



Organizadores  
Ladislau Dowbor  
Marcio Pochmann

# Políticas para o desenvolvimento local

logo  
instituto  
cidadania





**Fundação Perseu Abramo**  
Instituída pelo Diretório Nacional do  
Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

**Diretoria**

**Presidente:** Nilmário Miranda  
**Vice-presidente:** Elói Pietá

**Diretores:** Selma Rocha  
Flávio Jorge  
Iole Ilíada  
Paulo Fiorilo

**Editora Fundação Perseu Abramo**

**Coordenação editorial**  
Rogério Chaves

**Assistente editorial**  
Raquel M. Costa

**Instituto Cidadania**

**Presidência**

José de Filippi Junior

**Vice-diretoria executiva**

Maria Victoria Benevides

**Diretoria administrativo-financeira**

Pedro Paulo Martoni Branco

**Conselho**

Flávio Jorge Rodrigues da Silva  
João Antônio Felício

**Conselho Fiscal**

Clara Levin Ant  
Paulo Tarciso Okamoto

**Preparação de originais**

Ana Luíza Aguirre

**Revisão**

Maurício Balthazar Leal  
Jorge Pereira Filho

**Capa e Edição Eletrônica**

Enrique Pablo Grande

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Juventude e Sociedade : trabalho, educação, cultura e participação /  
(organizadores) Regina Novaes e Paulo Vannuchi. – São Paulo : Editora Fundação  
Perseu Abramo, 2004.

ISBN 85-7643-006-1

Vários autores  
Bibliografia.

1. Juventude – Aspectos sociais 2. Juventude – Brasil 3. Juventude  
– Políticas públicas I. Novaes, Regina. II. Vannuchi, Paulo.

04-3673

CDD-305.2350981

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Juventude e sociedade : Sociologia 305.2350981

1ª edição: abril de 2010

Todos os direitos reservados.

Editora Fundação Perseu Abramo  
Rua Francisco Cruz, 224  
04117-091 São Paulo SP Brasil  
Tel.: (11) 5571-4299  
Fax: (11) 5571-0910  
<http://www.fpabramo.org.br>  
[editorial@fpabramo.org.br](mailto:editorial@fpabramo.org.br)

Instituto Cidadania  
Rua Pouso Alegre, 21  
Ipiranga  
04261-030 São Paulo SP  
Tel.: (11) 6915-7022  
<http://www.icidadania.org.br>  
[icidadania@uol.com.br](mailto:icidadania@uol.com.br)

© 2008 dos autores  
ISBN 978-85-7643-060-5



# A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil

*Francisco Alburquerque e Tania Zapata*

Apesar do contexto da globalização, na quase totalidade das análises econômicas, a maioria da produção nacional no Brasil não tem como destino final os mercados internacionais. Segundo dados do Banco Mundial, no ano 2000, as exportações de bens e serviços representavam somente 10,9% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Na América Latina, a média das exportações de bens e serviços em percentagem do Produto Interno Bruto da região foi de 17,4%, nesse mesmo ano. Em escala mundial, esse percentual ficou em 23,2%, o que significa que a maioria da produção global está destinada, também, aos mercados locais. Isso sem contar a produção que não é objeto de transações formais, aquela que se realiza para atender ao consumo próprio familiar e outras atividades produtivas não incluídas no Sistema de Contabilidade Nacional.

Essa evidência empírica é deixada de lado, porém, em favor de um discurso predominante, segundo o qual parece que as atividades econômicas e financeiras se reduzem ao funcionamento das grandes empresas, principais protagonistas dos fluxos financeiros e comerciais em escala internacional. É preciso insistir em dizer que o núcleo globalizado do sistema econômico internacional, formado essencialmente por um conjunto de empresas transnacionais e grandes grupos financeiros, não inclui nem explica a totalidade dos atores do sistema econômico mundial. Esse sistema exige



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

uma revisão importante do tipo de políticas de desenvolvimento hoje predominantes, para incluir todos os atores produtivos, ainda que não se movimentem nos cenários internacionais.

Por outro lado, o indicador do produto bruto por habitante não guarda uma relação paralela com a magnitude das exportações com respeito ao produto do País. Algumas das nações mais desenvolvidas possuem percentuais de exportações em relação ao produto de apenas 11%, enquanto outros países menos desenvolvidos mostram uma dependência muito elevada das exportações, sem que isso os leve a conseguir uma melhoria dos indicadores do produto por habitante. Isso é contrário ao que sugerem algumas recomendações habituais de políticas de desenvolvimento que insistem na necessidade de os países se orientarem aos mercados internacionais como estratégia de crescimento. Isso desconsidera que os fatores decisivos para sustentar o desenvolvimento não dependem tanto do esforço para acessar nichos do mercado internacional, mas sim da capacidade interna de construir entornos facilitadores para a incorporação das inovações produtivas no tecido empresarial dos diversos âmbitos territoriais que integram um país.

A maioria da produção do país é protagonizada por micro e pequenas empresas que são responsáveis por boa parte do emprego e, consequentemente, da geração de renda para grande parte da população. Levando-se em consideração que o tecido das empresas se encontra difuso nos diferentes âmbitos territoriais de qualquer país, deduz-se a importância estratégica desse segmento sob o ponto de vista econômico e social.

É importante lembrar que nos encontramos numa longa fase de transição tecnológica e reestruturação econômica e social, na qual as variáveis-chave são a incorporação de inovações estratégicas no tecido produtivo, assim como a qualificação dos recursos humanos, junto à adaptação institucional, o que requer novas formas de gestão no conjunto das organizações, sejam estas empresas privadas ou entidades públicas. Todos esses componentes decisivos devem ser atendidos por uma política de ajuste apropriada em seus contextos territoriais. As fórmulas agregadas e centralistas não são eficazes unicamente por uma resistência ao autoritarismo, mas por uma simples questão de eficácia e eficiência de gestão, segundo o novo paradigma de organização flexível.

Como elemento adicional, o chamado Consenso de Washington agregou uma simplificação excessiva nas exigências do ajuste estrutural na América Latina. Na política econômica central, foi visto que grande parte dos obstáculos ao desenvolvimento setorial e microeconômico tenderia a diluir-se a partir dos novos elementos de funcionamento da economia global:





## Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

mais competição gerada pela abertura externa, estabilidade dos preços, reformas nos mercados de fatores, eliminação de situações de monopólio e controle de mercados, horizontes mais claros de crescimento econômico e novos investimentos gerados pelo barateamento na importação de equipamentos e bens de capital. Todo esse novo contexto permitiria gerar uma mudança nas expectativas empresariais que, de forma mais ou menos automática, no marco de um melhor funcionamento dos mercados e apoiadas por instrumentos horizontais de política global, resolveriam os desafios e problemas de origem microeconômica. Essa concepção gerou um vazio na política pública para as micro, pequenas e médias empresas, em seus diferentes âmbitos territoriais.

O êxito da estabilidade macroeconômica, a busca de nichos internacionais de mercado, a redução do papel do Estado e a privatização de atividades econômicas não são suficientes para criar as condições adequadas para o crescimento dos investimentos produtivos, nem para obter a introdução das inovações tecnológicas e de gestão no conjunto do tecido empresarial e dos sistemas produtivos nos diferentes países e seus territórios.

Esse tipo de ajuste estrutural vem consistindo para os países da região, a partir da década de 1980, numa pesada carga que se soma às dificuldades já existentes por conta do esgotamento do padrão de crescimento econômico interno, da necessária reconversão produtiva às exigências derivadas da mudança do paradigma tecnoeconômico e de gestão, e da maior abertura externa das economias. A redução do ajuste estrutural às dimensões do ajuste externo e à estabilidade macroeconômica, deixando de lado a atuação nos níveis microeconômico e territorial, dificultam a incorporação de políticas por parte dos governos para uma atuação mais consistente diante da necessidade de impulsionar os processos de transformação produtiva com equidade nos países da região. O tratamento dado à micro e pequena empresa não tem sido adequado, apesar desse tecido de empresas constituir a imensa maioria da base empresarial existente na América Latina, com uma importância decisiva do ponto de vista do emprego e da renda da população .

A aplicação generalizada de processos de abertura externa das economias, sem a adoção de razoáveis períodos de adaptação (como foi habitual nas economias mais desenvolvidas), tem significado a destruição de grande parte do tecido empresarial preexistente, contribuindo mais ainda para os impactos recessivos e a instabilidade social e política. Dessa forma, a falta de atenção às dimensões microeconômica e territorial afeta a própria estabilidade macroeconômica.



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

A visão do desenvolvimento econômico local supõe, pelo contrário, um planejamento integral e menos simplificador sobre o funcionamento das economias. Essa visão conduz uma estratégia que deve acompanhar os esforços do ajuste macroeconômico e externo, com atuações orientadas para obter a introdução de inovações tecnológicas, de gestão e socioinstitucionais no conjunto dos diferentes sistemas produtivos locais e do tecido das empresas existentes. Desse modo, trata-se de completar as exigências do ajuste ante a mudança estrutural, de modo a incluir o conjunto da economia e os atores reais, e não só os atores financeiros e os grupos da “nova economia” globalizada.

A ausência de políticas de promoção econômica ativa em nível territorial tem impedido a geração de um ambiente competitivo e inovador para as micro e pequenas empresas latino-americanas, sob a base da articulação em rede das instituições públicas e privadas, que têm responsabilidade no desenvolvimento econômico.

No Brasil, a promoção do desenvolvimento econômico local/territorial precisa do fortalecimento institucional para a cooperação público-privada como condição necessária para criar ambientes inovadores territoriais. A privatização, a abertura de mercados e a desregulamentação das economias conduzem a uma crescente concentração de capital na esfera privada, diante da qual é preciso reforçar a capacidade dos diferentes sistemas/arranjos/eixos produtivos locais, para equalizar as condições de competitividade empresarial e regional e atender aos objetivos de coesão social tão importantes no cenário brasileiro de fratura do tecido social.

## Marco conceitual do desenvolvimento local

Quando falamos em desenvolvimento local nos referimos não só ao desenvolvimento econômico, mas também ao desenvolvimento social e sustentável ambientalmente. Por isso, é preciso realizar investimentos em capital humano, social e natural, além daqueles correspondentes ao capital econômico e financeiro. O enfoque do desenvolvimento local possui uma visão integrada dessas dimensões, a partir de um desenho que é realizado nos próprios territórios e com a efetiva participação dos atores locais.

A política de desenvolvimento local é uma resposta dos diferentes territórios, cidades e regiões frente às exigências da mudança estrutural na atual fase de transição tecnológica. Todas as economias locais se encontram muito mais expostas que no passado nesse contexto de globalização, o





## Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

que obriga à tomada de iniciativas e políticas de desenvolvimento, a partir dos diferentes âmbitos territoriais ou locais. O caráter agregado das políticas centralistas as torna pouco eficientes para enfrentar as diferentes realidades e situações territoriais.

A forma como os diferentes territórios, cidades ou regiões enfrentam tais exigências da mudança estrutural pode ser bastante diferente. No entanto, há características comuns, como o abandono das atitudes passivas e a procura por uma saída, baseada, sobretudo, na valorização dos recursos endógenos.

A grande depressão dos anos 30, no século XX, foi superada em grande parte pelas políticas keynesianas de incremento da demanda efetiva. Isso significou um fortalecimento importante do papel das administrações centrais dos países, que se fortaleceram absorvendo mais poderes. Na atualidade, o ajuste das novas formas flexíveis de produção exige um fortalecimento das instâncias locais das administrações públicas, para que possam facilitar as necessárias mudanças nos diferentes sistemas/arranjos produtivos locais. Daí a importância das políticas de desenvolvimento local no atual contexto da globalização e das formas de produção flexível, já que a incorporação de inovações tecnológicas no tecido produtivo, a formação de recursos humanos e a adequada valorização do meio natural só podem ser contempladas eficazmente a partir dos próprios territórios.

As mudanças nos processos de acumulação exigem também adaptações sociais, institucionais e políticas nos regimes de regulação. Isso supõe que as mudanças organizacionais e de gestão próprias do novo paradigma tecnoeconômico devem ser incorporadas igualmente ao conjunto das administrações públicas, a fim de responder adequadamente às mudanças. O fortalecimento das administrações locais e a absorção pelas mesmas das novas funções de fomento ao desenvolvimento econômico e à geração de emprego fazem da nova gestão pública local parte fundamental dos processos de ajustes frente à atual mudança estrutural.

É importante lembrar que, para incrementar a produtividade e a competitividade das empresas e dos sistemas/arranjos produtivos locais, é preciso garantir a introdução de inovações para melhorar os processos produtivos, impulsionar a qualidade e a diferenciação dos produtos e tornar mais eficiente a organização das redes de empresas nos diferentes agrupamentos territoriais em que se encontram a fim de criar novas empresas e potencializar e diversificar as existentes. Dessa maneira, o território como ator fundamental no impulso da competitividade, da criação de “entornos inovadores” e da capacidade de gestão empresarial é um elemento fundamental para o desenvolvimento econômico local.





Francisco Albuquerque e Tania Zapata

Essa compreensão da mudança estrutural ou reestruturação produtiva constitui uma nova forma de interpretar as transformações dos sistemas produtivos locais e tem importantes implicações do ponto de vista das políticas de desenvolvimento. Pela perspectiva da análise neoclássica, as forças do mercado são as que realizam os ajustes ótimos, daí as ênfases nas políticas que favorecem a livre mobilidade de capitais e comércio e a necessidade de eliminar as restrições à mobilidade dos mesmos. Na política econômica keynesiana, é destacada a importância da atuação “a partir da demanda” para favorecer a redistribuição dos fatores produtivos e, deste modo, induzir o deslocamento de empresas para as zonas de menor grau de desenvolvimento. No enfoque do desenvolvimento local, insiste-se na necessidade de uma atuação consciente “a partir da oferta”, já que a dinâmica econômica derivada do livre mercado não tende ao equilíbrio, devido às restrições existentes à mobilidade dos fatores. Assim, a introdução de inovações tecnológicas e o fomento da capacidade empresarial e organizativa nos diferentes âmbitos territoriais são variáveis estratégicas da política de desenvolvimento.

As autoridades locais são agentes importantes nos processos de desenvolvimento local. Muitas vezes, são os líderes principais dessas iniciativas ao impulsionar em seus territórios a mobilização e a articulação de atores para o desenvolvimento econômico e a criação de emprego. Em outras ocasiões, são atores diferentes (organismos de cooperação internacional, organizações não governamentais, entidades financeiras de desenvolvimento, jovens empresários, entre outros) que iniciam os processos de desenvolvimento local, embora logo a seguir seja necessária a incorporação ativa dos governos locais, que podem conferir a essas iniciativas algum caráter institucional. De todo modo, a eleição democrática das autoridades locais (municipais e estaduais) ajuda a introduzir uma tensão básica para a apresentação de programas e propostas consistentes de desenvolvimento em benefício da cidadania. Por isso, ao permitir a autonomia dos níveis locais, a descentralização efetiva e com recursos constitui uma ferramenta fundamental para o fomento do desenvolvimento local.

Podemos representar o conjunto de elementos básicos que definem as iniciativas de desenvolvimento local pela figura de um octógono (Gráfico 01), o qual busca demonstrar as suas principais bases de sustentação. A carência ou debilidade em alguns desses componentes pode explicar a fragilidade dessas iniciativas.





Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

## BASES DE SUSTENTAÇÃO DAS INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL



Como vemos, ressaltam-se a importância da mobilização, a participação dos atores locais e a consequente construção de “capital social” no território correspondente, o que exige igualmente, o fomento de uma cultura empreendedora local, distante da lógica do subsídio. Os desafios da cultura empreendedora local favorecem a construção de espaços de cooperação entre atores públicos e privados nos planos e projetos de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, uma iniciativa de desenvolvimento local requer também uma atitude proativa dos governos locais e estaduais em relação ao fomento produtivo e à criação de emprego. Isso supõe que estes assumam novas funções da gestão pública local para além dos papéis tradicionais como provedores de serviços sociais, urbanísticos ou ambientais.

O registro das histórias locais e a compreensão dos elementos culturais de identidade territorial constituem uma informação fundamental para entender as relações que se cristalizam no território, sendo seu conhecimento imprescindível para qualquer estratégia de desenvolvimento local. Deve-se insistir em que a identidade regional, assim como o capital social, não seja entendida como ativo preexistente num território, resultado de uma conjugação de fatores geográficos ou históricos anteriores, mas sim como





Francisco Albuquerque e Tania Zapata

ativo intangível que pode ser construído localmente, mediante a geração de espaços de articulação e confiança entre atores para enfrentar os desafios comuns. Nesse sentido, a participação dos diferentes atores sociais na discussão dos problemas locais colabora nesse processo de construção da identidade territorial compartilhada, ou seja, da construção social da região.

Tudo isso deve se concretizar na elaboração de uma estratégia territorial de desenvolvimento local em consenso com os principais atores. Nessa estratégia, o objetivo fundamental deve se orientar para uma utilização melhor dos recursos endógenos e a diversificação da base produtiva local, mediante a incorporação de inovações baseadas na qualidade e na diferenciação dos produtos e processos produtivos, inovações de gestão e adaptações sociais e institucionais.

Por outro lado, o fomento às micro e pequenas empresas locais e à capacitação de recursos humanos, segundo as necessidades de inovação do sistema produtivo local, são parte fundamental das estratégias. Dentro da oferta territorial de serviços de apoio, está a capacitação de recursos humanos, tanto para a modernização das atividades produtivas atuais, como para incorporar outras atividades que oferecem possibilidades viáveis no futuro próximo. Portanto, é importante a observação permanente sobre as reais potencialidades do tecido local de empresas e das características do mercado de trabalho, atividade esta que pode ser feita pela criação de instâncias técnicas de apoio em cada território, de forma pactuada entre os diferentes atores.

Às vezes uma estratégia de desenvolvimento local pode se iniciar a partir da coordenação territorial de alguns programas e instrumentos setoriais de fomento definidos de maneira central. A coordenação eficiente dos diferentes programas setoriais de concepção centralista (federal ou estadual) exige sua orientação pela demanda. Ou seja, pelas necessidades a que deve atender, as quais devem ser identificadas e priorizadas pelos atores locais. Esse fato é crucial, pois exige uma verdadeira distribuição de funções e de poder entre as distintas administrações públicas. É por isso que o avanço dos processos de descentralização no Brasil e na América Latina deve se constituir num suporte fundamental para a demarcação de iniciativas de desenvolvimento econômico local.

Finalmente, essas iniciativas devem se institucionalizar através de acordos e/ou pactos políticos e sociais no âmbito territorial. A busca de pactos locais de caráter suprapartidário e com a maior participação possível de atores tem como finalidade dotar essas iniciativas de níveis mais elevados de segurança diante de possíveis mudanças políticas. A presença do setor empresarial nessa institucionalidade tem esse mesmo objetivo. Por outro



## Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

lado, a presença de responsáveis públicos reforça a perspectiva de médio e longo prazo, o que nem sempre se obtém com a busca de benefícios empresariais de curto prazo.

As disputas eleitorais e as diferenças partidárias não devem interferir na alavancagem de iniciativas de desenvolvimento econômico local negociadas pelos diferentes atores sociais e econômicos. Os investimentos locais para o desenvolvimento, tangíveis e intangíveis, requerem tempos mais longos de maturação que extrapolam os ciclos eleitorais e políticos.

Lamentavelmente, algumas iniciativas de desenvolvimento econômico local são apresentadas, às vezes, como parte de propostas partidárias, o que as inviabiliza no médio e longo prazo. Uma das medidas que podem apoiar a maturação dos comportamentos políticos nessa direção seria a oferta de capacitação para o desenvolvimento local dirigida às associações de municípios, prefeituras, câmaras de vereadores e institucionalidades locais.

### A estratégia de desenvolvimento local

O processo de descentralização política não pode ser limitado unicamente a melhorar a capacidade da gestão dos recursos transferidos para os governos locais e dos programas de modernização da gestão municipal. Essas tarefas são fundamentais. Porém, essa modernização deve incorporar também a capacitação em seu novo papel, como animadores e promotores do desenvolvimento, a fim de construir com os atores empresariais e a sociedade civil local um entorno territorial inovador para o fomento produtivo do tecido local de empresas.

A presença do governo municipal nas alianças para o desenvolvimento local é muito importante para garantir uma perspectiva de futuro mais ampla do que a existente nos setores empresariais privados, centrados na busca de lucros imediatos. Entre os temas que as administrações locais precisam incorporar estão: a visão comum de desenvolvimento territorial articulada com os diferentes atores locais; o ordenamento territorial e o planejamento urbano; a defesa e promoção do patrimônio histórico-cultural; e a valorização do meio ambiente como um ativo de desenvolvimento.

Como parte desse esforço, as municipalidades devem incorporar práticas eficientes de modernização da gestão, capacitando equipes e implementando programas de modernização administrativa. A dimensão estratégica e a concepção integral do planejamento do município permitem incorporar uma perspectiva intersetorial dos diferentes problemas, superando a visão físico-espacial e contemplando a questão urbana em uma perspectiva sistêmica.



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

Através do investimento em obras públicas, os municípios agregam valor econômico ao local e colaboram para a competitividade do território. Os serviços urbanos prestados pelas prefeituras também aumentam a competitividade econômica local, já que a qualidade desses serviços desenvolve os atrativos para o investimento privado. Assim, uma das principais atribuições dos municípios é criar infraestruturas básicas e serviços para o setor empresarial assumir seu papel de dinamizador da economia local.

No enfoque do desenvolvimento local é prioritária a articulação produtiva e social interna, a fim de aproveitar os recursos endógenos e as oportunidades externas. No entanto, como as empresas estão organizadas em cadeias produtivas que contemplam fornecedores e clientes, é necessário identificar esses encadeamentos produtivos bem como sua localização territorial. A produtividade e competitividade das empresas não dependem exclusivamente dos esforços internos para melhorar a atividade produtiva e de gestão, mas também da qualidade dos agrupamentos ou redes em que se encontram as empresas e da capacidade do território de impulsionar inovações onde as unidades produtivas se localizam.

Por isso, uma política genérica de apoio às pequenas e médias empresas não é suficiente. É necessária uma política proativa e articulada de apoio à inovação e ao desenvolvimento empresarial a partir dos diferentes territórios.

A estratégia de desenvolvimento econômico local deve procurar, essencialmente, a diversificação do sistema produtivo e a criação de empresas e empregos no território, a partir de uma valorização dos recursos endógenos e um aproveitamento mais eficaz das oportunidades do dinamismo externo.

Devido à dificuldade de contar com informações adequadas sobre as diferentes oportunidades de desenvolvimento, é fundamental construir um Sistema de Informação Territorial, o qual deve ajudar na identificação dos diferentes recursos locais existentes (humanos, produtivos, sociais, ambientais, entre outros), tanto os de caráter quantitativo como os qualitativos (intangíveis).

Ao lado da informação estratégica para o desenvolvimento local, é necessário dispor de assessoria técnica apropriada para desenvolver atividades de pesquisa e desenvolvimento, aplicadas à inovação empresarial.

A construção de redes de cooperação empresarial em nível territorial necessita ser estimulada, para melhorar as posições competitivas nos mercados. Para isso, é fundamental estabelecer uma adequada formação de recursos humanos, de acordo com as necessidades identificadas nos diferentes âmbitos territoriais. As atividades de capacitação precisam se orien-



## Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

tar pela necessidade da demanda de inovação de cada território, e nunca definidas a partir de instâncias distantes e sob um enfoque de oferta.

Assim, é necessário incorporar aos processos produtivos locais a orientação segundo a demanda existente nos mercados, fazendo com que essa informação guie as mudanças requeridas na produção. A melhoria da comercialização dos produtos endógenos prevê a formação de alianças e acordos entre empreendedores locais e entidades que busquem reter mais valor agregado à atividade produtiva local. Algumas vezes, isso exige a melhoria das infraestruturas e de equipamentos básicos, tanto os vinculados à produção como ao meio ambiente, água, energia, entre outros.

A maioria do tecido de empresas existentes nos sistemas/arranjos produtivos locais é composta por micro e pequenas empresas. Por isso é importante assegurar o acesso ao crédito, sobretudo para operações a médio e longo prazo, assim como o assessoramento financeiro para a elaboração de projetos de investimento. Neste sentido, é fundamental construir parcerias com instituições financeiras locais, a fim de comprometê-las com a demarcação de iniciativas de desenvolvimento. Da mesma forma, é crucial a existência de um marco fiscal favorável às micro e pequenas empresas.

Por outro lado, a valorização do patrimônio natural e cultural constitui uma das mais novas áreas nas iniciativas locais de desenvolvimento, que supõe uma compreensão sobre o meio ambiente e o patrimônio cultural e histórico como ativos de desenvolvimento. Com efeito, o patrimônio natural e cultural permite incorporar elementos de diferenciação nos processos produtivos e produtos locais, alavancando iniciativas consistentes na produção ecológica, ao mesmo tempo que favorece uma aposta territorial pela qualidade.

As administrações locais, como assinalado, devem também incorporar objetivos relacionados com o desenvolvimento econômico e a criação de emprego local, estimulando a competitividade e a difusão de inovações. Isso precisa ser promovido conjuntamente com os atores empresariais do território, mediante formas flexíveis de organização, como as oficinas/agências/consórcios e/ou entidades de desenvolvimento local/regional.

A complexidade das diferenças estruturais nos territórios não pode ser captada pela análise clássica dos dados estatísticos, que mostram os resultados da atividade local ou regional através da medição do produto, da renda, do emprego ou da pobreza, entre outras variáveis significativas. A análise comparativa desses dados estatísticos *ex post* não permite identificar a situação concreta em cada território e, por conseguinte, não é possível elaborar diretrizes suficientes para as políticas de desenvolvimento. É preciso, portanto, trabalhar com dados que mostrem as capacidades de desenvolvimento existentes, a fim de determi-



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

nar as circunstâncias estruturais concretas de cada território e assim poder desenhar e implementar uma estratégia de desenvolvimento.

O importante é compreender o enfoque da “competitividade sistêmica territorial”: introdução de inovações no sistema produtivo local; formação de recursos humanos segundo as necessidades detectadas no sistema produtivo local; capacidade inovadora e empreendedora das empresas locais; flexibilidade das organizações e instituições locais; e o funcionamento de redes locais de atores públicos e privados dentro de uma estratégia de desenvolvimento pactuada.

Com isso, trata-se de avançar de um enfoque tradicional, baseado em políticas regionais para a correção dos desequilíbrios territoriais, para outro que enfatiza sobretudo a capacidade de impulsionar o desenvolvimento em cada âmbito territorial. Essa nova visão supõe, na essência, o abandono da lógica do subsídio pelo estímulo às atuações empreendedoras. Isso não implica a eliminação de atuações compensatórias, quando necessárias, mas sim o seu uso apenas como elemento emergencial e nunca como eixo principal de políticas públicas.

Do lado empresarial, pode-se destacar o avanço dos processos de descentralização produtiva e funcional, com aumento da externalização e da subcontratação de tarefas antes realizadas no interior das empresas. Essas formas novas de organização empresarial têm contribuído para aumentar o peso dos serviços, transformando parte das atividades manufatureiras em toda uma rede de subcontratação de serviços. Tudo isso faz os sistemas produtivos muito mais difusos, isto é, com mais capacidade para se alavancar territorialmente.

Por outro lado, no âmbito da política econômica, constatam-se as crescentes limitações das políticas setoriais, já que o importante é o grau em que os diferentes processos incorporam inovações tecnológicas e organizativas. Em suma, componentes de informação estratégica e conhecimento. A clássica distinção setorial entre primário, secundário e terciário não abrange as circunstâncias dos processos econômicos reais, que incorporam componentes dos diferentes setores. Por isso, é preciso incorporar uma análise em termos de sistemas/arranjos produtivos ou agrupamentos territoriais de empresas em torno de determinados segmentos relevantes, uma vez que não são mais as empresas isoladas ou os setores e os países de forma agregada que concorrem, mas sim os territórios e as redes construídas em torno dos respectivos agrupamentos de empresas.

O enfoque territorial permite, assim, dar a cada situação concreta um tratamento adequado, segundo seus recursos, circunstâncias e potenciais. A



## Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

política de desenvolvimento local é uma proposta mais flexível da gestão pública diante dos problemas derivados da reestruturação produtiva e da necessidade de adaptar-se às novas exigências nos distintos territórios. Propõe, também, uma forma de encarar os problemas do desemprego, abandonando a visão antiga que faz a geração de emprego depender apenas das políticas de crescimento econômico sem levar em consideração os efeitos maléficos, no próprio emprego, da incorporação de tecnologias intensivas em capital. As políticas ativas de emprego preveem uma proposta territorial própria.

As estratégias de desenvolvimento local incorporam objetivos econômicos e sociais, dando prioridade a resultados de desenvolvimento econômico, diferenciando-se dos enfoques e propostas assistencialistas. Daí fala-se na introdução, adaptação e difusão de inovações nos sistemas produtivos locais, assim como no fomento da capacidade empresarial local, para promover a criação de novas empresas. Essas estratégias devem incorporar, nas suas prioridades, a promoção de emprego, em especial para os setores mais desfavorecidos, como os segmentos mais pobres, as mulheres, os jovens e os portadores de necessidades especiais, entre outros grupos sociais com dificuldade de inserção social.

Como foi dito, os objetivos específicos da estratégia de desenvolvimento econômico local ressaltam as ações destinadas a aumentar a eficiência produtiva e a competitividade do sistema produtivo local. Dentre as ações direcionadas a aumentar a produtividade está a difusão das inovações pelo tecido produtivo e institucional; o incremento da qualificação dos recursos humanos e a melhoria das infraestruturas básicas. Por outro lado, as ações dirigidas a aumentar a competitividade devem assegurar o acesso à informação empresarial estratégica sobre mercados, produtos e tecnologias; potencializar as redes de comercialização dos produtos locais; ampliar seus mercados; assegurar os serviços pós-venda aos clientes; fortalecer as redes de atores locais públicos e privados; e estimular a cultura empreendedora local.

É necessário saber que a prioridade dada às estratégias de desenvolvimento local para uma melhor utilização dos recursos endógenos não anula a busca de oportunidades derivadas do contexto externo. Algumas iniciativas de desenvolvimento econômico local se baseiam em saber aproveitar essas oportunidades de dinamismo exógeno, estabelecendo, por exemplo, redes de subcontratação de empresas locais com as grandes empresas localizadas no território ou no aproveitamento do dinamismo derivado das proximidades de eixos importantes de circulação de pessoas ou mercadorias entre grandes núcleos urbanos. O importante é *endogeneizar* ditas oportunidades de dinamismo externo, mediante uma estratégia de desenvolvimento local consensual.



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

O processo de planejamento para o desenvolvimento local deve ser participativo, isto é, precisa ser levado a cabo pelos atores locais, responsáveis pelas decisões fundamentais. O objetivo das equipes técnicas que trabalham na preparação de planos e projetos é facilitar a documentação adequada e a realização das oficinas de participação dos atores locais. Deste modo, na gestão da estratégia de desenvolvimento, é necessário assegurar a participação dos agentes interessados nos projetos. Para tal, é preciso manter viva a mobilização e a participação dos atores locais, estimulando e consolidando alianças, parcerias, acordos e redes de cooperação entre os atores territoriais.

A otimização da gestão do desenvolvimento demanda uma organização local capaz de assumir a responsabilidade de coloca-la em prática com garantia de sucesso. Trata-se de criar agências/oficinas, ou outra institucionalidade de desenvolvimento local/regional, com autonomia operativa e flexibilidade de gestão. Essas oficinas de desenvolvimento territorial são organizações intermediárias entre o estado, o mercado e a sociedade, que vão instrumentalizar as estratégias de desenvolvimento local, ofertando serviços reais e financeiros às micro e pequenas empresas locais.

O acesso a esses serviços é uma questão vital para a eficiência produtiva e a competitividade do sistema local de pequenas empresas. Não se trata de facilitar recursos às empresas (não são subvenções diretas à produção). Trata-se de dotar os sistemas territoriais de empresas dos serviços estratégicos que precisam para aumentar sua eficiência produtiva e competitividade.

Deste modo, deve-se construir um sistema territorializado de informação sobre todos os aspectos relevantes para o desenvolvimento local. Os técnicos precisam poder efetuar diagnósticos rápidos sobre a viabilidade dos projetos empresariais e propor medidas razoáveis para orientá-los segundo os objetivos da estratégia de desenvolvimento local. É muito importante estimular a motivação junto aos agrupamentos de empresas existentes, com a finalidade de ajudar a identificar a demanda de inovação latente nos eixos produtivos locais. Deve-se ainda fomentar uma boa capacidade de relações, para gerar confiança entre os atores territoriais e poder impulsionar as alianças institucionais oportunas, promovendo também uma imagem proativa e dinâmica do território em questão.

As experiências internacionais apontam as oficinas/agências como instrumentos apropriados para coordenar os pactos, planos e projetos de desenvolvimento no território. Seu conselho diretivo deve expressar a representação do máximo de atores territoriais públicos e privados, simbolizando o pacto local alcançado. Entre esses atores precisam estar autoridades locais, câma-



## Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

ras de comércio, associações de empresários, universidades, sindicatos de trabalhadores, centros de pesquisa e desenvolvimento, entidades financeiras com presença local, organizações não governamentais, entre outros. Operacionalmente, funcionam em geral com uma estrutura enxuta: uma gerência técnica e uma equipe de profissionais qualificados, bons conhecedores da economia regional e com perfil de facilitadores e animadores comunitários.

Essas institucionalidades de desenvolvimento territorial têm, normalmente, a forma de sociedades anônimas ou associações privadas sem fins lucrativos, para garantir um funcionamento eficiente fora da lógica burocrático-administrativa. Contam basicamente com recursos públicos e uma parte de recursos privados aportados por alguns dos sócios das mesmas (entidades financeiras locais, associações de empresários, normalmente). Possuem também recursos obtidos da venda de seus serviços empresariais. Essa receita não costuma alcançar valor suficiente para atender às despesas correntes de seu funcionamento. E seu financiamento é complementado pelo setor público local ou regional como parte dos investimentos intangíveis necessários para serem alcançados resultados relevantes em termos de crescimento econômico, emprego territorial e melhoria da qualidade de vida das comunidades.