no campo de políticas públicas para se referir ao processo e/ou atividade de decidir sobre novas políticas, especialmente por um governo ou partido político.

trajetórias nacionais (*path dependence*) e como elas afetam as opções para o processo de desenvolvimento de um país.

Desse modo, no que diz respeito ao desenvolvimento, em especial o desenvolvimento local; o institucionalismo destaca que o modo como as instituições foram construídas historicamente em um país, orienta a sua perspectiva de desenvolvimento. No caso brasileiro, o Estado configurou-se como um ator relevante para a promoção do desenvolvimento, sendo importante a sua atuação nos períodos de grande crescimento do país. (MARTINS, VAZ, CALDAS; 2010). No caso do desenvolvimento local, as instituições estatais não são mais o motor do desenvolvimento, visto que os recursos e atores locais passam a ser considerados como os principais fatores para a promoção do crescimento econômico local. Todavia, segundo o desenvolvimento estruturalista, perspectiva defendida nesta pesquisa, as **instituições estatais** teriam que comandar a dinâmica do desenvolvimento nacional e local, principalmente no que se refere à infraestrutura industrial, ao petróleo, à energia, às comunicações, etc. Não se crítica, contudo, o uso de capital privado ou estrangeiro em setores não alcançáveis pelo capital nacional, visto que essa prática é aceitável desde que haja planejamento e controle do Estado nacional.

Segundo a vertente institucionalista, as instituições importam. No caso do desenvolvimento, principalmente na sua escala local; elas são de suma importância, visto que a não participação de instituições como o Estado no processo de desenvolvimento é problemática. No caso do desenvolvimento local, as consequências de projetos desenvolvimento local endogenistas que substituem o Estado pelo mercado como orientador do crescimento econômico, nos quais o mercado e não o Estado orienta o processo de crescimento econômico; são graves. Uma das principais consequências desse processo é a guerra fiscal entre os locais para a atração de capitais para o desenvolvimento local. Na década de 1990, por exemplo, o pacto federativo brasileiro sofreu com as guerras fiscais entre os estados, intensificando as desigualdades regionais entre eles. Segundo Dulci (2002), guerras fiscais são um jogo de disputa entre os governos estaduais para a obtenção de investimentos do setor privado para o seu território ou para mantê-los no local. Tais ações não são novidade no país, visto que essa tradição pode ser traçada

desde os tempos imperiais. O que ocorre a partir dos anos 1990 é o aumento acentuado e agravante de tal competição entre os estados e municípios.

Diante dessa breve recapitulação teórica sobre o institucionalismo na ciência política, é importante ressaltar a sua articulação com os processos de desenvolvimento, em especial o desenvolvimento local. Isso porque um dos objetivos da pesquisa é analisar o processo de institucionalização de políticas públicas voltadas para o tema do desenvolvimento local. Conforme analisado no capítulo 2, o que observamos no Brasil são políticas e experiências de desenvolvimento baseadas em escalas locais são restritas a estados e regiões sem comunicação entre si, sem articulação com o governo local. Além disso, iniciativas como os Arranjos Produtivos Locais, em sua maioria, são voltadas para os interesses privados, sendo que se utilizam de recursos públicos e da retórica do desenvolvimento local, para o lucro de empreendimentos de empresários nacionais e até internacionais. Esse embate de interesses e ideias conflitantes fazem parte do processo de institucionalização de políticas, porém o que o novo institucionalismo destaca, e é corroborado nesta pesquisa, é que o Estado deveria articular e controlar as iniciativas locais.

4.2 - POLÍTICAS TOP DOWN

A análise de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local expõe duas questões importantes para a ciência política: as consequências da implementação de políticas “de cima para baixo” (em inglês, *top down*) e da imposição de paradigmas e ideologias internacionais para contextos sociais distintos da sua origem. No que se refere a primeira questão, um dos principais objetivos das políticas de desenvolvimento local de vertentes não endogenistas é inserir os cidadãos no processo de decisão pública, pautando-se em estruturas “debaixo para cima” (em inglês, *bottom-up*). Por isso, as várias experiências de desenvolvimento local no Brasil e no mundo relacionam-se com a criação de conselhos, comissões e variados espaços para a deliberação. Em vista disso, o que está por trás dessa perspectiva é a noção de democracia deliberativa baseada em Jürgen Habermas e a valorização da “comunidade” e da busca pelo consenso na democracia.

Partindo da discussão sobre fatores essenciais para a democracia, Miguel (2014) analisa os conceitos de consenso e conflito na teoria democrática moderna, a partir de uma revisão crítica dos principais autores sobre o tema. O autor identifica a tendência atual de suprimir conflitos, buscando sempre a ênfase em mecanismos de produção de consenso. Nesse sentido, as experiências de desenvolvimento local, como a criação de conselhos públicos para a discussão e planejamento de políticas públicas levando em consideração as especificidades locais, seriam uma das tentativas de superar os conflitos de opiniões e tentar alcançar o consenso. Tal posição teórica é baseada, segundo Miguel, em dois autores: Jürgen Habermas e John Rawls. Contudo, uma das principais críticas a essa perspectiva, as observações de Chantal Mouffe apontam que tanto a defesa quanto a crítica a essa nova tendência na teoria democrática moderna, negam o aspecto fundamental da política: o conflito.

Os principais princípios da perspectiva democrática moderna baseada em Habermas e Rawls defendem a busca pelo consenso em detrimento do conflito. A partir dos anos 1980, a vertente democrática participacionista passa a perder espaço para uma visão de democracia denominada de deliberacionista, o que é incorporado nas vertentes defensoras do desenvolvimento local. A deliberação, por sua vez, compreende uma ampla variedade de conceitos de democracia que misturam as obras de Habermas e Rawls²⁸. No entanto, por trás dessa variedade, existe um ponto comum que unem essas perspectivas: a ênfase no consenso. (MIGUEL, 2014).

Os principais argumentos de Mouffe contra a tendência da teoria democrática moderna em enfatizar o consenso. Segundo essa autora, “a exigência de consenso – e, mais ainda, de um consenso fundado na razão – é uma ameaça à desocupação do lugar do poder e sua separação em relação ao saber e à lei.” (MIGUEL, 2014, p. 25). Essa exigência de consenso também é observada nas experiências de desenvolvimento local endógeno, visto que as decisões devem ser tomadas de maneira rápida e ágil. (VAINER, 2002).

Em vista disso, Mouffe destaca três movimentos da teoria democrática atual. Em primeiro lugar, o conceito de soberania popular passa a perder centralidade

²⁸ É importante ressaltar que as obras de Habermas e Rawls são muito complexas para serem apresentadas neste texto, por isso foram destacados os principais pressupostos de cada autor. Além disso, as críticas a cada perspectiva democrática remontam a um debate longo e denso para serem discutidos neste contexto.

dentro do conceito de democracia, que passa a se basear principalmente no Estado e nos direitos. Em segundo lugar, a distinção entre política e moral tende a ser apagada. E, por último, o conflito passa a ser visto não como fundamental para a democracia, mas como um empecilho para a sua consolidação. A partir deste último ponto, Mauffe estrutura sua crítica a nova tendência democrática, visto que define o político de maneira específica. Segundo Miguel, Mauffe “(...) traça a distinção entre *the politics* e *the political*, isto é, entre as práticas e instituições da política e a dimensão do antagonismo social, que é própria do político.” (MIGUEL, 2014, p. 26).

No que se refere às experiências de desenvolvimento local, o que se observa é que são baseadas em princípios *the politics*, isto é, no modo como se pensa e aplica o desenvolvimento a partir do local, porém esse processo não compreende o conflito de ideias. Nos documentos oficiais sobre o tema, como o Projeto Política de Apoio ao Desenvolvimento Local, o que é destacado pelos autores como um dos fatores de sucessos dos empreendimentos é o consenso e o acordo entre os participantes sobre como organizar os recursos locais. Aliás, em documentos como este e em apostilas sobre empreendedorismo do SEBRAE, por exemplo, o conflito de ideias ou a oposição aos modelos de crescimento econômico propostos, são apontados como empecilhos para o desenvolvimento local.

Em experiências de desenvolvimento desse tipo, de acordo com Mauffe, estabelece-se a diferença entre antagonismo e agonismo, na qual a disputa não é entre inimigos, mas entre adversários. No agonismo, a competição é apenas uma das etapas do processo político, no qual as ideias são discutidas, mas o direito dos indivíduos de expressá-las não é questionado. Logo, para a autora, a tarefa das instituições políticas nacionais e locais seria lidar com o antagonismo da política, tornando-o um campo de adversários e não inimigos. Nas experiências de desenvolvimento locais endógenas analisadas, o que se observa é a perspectiva de que o conflito é visto como um antagonismo entre ideias inimigas. O que é ignorado por essa vertente é a possibilidade do conflito de ideias ser entre adversários que confrontam as suas diferentes perspectivas, o que é característico do agonismo da política.

Para Miguel (2014), a distinção entre antagonismo e agonismo refere-se ao princípio de reciprocidade, isto é, é de compreensão comum a todos que cada um tem o direito de expressar suas ideias e de demandar seus projetos. Neste sentido,

o antagonismo é um caráter irrevogável da democracia e do processo de desenvolvimento, sendo que o conflito está na definição da própria política. Assim, os antagonismos políticos podem ser considerados como resistências as estruturas de dominação social e, a subestimação deles, como propõe Mauffe, tem como consequência a reprodução do *status quo* e a subjugação dos grupos subalternos da sociedade, como observado em experiências de desenvolvimento local focadas apenas em recursos endógenos e no consenso. Por isso, para Brandão (2003), o desenvolvimento é consideração como um processo conflituoso, de destruição e construção constante da realidade social.

Desse modo, o conflito, conceito ausente na ideia de comunidade, que é a base do desenvolvimento local; não deve ser suprimido. É por meio do conflito que os inúmeros grupos sociais conseguem um canal para expressar suas demandas. Por isso, conceitos como liberdade, igualdade e desenvolvimento não podem ser tomados como gerais e estáveis, pois estão sempre em disputa e em questionamento durante os processos políticos. Em vista disso, “é possível entender a democracia não como uma forma acabada de governo, mas como um projeto de enfrentamento das estruturas de dominação vigentes em determinada sociedade.” (MIGUEL, 2014, p. 39). Da mesma forma, podemos considerar o desenvolvimento, tanto na sua escala nacional quanto local, como um processo político, econômico e social em aberto que exige a alteração do *status quo*.

4.3 IMPOSIÇÃO DE PARADIGMAS

No que se refere a segunda questão, a imposição de paradigmas internacionais em contextos sociais distintos; o desenvolvimento local pode ser considerado como uma retórica implementada no Brasil, mas surgida em situações históricas específicas, como a experiência da Terceira Itália no século XX ou do Vale do Silício atualmente. O que está por trás de tal retórica é a velha noção de desenvolvimento como um processo único e homogêneo. A partir desta visão, o nível de desenvolvimento dos países do Norte parece ser possível a todos países do mundo. Desse modo, esta perspectiva ignora as estruturas hierárquicas que regem a economia e o processo de desenvolvimento dos países. O mesmo processo é retomado com a questão do desenvolvimento local: parece possível para todos os

locais do mundo, porém a análise de sua retórica demonstra que ignora as relações de poder e as limitações de cada local. (VAINER, 2002).

Desse modo, conforme argumenta Bendiz (1996), análise histórica dos processos de desenvolvimento mundial envolve a disputa entre visões distintas sobre o que é considerado moderno e tradicional. O desenvolvimento local, por exemplo, é apresentado como uma perspectiva moderna de desenvolvimento, aplicável em todo local. Desse modo, moderno e tradicional surgem como antagônicos, sendo que a modernidade se caracteriza pela negação do período anterior, marcado por relações tradicionalistas. Ao criticar os modelos teóricos baseados na dicotomia entre tradição e modernidade, Bendiz argumenta que as sociedades industriais ainda possuem aspectos de uma estrutura tradicional, sendo que a implementação nesses locais de modelos de desenvolvimento considerados modernos, como o desenvolvimento local; é problemática. Além disso, o autor ressalta que “é provável que algumas ou muitas sociedades ‘em desenvolvimento’ não se ‘desenvolverão’ no sentido em que esse termo pode ser aplicado aos países industrializados do mundo moderno.” (BENDIX, 1996, p.44).

Nesse sentido, a imposição de políticas e paradigmas como o do desenvolvimento local, pode ser considerada uma afronta a liberdade característica da esfera política, conforme argumenta Hannah Arendt (2008). Para a autora, a política é o espaço no qual os homens realizam sua liberdade, sendo que a transposição de políticas de desenvolvimentos de um país para o outro é vista como uma forma de despolitização dos atores locais. Assim, no que se refere ao desenvolvimento local, sua retórica propaga a participação na esfera política, o que segundo Arendt (2008) dignifica o homem. Contudo, o que se observa nas experiências de desenvolvimento local endógenas é a supressão da participação e do conflito de ideias em prol do consenso, o que prende o homem. Isso porque o homem seria em sua essência apolítico, sendo que seria no espaço público de convivência e comunicação entre os homens, que ele se torna político.

Em vista disso, Arendt (2008) considera que a política não é voltada para o consenso, mas para o dissenso, pois compreende a deliberação entre atores diferentes entre si. O objetivo da política, por sua vez, seria justamente possibilitar a liberdade dos atores através de sua participação na esfera pública. O problema, de acordo com a filósofa, é que a maioria dos cidadãos na modernidade perderam

aquilo que os dignificam: a participação na esfera pública, sua ação política. Por isso, experiências de desenvolvimento local, seriam, segundo Dowbor (2008), tentativas de incentivar a participação popular na esfera política.

Entretanto, a política pública voltada para o desenvolvimento moderno se tornou um espaço para a garantia da sobrevivência (vida biológica) e as necessidades sociais básicas (consumo e produção), pois os homens modernos preocupam-se mais com o labor (vida) e do trabalho (mundanidade). (ARENDR, 2008). Por isso, a maioria das experiências de desenvolvimento local são voltadas para o crescimento econômico e não no bem-estar social. Com isso, a produção de das maiorias das políticas públicas, como os APL's; assim como a condução do processo de desenvolvimento local; são despolitizadas e vistas como meros processos de acumulação de capital e aumento de eficiência.

De acordo com Lazzarato (2011), a retórica de uma nova governamentalidade, aplicada no desenvolvimento local, não está restrita a uma instituição pública ou privada, mas abrange toda a sociedade, visto que é instituída através de políticas sociais que favorecem a expansão das desigualdades. Isso porque a nova economia que surge com o neoliberalismo flexibiliza a relação entre trabalho e emprego, separando as duas esferas. “A duração do emprego descreve apenas parcialmente o trabalho real que o excede.” (LAZZARATO, 2011, p. 12). Além disso, o governo liberal utiliza-se de políticas públicas sociais ineficientes contra a desigualdade, pois sempre foi considerado um governo “em favor da sociedade”. Para Lazzarato (2011):

o governo liberal não é um governo econômico limitado a reconhecer e observar as leis econômicas; é um governo que tem por objetivo e por alvo o conjunto da sociedade. A política liberal é uma política da sociedade que tem seu instrumento de inteligibilidade, sua medida e suas regras de funcionamento no mercado. (LAZZARATO, 2011, p. 15).

A sociedade é vista pelo ótico liberal como um conjunto de técnicas de governo, sendo que o liberalismo seria a arte máxima de governo. Por isso, as perspectivas de desenvolvimento local não reconhecem a sociedade, mas sim comunidades pautadas no consenso, nas quais as técnicas de governo já seriam intrínsecas. E o princípio fundamental dessa arte de governo é a concorrência como organizadora do mercado, o que gera desigualdade. O princípio da concorrência econômica como reguladora do mercado também está por trás das experiências de

desenvolvimento local, visto que o Estado é substituído pelo mercado como o motor do crescimento local. (VAINER, 2002).

Esta concepção de mercado dos liberais, que perpassa o desenvolvimento local, não é naturalista, mas antinaturalista. (LAZZARATO, 2011). O mercado é considerado como o resultado de um conjunto de intervenções estatais que o fazem prezar a concorrência e não apenas a troca. “Para poder *laissezfaire*, é preciso intervir muito, e intervir, ao mesmo tempo, sobre as condições econômicas e sobre as condições não diretamente econômicas do funcionamento do mercado e da concorrência.” (LAZZARATO, 2011, p. 18).

Diante disso, a governamentalidade do governo liberal tem como consequência um “estado igual de desigualdade” (LAZZARATO, 2011, pag. 22). Por isso, é necessário políticas públicas *top down*, como o desenvolvimento local, que individualiza os problemas, por meio de conceitos como capital humano; fazendo com que os indivíduos os enfrentem sozinhos.

Tendo em vista a discussão teórica acima, o desenvolvimento local endogenista é apresentado pelos defensores como a solução dos problemas de crescimento econômico e de participação política, visto que desconsidera as estruturas nacionais e aproxima o mercado e as decisões dos atores. Todavia, o que se observa nas experiências analisadas, como os APL's, é que o desenvolvimento local endogenista configura-se como uma política *top down* que ignora os conflitos e as hierarquias institucionais, além de se basear na imposição de um paradigma neoliberal que articula o crescimento econômico a partir do mercado.

No que diz respeito a imposição de produção de políticas públicas, a estrutura proposta pelos projetos de desenvolvimento local, com a articulação de atores a partir do modelo *bottom-up*, enfrenta obstáculos pela maneira como as instituições brasileiras foram constituídas. Segundo Nunes (2003), o Estado e as instituições políticas brasileiras estão perpassadas por quatro gramáticas (clientelismo, insulamento burocrático, corporativismo e universalismo de procedimentos), as quais impedem a canalização total das demandas populares, sendo que as políticas são produzidas, em sua maioria, por burocratas e seguindo o modelo *top down*.

Conforme é defendido pela perspectiva do novo institucionalismo histórico, a produção de políticas públicas envolve conflitos e, segundo Miguel (2014), o conflito é a essência da política. Logo, se as políticas de desenvolvimento local se basearem

em perspectivas que ignoram o conflito, se tornam apolíticas e problemáticas. Desse modo, o desenvolvimento local só é possível a partir da compreensão das hierarquias e poderes nas suas várias escalas, assim como do desenvolvimento como um processo conflituoso e de constante destruição e construção. Diante disso, podemos perceber que as propostas de políticas públicas voltadas para o tema do desenvolvimento local territorial, como os Territórios da Cidadania, visaram romper o paradigma neoliberal enquanto que as propostas endogenistas, como os APL's, estão alinhadas ao pensamento *mainstream*. Logo, há um descompasso entre as propostas de políticas de desenvolvimento local e o processo conflituoso do desenvolvimento.

4.4 - A ESCALA LOCAL NA ESFERA NEOLIBERAL

A produção de políticas voltadas para o desenvolvimento local enfrenta um descompasso, visto que a lógica de desenvolvimento atual se baseia em hierarquias e poderes locais. No que se refere a supervalorização do poder local de maneira acrítica e sem levar em consideração uma sociedade de classes, não podemos esquecer este tema sempre esteve presente na análise da história econômica e política brasileira. O poder, do ponto de vista weberiano, pode ser compreendido como a probabilidade de impor sua vontade em uma relação social sem resistências. Já, o local não se restringe apenas aos municípios, existindo uma variedade de significados para poder local. Enquanto que na literatura clássica sobre a política nacional, poder local era visto como sinônimo de patrimonialismo e madonismo; na democracia contemporânea, ele é considerado como uma alternativa desejável para a inserção dos cidadãos no processo político.

Na literatura internacional, o local passou a ser valorizado, mesmo que por motivos distintos, a partir das obras de Robert Putnam (2002), Alain Bourdin (2001), Boaventura de Souza Santos (2002) e Manuel Castells (1999). Para este último, por exemplo, o local é a base da história e cultura nacional, sendo que a valorização do local é um fenômeno mundial, considerado pelo autor como um contraponto a globalização. No Brasil, por sua vez, somente a partir dos anos 1980, principalmente a partir da Constituição de 1988, que o poder local assume papel fundamental na produção de políticas públicas. Com a reforma gerencial do Estado, o local passa a

ser visto como um espaço político administrativo que otimiza o uso de recursos. (CARNEIRO, 2008).

Nos anos 1990, surgem novas formas de organização local, como conselhos regionais, orçamentos participativos e fóruns, que valorizam a participação popular. O que está por trás destas novas organizações, é o pressuposto de que o local pode ser um agente fundamental na promoção do desenvolvimento, a partir de arranjos políticas descentralizados. É importante ressaltar, conforme destaca Carneiro (2008), que descentralização é diferente de desconcentração. Enquanto que descentralização refere-se a redistribuição de poder e transferências de recursos; a desconcentração delega tarefas, mas não modifica o processo de tomada de decisões. Com isso, o processo de descentralização possibilita ao poder local ter mais autonomia para governar.

Juntamente com a emergência do poder local, a questão do desenvolvimento local emerge no cenário nacional e internacional, como uma alternativa para a emancipação social, econômica e política. De acordo com Santos (2005), o desenvolvimento local é influenciado pelos processos de globalização, que podem ser divididos em duas vertentes: o localismo globalizado, tornar o local global e; o globalismo localizado, que consiste nos impactos locais dos processos globais. Desse modo, segundo Carvalho (2015), “eis que a problemática do nacional *versus* o local fica exposta”, ou seja, “o que estamos assistindo é como a lógica do capital orienta e reorienta a organização territorial dos diversos lugares a partir de uma lógica explicitamente neoliberal.”²⁹ (CARVALHO, 2015, p.49).

A emergência do neoliberalismo tem relação direta com a questão do desenvolvimento na América Latina. O desenvolvimento passa a ser considerado no cenário político latino americano após a Segunda Guerra Mundial, como uma das alternativas para compreender as economias do Sul. Principalmente, a partir dos anos 1950, surgem várias escolas de pensamento que analisam o processo de desenvolvimento dos países não centrais. Neste período, a visão de desenvolvimento predominante argumentava que o crescimento econômico era

²⁹O neoliberalismo do século XX e XXI é, segundo Moraes (2001), uma ideologia, um modo de conceber o mundo, que pode ser resumido na obra *O caminho da servidão* de Friedrich Von Hayek (1987). De maneira geral, se o inimigo dos liberais clássicos era o mercantilismo, os inimigos dos neoliberais são o *WelfareState* e o keynesianismo. (MORAES, 2001). No que se refere as sociedades latino-americanas, a ideologia neoliberal critica os modelos políticos nacionalistas, desenvolvimentistas e populistas. (MORAES, 2001).

resultado de injeções adequadas de capital. (LIMA, 2007). Em oposição a essa perspectiva, escolas como a CEPAL, passam a destacar que o processo de desenvolvimento não é único e que a dependência da América Latina em relação aos países do Norte é uma das de sua condição subdesenvolvida.

Já nas décadas de 1970 e 1980, as sociedades latino-americanas passaram por crises, sendo reflexos da economia mundial. Isso porque a política de substituição de importações que vigorou nas décadas de 1950 e 1960, decaiu com o choque de petróleo de 1973; iniciando um período de crescimento econômico aliado ao endividamento externo. Na década de 1980, considerada do ponto de vista econômico, como a “década perdida”, observamos a emergência do ideário neoliberal a partir do “Consenso de Washington” e da retórica do desenvolvimento local. (LIMA, 2007).

Assim, se nas décadas de 1950 e 1960, o Estado era considerado o principal agente no processo de desenvolvimento nacional, ou em outras palavras, um Estado keynesiano³⁰; e a partir dos anos 1970 e 1980, sua função passa a ser criticada. Um fato relevante nesse tema é o chamado “Consenso de Washington” de 1989, resultado de uma conferência nos Estados Unidos sobre políticas de ajuste econômico para a América Latina, tendo em vista a Guerra das Malvinas, a moratória mexicana e brasileira. Segundo Williamson (1990), o documento recomendava, de maneira geral, previdência macroeconômica, orientação externa e liberalização interna. A crise latino-americana, para os especialistas de Washington, seria causada pelo tamanho excessivo do Estado e pelo populismo econômico, isto é, o governo gastava demais gerando déficits públicos. Todavia, nenhuma linha do documento, de acordo com Lima (2001), foi dedicada ao papel da dívida externa latino americana no *déficit* público desses países.

Estes processos de globalização atingem de maneira diferente as sociedades periféricas, como as latinas americanas. (SADER, 1995). No Brasil, a influência da globalização e do ideário neoliberal tiveram como consequências o desmonte do Estado previdência, levando ao aumento das desigualdades regionais. Em vista

³⁰De maneira geral, a doutrina keynesiana considera que o Estado seria o grande planejador e regulador da economia, isto é, seria função do Estado controlar as atividades econômicas, os empregos, as políticas monetárias, as taxas de juros, os gastos públicos, etc. No entanto, a crise dos anos 1970 abalou o chamado “consenso keynesiano” e possibilitou a expansão do ideário neoliberal. Assim, em 1979, Margareth Thatcher na Inglaterra e em 1980, Reagan nos Estados Unidos, passaram a implementar políticas públicas de cunho neoliberal.

disso, instituições da sociedade civil como ONG's, fóruns, conselhos, entre outros, de atuação no nível local e regional, ganharam destaque promovendo experiências de desenvolvimento local.

Diante disso, nos últimos anos, observa-se a emergência do desenvolvimento local e de políticas públicas voltadas para ele, assim como a análise de diferentes perspectivas teóricas sobre o tema. Os estudos sobre as diferentes escalas do desenvolvimento (global, nacional, regional, local, etc.) estão ganhando força seja dentro da academia seja como estudos relacionados a ações governamentais. Desse modo, o desenvolvimento local pode ser considerado tanto como uma retórica que guia a construção de modelos políticos e econômicos quanto uma estratégia para a promoção do processo de democratização.

Nesse contexto, entre as inúmeras versões de desenvolvimento local, a definição apropriada pelo neoliberalismo, que é a vertente endogenista; se tornou predominante, tendo em vista sua ascensão no final do século XX. A versão neoliberal do desenvolvimento local prega que o local é capaz de desenvolver-se de maneira autônoma, a partir de suas capacidades endógenas e construção de sinergia entre as redes regionais. Tal perspectiva oculta as hierarquias regionais entre os espaços, as dívidas públicas dos locais e sua incapacidade de promover seu próprio desenvolvimento.

De acordo com a lógica neoliberal, com os processos de globalização e transnacionalização da economia, o local passa a se sobrepôr ao nacional como agente promotor de seu desenvolvimento. Isso porque as relações comerciais não precisam envolver necessariamente países, sendo possível um município do interior do Brasil capaz de estabelecer acordos comerciais com regiões remotas da Itália, por exemplo. Esta seria uma alternativa válida para a falência do Estado nacional e sua incapacidade em suprir as demandas locais, segundo a retórica neoliberal.

A análise da concepção neoliberal e endogenista do desenvolvimento local demonstra que esta perspectiva aposta em uma redução drástica dos problemas regionais, apresentando como a única solução possível a competição entre os locais para atrair investimentos externos, principalmente de multinacionais. O Estado nacional passa a ser desqualificado como um ator essencial no processo de desenvolvimento de um país, sendo que agora seria "cada local por si". Dentro da lógica neoliberal, as relações pacíficas entre os locais ao redor do mundo seriam

possíveis, pois existiria uma rede mundial não hierárquica, adaptável e flexível. Nessa nova rede mundial, idealizada por Castells (1999), a ação estatal não seria adequada, pois estaria impondo acordos e relações aos locais, o que seria antidemocrático. Isso porque nos locais do mundo todo existem diversos atores sociais, como empresas, ONG's, entre outros, que podem agir de forma direta no processo de desenvolvimento, visto que estão mais próximos da produção.

O estudo das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local evidencia a questão do nacional em contraposição do local. Contudo, o que a análise das experiências de desenvolvimento local endógeno de cunho neoliberal demonstra é que o local, sozinho, não é capaz de promover seu próprio desenvolvimento, este entendido como crescimento econômico aliado a qualidade de vida. O discurso endogenista é paradoxal, visto que enfatiza a solidariedade entre os locais para as relações comerciais e desenvolvimento em conjunto; porém ao mesmo tempo destaca que a competição entre os atores locais é importante para manter o processo de inovação e criação atualizado.

Além disso, ao contrário do que prega o discurso endogenista neoliberal, nem todos os locais do mundo irão alcançar um nível ótimo de desenvolvimento, do mesmo modo que o subdesenvolvimento não é apenas uma etapa do processo de desenvolvimento. Conforme destacou Lima (2011), a globalização e a transnacionalização da economia acirrou as desigualdades econômicas, políticas e sociais entre os países, sendo que nos países subdesenvolvidos seus efeitos são perversos. Isso porque nesses países as estruturas sociais arcaicas proporcionam o mandonismo e o predomínio do poder privado nos locais, dificultando a ação de políticas públicas democratizantes.

Nesse sentido, a abordagem do desenvolvimento local endógeno neoliberal questiona a escala nacional, a partir dos processos de globalização, o que demanda a sua revisão, assim como das estratégias de ação e de planejamento estatal. Por isso, é importante retomar a concepção de desenvolvimento como um processo democrático de melhoria de vida, mas que necessita da escala nacional para a sua implementação, conforme defendido pela vertente do desenvolvimento local territorial. Em outras palavras, não é possível pensar o desenvolvimento apenas a partir do local, visto que o local faz parte de uma escala maior. Dessa maneira, as

políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem ser pensadas a partir da escala nacional, porém atentado para as especificidades locais e regionais.

Portanto, o desenvolvimento necessita de uma escala nacional com um projeto de nação para coordenar suas políticas, assim como de espaços locais dinâmicos e inclusivos para todos os atores sociais. O crescimento econômico deve ser uma das metas do processo de desenvolvimento nacional e local, porém não a única meta. Este processo deve prezar também pela participação e deliberação pública, pela expansão da qualidade de vida. A partir desta nova perspectiva, o processo de desenvolvimento não opõe as escalas locais e nacionais, mas as torna complementares. O local reúne seus atores e potencialidades para a criação de arranjos institucionais que possibilitem a participação popular no processo de decisão política, consoantes com um projeto maior do país. Ou seja, esta nova perspectiva de desenvolvimento envolve a implementação de políticas públicas nacionais, que levem em consideração o plano macro e; de políticas públicas locais, alinhadas às nacionais, que compreendam as especificidades e desigualdades locais e regionais.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recapitulando a argumentação aqui exposta, depois de um capítulo introdutório, o segundo capítulo apresentou uma breve exposição teórica sobre os estudos voltados para o desenvolvimento local. Foi exposto o debate sobre o desenvolvimento local desde os experimentos da Terceira Itália até as iniciativas contemporâneas baseadas em fatores como capital social e empreendedorismo; assim como as várias correntes teóricas que estudam o desenvolvimento local, cada uma enfocando diferentes aspectos, como por exemplo, a perspectiva de desenvolvimento local alinhada ao *mainstream*. De maneira geral, a partir da análise das perspectivas teóricas sobre o desenvolvimento local, podemos destacar duas vertentes em disputa: um projeto de desenvolvimento local enfatizando os atores e potenciais locais *versus* um projeto de desenvolvimento local inserido dentro de um projeto nacional de desenvolvimento a partir da noção de território, com articulação entre o local e o nacional.

Desse modo, a perspectiva de desenvolvimento local endogenista, baseada em princípios neoliberais, defende que os atores locais são capazes, sem a intervenção de fatores externos como o Estado; de articular recursos endógenos de maneira *bottom-up* e alcançar o tão sonhado desenvolvimento. O que é necessário para estes atores é identificar qual a vocação de sua comunidade e se desenvolver a partir dela, quase uma reedição da teoria das vantagens comparativas de David Ricardo. Os Arranjos Produtivos Locais são um exemplo dessa lógica: a concentração de recursos públicos e privados de um local em um setor da economia. Além disso, a ideia de comunidade implica em um conjunto de indivíduos com posições sociais e direitos semelhantes, muito diferente da sociedade de classes capitalistas, na qual o conflito é iminente.

As limitações da perspectiva endogenista do desenvolvimento local, além de esbarrar na estrutura burocrática do Estado nacional que obstaculiza canalização de demandas *bottom-up* (basta observar as limitações de experiências como o Orçamento Participativo, por exemplo); apresenta dificuldades na organização do desenvolvimento a partir de instituições como o mercado e não mais o Estado. Inserido em um contexto mundial de capitalismo competitivo, os locais não conseguem competir ou se organizar para arrecadar ou atrair investimentos, visto

que os centros urbanos continuam sendo valorizados, tendo em vista a hierarquia regional.

Em contrapartida, a perspectiva territorial do desenvolvimento local apresenta-se como uma alternativa, pois se baseia numa concepção não endogenista e não centrada no mercado. Para os territorialistas, o *locus* do desenvolvimento deve ser entendido a partir do conceito de território e não mais de local, como apresentado no projeto dos Territórios da Cidadania. Tendo em vista que para os territorialistas, o território pode ser entendido como um *locus* que incorpora poder, relações, mobilidades e conflitos sociais; a perspectiva do desenvolvimento se amplia, incluindo fatores articulados entre si como o Estado, os diferentes setores da sociedade, entre outros.

Logo, o território é uma das escalas para a aplicação de um projeto de desenvolvimento que não se limita a um local, mas recupera a ideia de sociedade nacional e não de comunidade. Se, através do desenvolvimento local endogenista, o conceito de economia globalizada é valorizado em detrimento do conceito de nação; com o desenvolvimento local territorialista, a perspectiva de um projeto nacional não está descartada. Isso porque as economias podem estar interligadas pelo capitalismo competitivo atual, porém ainda é a partir das escalas nacionais que são negociadas e decididas as trocas comerciais.

Dialogando com a ideia de Furtado (1961), para as vertentes não endogenistas do desenvolvimento local, o desenvolvimento não deveria ser deixado nas mãos invisíveis do mercado, o que ressalta a necessidade de um projeto nacional. Isso porque, uma vez que o dinamismo da economia brasileira se encontra fora dos limites do país, não conseguiremos nos tornar uma nação, já que o centro de decisão política estará no exterior. Cabe, então, não apenas resgatarmos o centro de decisão para dentro do país, como mais do que isso, construir uma nação baseada no projeto de superação do subdesenvolvimento baseado na escala nacional.

Já, no terceiro capítulo discutimos a questão do desenvolvimento local no Brasil, enfatizando o período pós-Constituição de 1988 e as principais propostas de políticas públicas nacionais voltadas para o tema. Em primeiro lugar é necessário diferenciar desenvolvimento regional e desenvolvimento local na produção de políticas públicas do Brasil. No Brasil, a questão regional possui longo histórico, com

políticas e instituições voltados para o tema, como a SUDENE, por exemplo. No que se refere ao desenvolvimento local, contudo, o debate é recente, datando do final do século XX e início do século XXI, com a aplicação de iniciativas locais alinhadas ao pensamento do *mainstream* econômico, como os APL's. Em vista disso, a articulação institucional do desenvolvimento local é ínfima no Brasil, tratando-se em sua maioria de empreendimentos regionais e estaduais, sem articulação com o governo federal. A proposta de uma aplicação federal de políticas deste tipo foi realizada no documento Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local, que apresenta experiências nacionais e esboços de políticas sobre o tema.

Assim como no Brasil, na América Latina e na Europa, as iniciativas as experiências de desenvolvimento local analisadas revelam problemas de articulação entre si. Além disso, não há como estabelecer, sem dúvidas, se as políticas implementadas em um local realmente contribuíram para o seu desenvolvimento, ou se foram resultados de fatores externos. Isso porque há poucas evidências de que foram as capacidades locais exógenas que lograram o crescimento econômico de determinados territórios.

Em vista disso, a análise destas iniciativas do Brasil, da América Latina e da Europa, demonstra que a questão do desenvolvimento é um problema histórico que perpassa todos eles. Enquanto que os países centrais parecem ter acertado em sua fórmula de desenvolvimento, tendo em vista suas posições de poder no cenário atual; os países subdesenvolvidos ainda procuram a receita mágica. Todavia, a receita indicada pelos países centrais aos subdesenvolvidos (Consenso de Washington) é muito diferente daquela utilizada por eles no passado. Isso porque países como Grã-Bretanha e Estados Unidos tiveram no Estado o motor de seu desenvolvimento, porém defendem que o mercado seria um ator mais apropriado para os países da periferia.

O que observamos nas experiências de desenvolvimento local e nas teorias que as sustentam são elementos contraditórios. Ao mesmo tempo em que propagam a autonomia e a descentralização decisória e de investimentos, necessitam de recursos e instituições federais e burocráticas para a sua implementação. Enquanto celebram a participação popular direta nas decisões, defendem que os principais negócios devem ser feitos pelos atores mais articulados economicamente. Apesar

de divulgarem a defesa do bem comum, as iniciativas de desenvolvimento local são orientadas pelo interesse privado.

A partir destas contradições, o quarto capítulo questionou as incongruências intrínsecas ao processo de institucionalização do desenvolvimento local e a possibilidade de construção de políticas nacionais de desenvolvimento. Relacionando o desenvolvimento e o processo de institucionalização de políticas públicas, a partir de referenciais teóricos da Ciência Política, discutimos a questão do desenvolvimento e do poder. A partir desta perspectiva podemos considerar o desenvolvimento como um processo institucional, isto é, uma arena de embates de ideias e interesses que possibilita a implementação de certas políticas e não de outras. Assim, as instituições e suas regras definem e redefinem o processo de desenvolvimento e influenciam as ações dos atores políticos. Contudo, é importante ressaltar que as instituições não estão na inércia, elas são transformadas a todo momento, assim como o processo de desenvolvimento. Por conseguinte, segundo o institucionalismo histórico, podemos analisar o desenvolvimento como um processo institucional que é moldado não só pelos indivíduos, grupos e interesses particulares, mas também pelas regras institucionais formais e informais.

Além disso, seguindo autores como Brandão (2003), consideramos o desenvolvimento um processo de transformação que envolve a produção de políticas públicas e mudanças institucionais. Tal processo, por sua vez, é político, o qual, segundo Miguel (2014) envolve o conflito de ideias. Por isso, as políticas de desenvolvimento local que se baseiam em perspectivas que ignoram o conflito, se tornam apolíticas e problemáticas. Logo, o desenvolvimento local só é possível a partir do reconhecimento das hierarquias e poderes locais, assim como do desenvolvimento como um processo político, econômico e social conflituoso e que envolve a constante destruição e construção do *status quo*.

Diante do exposto, tendo em vista o contexto neoliberal e as tentativas de desenvolvimento, como o desenvolvimento local; a questão a ser respondida é a seguinte: Como pensar o desenvolvimento, se a ideia de Estado nacional está sendo criticada? A ortodoxia neoliberal considera o equilíbrio do mercado, se possível, sem intervenção estatal, e a prevalência do setor privado, como fatores importantes para o controle da situação econômica. Além disso, segundo essa corrente de pensamento, na análise do subdesenvolvimento, argumenta-se em favor da

unicidade e a homogeneidade da teoria econômica, ou seja, os mesmos métodos valeriam para países periféricos e centrais, sendo que o desenvolvimento brasileiro, para eles, era travado pela baixa produtividade, tanto da incipiente indústria, como da agricultura. O financiamento do desenvolvimento é como uma disputa distributiva dos recursos que possuem a hegemonia do poder, não tendo nenhuma restrição quanto ao aporte de capital estrangeiro. Já, a questão distributiva não é de importância vital, pois essa vertente desconsiderava que a baixa produtividade poderia ser consequência da falta de educação, saúde, domínio das técnicas ou acesso à crédito.

Por um lado, para os neoliberais, a orientação do livre do mercado e a competição capitalista selvagem seria a resposta. Entretanto, observamos atualmente as limitações de tal proposição no que diz respeito ao desenvolvimento com crescimento econômico, distribuição de renda e aumento da qualidade de vida. Por outro, opositores da perspectiva neoliberal, procuram recuperar a ideia de nação por meio de conceitos como o território, mas enfrentam obstáculos nos poderes locais, nas forças do mercado e na estrutura política. Diante disso, a análise das limitações das experiências de desenvolvimento local no Brasil e nos outros locais do mundo, demonstra que o desenvolvimento necessita de instituições externas que sejam capazes de estruturar, organizar e coordenar projetos de crescimento econômico e aumento de qualidade de vida. Uma dessas instituições mais importantes é o Estado nacional, sendo que é imprescindível recuperar o centro de decisão política interna.

Em conclusão, observamos que o desenvolvimento local, inserido em um projeto nacional de desenvolvimento, possui características que podem contribuir para o crescimento econômico alinhado a qualidade de vida. Todavia, a sua apropriação pela perspectiva *mainstream* distorce a proposta de desenvolvimento a partir dos atores locais, o que cria um descompasso entre o projeto e a sua aplicação. Porém, assim como a maioria dos estudos sobre o tema, resta ainda uma questão maior para ser enfrentada por pesquisas futuras: como construir um projeto nacional de desenvolvimento que atenda as questões locais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Org.). *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: EdicionesCiccus, 2006.

ABRUCIO, F. L. Os barões da Federação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 33, p. 165-183, 1994.

_____. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César. (Org.). *Construindo uma Nova Gestão Pública*. NATAL: SEARHH/RN, vol. 1, p. 23-51, 2010.

ALBUQUERQUE, F. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL, abril, nº82:157-171, 2004.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. In: *Planejamento e políticas públicas*. Brasília, IPEA, nº 14, 1996.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

ARAÚJO, T.B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. In: *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun, 1999.

ARENDT, H. *A promessa da política*. Tradução de Pedro Jorgensen Jr.; Revisão técnica de Eduardo Jardim; Organização e introdução de Jerome Kohn. Rio de Janeiro: DIFEL, 2008.

ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press. 1951.

AVRITZER, L. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016.

AZEVEDO, F. *Cultura e desenvolvimento rural: as experiências LEADER e PRODER na Espanha*. II Encontro de Grupos de Pesquisa da Universidade Federal de Ubarlândia, 2006.

BANDEIRA, P. S. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Institucionalização de regiões no Brasil. *Ciência e Cultura*. Vol.58 nº1. São Paulo Jan./Mar. 2006.

BARBOSA, T.; CARVALHO, J. G. Os limites do desenvolvimento local: estudos sobre pequenos municípios do interior de São Paulo. *Revista Florestan – dos*

alunos de graduação em Ciências Sociais da UFSCar. Ano 2. Edição Especial– Maio de 2015.

BECATTINI, G. Os Distritos Industriais na Itália. In: URANI, A. et al. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BENDIX, R. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Edusp, 1996.

BIELSCHOWSKY, R. Cincuenta años Del pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento em la CEPAL: textos seleccionados*. 1ª ed. Santiago: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 12ª edição. Brasília: UNB, 2004.

BOISER, S. *Centralización y descentralización territorial em el procesode decisório*. Del sector publico, Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, (Documento CPRD—95), pp. 47-48. 1995.

_____. *Sociedad civil, participacion, conocimiento y gestion territorial*. Santiago de Chile: ILPES, 1997.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DPA, 2001.

BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. Tese (Livre docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Editora Unicamp, Campinas, 2007.

BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M. D.; ALVES, M. A. D. S. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 195-224.

BRANDÃO, C.; COSTA, E.; ALVES, M. *Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento*. Universidade Federal de Minas Gerais - Centro de desenvolvimento e planejamento regional. Belo Horizonte, MG, 2004.

BRANDÃO, C. SIQUEIRA, H. (orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRASIL. *MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL(SDT)*. (2007), Territórios da Cidadania: Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para Redução da Desigualdade Social no Meio Rural Brasileiro. Brasília, MDA/SDT.

BRYDEN, J.; HART, K. *Dynamics of Rural Areas (DORA) – The International Comparison – An EU Project involving Germany, Greece, Scotland and Sweden*. The Arkleton Trust – Aberdeen University, 2001.

BUARQUE, S.C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Ed. Garamond, Rio de Janeiro, 2002.

CABANNES, Y. *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. Environment and Urbanization, v. 16, n. 1, p. 27-46, 2004.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec. 1990

_____. *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo: Fundação Seade, 3v, 1988.

CARDOSO, F. H. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. 2ª ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

CARNEIRO, Maria Aparecida Barbosa. Revalorização do local: estratégia em tempos de globalização. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba, n. 8, p. 9-20, 2008.

CARVALHO, J. G. *Economia política e desenvolvimento: um debate teórico*. 1. ed. São Carlos: Grupo de Pesquisa Ideias, Intelectuais e Instituições, 2015

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

CEPÊDA, V. Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo – um balanço histórico. In: *Dossiê Novo Desenvolvimentismo*. “Revista de Estudos Avançados”. São Paulo, v.26, n.75, Ago. 2012.

CHANG, H. J. The market, the state and institutions. In: CHANG, H.J (ed.) *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press, 2004.

_____. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

CHANG, H. J.; EVANS, P. The role of institutions in economic change: in Dymski, G.; De Paula, S. *Reimagining Growth*. London, Zed Books, 2005.

COELHO, F. D. *Ambiência produtiva e construção social no território: o programa de desenvolvimento local no município de Piraí*. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

DAGNINO, R. *Tecnologia Social: base conceitual*. Revista do Observatório do Movimento pela Tecnologia Social da América Latina. Vol 1, nº 1, julho de 2011.

DELGADO, N.; LEITE, S. *Políticas de Desenvolvimento Territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n o 2, 2011.

DIEGUES, A. C. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, 6 (1-2), jan-jun/1992.

DINIZ, C. C. A nova geografia econômica do Brasil. In : VELLOSO, J. P. R. (org.). *Brasil 500 anos: futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

DOWBOR, L. *O que é poder local?*2008. Disponível em: <http://dowbor.org/2000/09/ladislau-dowbor-o-que-e-poder-local-2008.html/>

DOWBOR, L. PCOHMANN, M. *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

DULCI, O. S. Guerra Fiscal, Desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 18, p. 95-107, jun. 2002.

EVANS, P. Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. In: Lange, M.; Rueschemeyer, D (eds.). *States and development. historical antecedents of stagnation and advance*. NY: PalgraveMacmillan, 2005.

FURTADO, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento: um enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Editora Nacional, 2ª edição, 1981.

_____. *O Mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinqüenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000. p. 239-262. v.1, 1961.

GODARD, O. et al. Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. In: *Estudios Territoriales*. Madrid, n.º 24, 1987.

GUIMARÃES, R. P. El desarrollo sustentable: propuesta alternativa o retórica neoliberal. In: *Revista EURE*. Santiago de Chile, vol. XX, n.º 61, 1994.

_____. *Tierra de Sombras: desafíos de La sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante La globalización*. Tinpuy: espacio de intercambio em desarrollo sustentable, biblioteca em Desarrollo Sostenible – CLAES, 2003.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do Neo-Institucionalismo. São Paulo: CEDEC, *Revista Lua Nova*, nº 58, 2003.

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 6ª ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HAYEK, F. A. von. *O caminho da servidão*. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1987.

HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press, 1995.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas*. Coletânea, volume II. Brasília: ENAP, 2007.

JARA, C. J. Construindo o poder local. *Caderno CRH*, Salvador, n.26-27, p.211-233, Jan-Dez. 1997.

KERBAUY, M. T. *M.A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

LAZZARATO, M. *O governo das desigualdades: crítica da insegurança neoliberal*. Traduzido por Renato Abramowicz Santos. São Carlos: EDUFSCar, 2011.

LESSA, C. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-76. Sonho e Fracasso*. Brasília, FUNCEP, 1988.

LESSA, C. EAR, F. *Mais Além do II PND - O Instituto de Economia da UFRJ*. Série. Textos para Discussão. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

LIMA, M. C. Desenvolvimento e globalização na periferia: o elo perdido. *Perspectivas*, São Paulo, v. 32, p. 15-46, jul./dez. 2007.

_____. *Região & Desenvolvimento no capitalismo contemporâneo – uma interpretação crítica*. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

LINDAMAN, K. L. *Direct democracy: the struggle democratic responsiveness and representation*. New York: debate Press NY, 2011.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. NY: Russell Sage Foundation, 1980.

LOCATEL, C. *Modernização da agricultura, políticas públicas e ruralidade: mudanças e permanências na dinâmica rural das microrregiões de Jales e Fernandópolis – SP*. 423f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologias/UNESP/Campus de Presidente Prudente, 2004.

MACIEL, M. L. *O milagre italiano: caos, crise e criatividade*. Rio de Janeiro: RelumeDumará / Paralelo 15 Editores, 1996.

MADUREIRA, E. M. P. Desenvolvimento regional: principais teorias. *Revista Thêma et Scientia*. Vol. 5, nº 2, jul/dez 2015.

MARCH, J. G. e OLSEN J. P. *Democratic Governance*. New York: The Free Press. 1995.

_____. Elaborating the "New Institutionalism". In: R.A.W. Rhodes, S. Binder & B. Rockman, eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-20, 2006.

MARSHALL, S. P. Criando comunidades vigorosas centradas no aprendizado para o século XXI. In: HESSELBEIN, F. et. al. *A organização do futuro. Como preparar hoje as empresas de amanhã*. São Paulo: Futura, 1998.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, R.; VAZ, J.; CALDAS, E. *A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des) articulação de atores, instrumentos e territórios*. RAP — Rio de Janeiro 44(3), Maio/Jun. 2010.

MÉSZÁROS, I. Ir além do capital. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.) *Globalização e Socialismo*. São Paulo: Xamã, 1997. p. 143-154.

MEYER-STAMER. Governance and Territorial Development: Policy, Politics and Polity in *Local Economic Development*, 2004 – mesopartner working paper <http://www.mesopartner.com/englich/e-jms.html> Extraído da internet 1º/06/05

MIGUEL, L. F. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do "agonismo". *Lua Nova*, n. 92, p. 13 - 44, 2014.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Projeto política de apoio ao desenvolvimento local*. 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1509/1509.pdf>

MONTENEGRO GÓMEZ, J. *Políticas públicas de desenvolvimento rural e o projeto de reforma agrária do MST no Noroeste do Paraná*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2002.

MORAES, R. C. *Neoliberalismo – de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora: Senac, 2001.

MORENO, L. Desenvolvimento rural em obras - das raízes da abordagem aos ramos da utopia. In: *Desenvolvimento rural – desafio e utopia*. Lisboa: Instituto de Estudos Geográficos, 1999.

MYRDAL, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Lisboa: Editora Saga, 1965.

NEVES, J. A. O local como estratégia de desenvolvimento. PRACS: *Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*. Macapá, n. 4, p. 115-127, dez. 2011.

NICHOLLS, W. H. Southern tradition and regional economic progress. In: FRIEDMANN, John & ALONSO, William. *Regional development and planning: a reader*. Cambridge, M.I.T. Press, 1969.

NIJKAMP, P. et al. Regional sustainable development and natural resource use. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington: World Bank, 1990.

NORONHA, E.G.; TURCHI, L. *Política industrial e ambiente institucional na análise de Arranjo Produtivo Local*. Brasília: IPEA, 2005. Texto para Discussão nº 1076.31p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/publicações/textoparadiscussão.pdf>.

NORTH, D. C. Teoria da Localização e Crescimento Econômico. In SCHWARTZMAN, J. *Economia Regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977.

_____. Institutions, transaction costs, and the rise of merchant empires. In: *The Political Economy of Merchant Empires, State Power and World Trade 1350-1750*. James D. Tracy (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997, (1ed. 1991).

_____. Institutions, transaction costs, and the rise of merchant empires. In: *The Political Economy of Merchant Empires, State Power and World Trade 1350-1750*. James D. Tracy (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. CEBRAP, 1972.

_____. *Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ EAESP/FGV, 2001.

PAULA, J. *Políticas de Apoio ao Desenvolvimento Local*. SEBRAE, 2009.

PEIXOTO, L. S. D. *A Autonomia dos Municípios na constituição brasileira de 1988*. 2016. Disponível em: <http://diogorais.jusbrasil.com.br/artigos/121933642/a-autonomia-dos-municipios-na-constituicao-brasileira-de-1988>

PERROUX, F. *A Economia do Século XX*. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

PREBISCH, R. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 1952.

_____. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

PRESSMAN, J.L.& WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3ª ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, E. P. Política e Políticas Públicas na transição. *XXXIII Encontro da ANPOCS*, 2009.

REIS, J. *Epistemologia do território*. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 2002.

_____. *Território e políticas do território: a interpretação e a ação*. Finisterra, I, 100, 2015.

RICARDO, D. Princípios de economia política e tributação. São Paulo: Nova Cultural. *Coleção Os Economistas*, 1996.

ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SACHS, W. Introdução. In: SACHS, Wolfgang (ed.) *Dicionário do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-17.

SADER, Emir. Hegemonia e Contra-Hegemonia. In: CECENÑA, Ana Esther (Org.). *Hegemonias e emancipações no século*. 1.ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Processos de globalização. In: SANTOS, B. S. (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SENRA, K. V. *Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Brasília, 2009.

SCHNEIDER, S. Ciências Sociais, ruralidade e territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento. *Campo e território: revista de geografia agrária*, v.4, n7, p.24-62, fev.2009.

SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations*. Foundations for Organizational Science, 2001.

SCOTT, A. J.; GARAFOLI, G. (Orgs.) *Development on the ground: clusters, networks and regions in emerging economies*. Londres: Routledge, 2007.

SILVA, J. P. Trabalho, cidadania e Reconhecimento. São Paulo: AnnaBlume, 2007.

SIMONSEN, R. C. *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. Edgar Carone (Org.). São Paulo: Comp. Ed. Nacional: Ed. Univ. de S. Paulo, 1973.

SINGER, P. I. *O Brasil no limiar do terceiro milênio*. Estudos Avançados, v. 14, n. 38, p. 247-259, 2000.

SMITH, A. Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações. São Paulo: Nova Cultural. *Coleção Os Economistas*, 1996.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Ano 8 (16), (pp. 20-45) jul-dez. Porto Alegre, UFRGS, 2006.

_____.O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas no Brasil*. Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. 87 – 122 p.

SOUZA FILHO, J. R. *Desenvolvimento regional endógeno, capital social e coerção*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001. Disponível em: <http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/Desenvolvreg.html>.

SUMPSI, J. M. *Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en la UE y LAC*. XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociología e Economia Rural. Ribeirão Preto, 2005. Texto disponível em http://www.sober.org.br/conteudo.php?item_menu_id=6&mostra_congresso_realizado=1&i_realizado=1

VAINER, C. R. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, ano XVI, pp. 13-32, número especial, 2002.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Pautas de localización de empresas industriales*. Madrid: MOPU, Centro de Publicaciones, 1988.

_____.*Política Económica Local*. Madrid: Pirámide, 1993.

VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. *Desenvolvimento local e políticas territoriais*. In: Encontro Nacional de Administração Pública e Governança (EnAPG), 2. Anais São Paulo, 2006.

VITTE, C. C. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. *Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol8, nº13, p.77-87, Set/2006.

WILLIAMSON, J. What Washington means by Policy Reform. In: *Latin America adjustment: how much has happened?* Washington, DC: The Institute for International Economics, 1990.

WILLIAMSON, J. KUCZYNSKI, Pedro-Paulo. *Depois do Consenso de Washington. Retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.