

DESENVOLVIMENTO LOCAL ENDÓGENO

ENTRE A COMPETITIVIDADE E A CIDADANIA

TANIA MOREIRA BRAGA

RESUMO *Competitividade e cidadania são pressupostos presentes na maioria das propostas de desenvolvimento local da atualidade, grande parte das quais fundadas na crença em um desenvolvimento liderado e determinado endogenamente, que tem no chamado “Desenvolvimento Local Endógeno” sua sustentação teórica. Indaga-se até que ponto competitividade e cidadania podem ser conciliados, ou se estes se apresentam como estratégia discursiva que visa adicionar charme participativo à abordagem competitiva. Este artigo parte do pressuposto de que, para além da aparente conciliação ou oposição entre competitividade e cidadania, o que se encontra é um campo de conflitos no qual ambos estão presentes e do qual surgem barreiras e limitações às políticas de desenvolvimento local. Seu objetivo principal é discutir a abordagem do “Desenvolvimento Local Endógeno”, investigando sua base conceitual, suas estratégias políticas/discursivas e suas principais fragilidades. Também investiga os limites e possibilidades para a construção de políticas de desenvolvimento local com inclusão social e solidariedade.*

PALAVRAS - CHAVE *Desenvolvimento local; desenvolvimento endógeno; cidadania; competitividade; exclusão social.*

INTRODUÇÃO

Competitividade e cidadania são tomados como pressupostos na maioria das propostas de desenvolvimento local da atualidade. Sua presença é constante tanto na pauta de recomendações e nas diretrizes básicas para financiamento de projetos urbanos por parte dos organismos internacionais, quanto nos ensaios de política de desenvolvimento local realizados nos últimos anos em várias cidades brasileiras.

Por um lado, a competição entre cidades/regiões tem sido tomada como a principal ferramenta para atingir os objetivos de crescimento econômico em uma economia globalizada. Clama-se que a economia atual traria oportunidades equânimes de desenvolvimento para as cidades/regiões ao redor do mundo, à medida que estas obtenham sucesso na criação de economias de escalas, sinergias econômicas e ambiente empresarial favorável ao incremento de seus recursos econômicos, sociais e culturais.

Por outro lado, o local vem sendo alçado à principal escala para a busca de convergência entre os objetivos econômicos e aqueles relativos à cidadania, incremento da participação popular e melhoria da qualidade de vida. Clama-se que se as políticas de desenvolvimento forem desenhadas e implementadas no plano local, o processo decisório será necessariamente trazido para perto dos cidadãos e a busca por justiça social e maior qualidade de vida irá certamente se unir e se sobrepor aos objetivos de crescimento econômico.

A despeito das tentativas de conferir à visão acima explicitada a condição de consenso, vem ganhando corpo nos últimos anos uma literatura crítica que questiona a validade destes pressupostos, que indaga até que ponto competitividade e cidadania podem ser conciliados, ou se eles se apresentam fundamentalmente como uma mera estratégia discursiva que visa adicionar charme participativo à abordagem competitiva.

Este artigo contribui para o citado debate, partindo do pressuposto de que, para além da aparente conciliação ou oposição entre competitividade e cidadania, o que se encontra é um campo de conflitos no qual ambos estão presentes e do qual surge uma ampla gama de barreiras e limitações ao desenho e implementação de políticas de desenvolvimento local.

Dentre as diversas estratégias propostas de desenvolvimento local que têm na competitividade e na cidadania palavras-chave, duas vem ganhando destaque crescente. São elas: o empreendedorismo local, cuja ênfase reside em gerar um caldo de cultura favorável à emergência de negócios que provejam a economia local de uma base dinâmica e avançada; e a atração de investimentos externos via estímulo da competitividade local e do *marketing* urbano. Tais estratégias têm como elemento central a elevação do local ao espaço preferencial da inserção econômica em uma economia globalizada, substituindo a concorrência entre empresas e entre nações pela concorrência entre localidades (aqui entendidas como cidades ou como microrregiões). Ambas as estratégias partem da crença em um desenvolvimento liderado e determinado endogenamente, e tem no chamado “Desenvolvimento Local Endógeno” sua sustentação teórica.

O presente trabalho tem por objetivo discutir a abordagem do “Desenvolvimento Local Endógeno”, investigando sua base conceitual – que possui como elementos centrais o individualismo metodológico e a escolha racional –, suas estratégias políticas e discursivas, e analisando suas principais fragilidades. Um segundo objetivo é investigar os limites e as possibilidades de construção de políticas de desenvolvimento local com inclusão social e solidariedade.

A ABORDAGEM DO “DESENVOLVIMENTO LOCAL ENDÓGENO”

Uma das principais formas sob a qual se dá o debate sobre a assimilação da questão do desenvolvimento nos níveis subnacionais de governo é o chamado “Desenvolvimento Local Endógeno”. Esta abordagem tem como elemento central a elevação do local ao espaço preferencial da inserção econômica em uma economia globalizada, substituindo a concorrência entre empresas e entre nações pela concorrência entre localidades (aqui entendidas como cidades ou como microrregiões). Paralelo a isto, o local é alçado a espaço preferencial de cidadania, articulação social e solidariedade.

O “Desenvolvimento Local Endógeno” teoriza sobre as possibilidades de desenvolvimento a partir da utilização dos potenciais – econômicos, humanos, naturais e culturais – internos a uma localidade, incorporando ao instrumental econômico neoclássico variáveis como participação e gestão local. Entretanto, ao fazê-lo dentro da lógica própria ao marco conceitual mais amplo no qual se insere – a lógica do mercado, do individualismo e da eficiência econômica –, o faz, como seria de se esperar, sem ultrapassar os limites dados por tal marco conceitual.

A grande questão que se coloca aqui é perceber como a lógica que existe por trás das propostas de desenvolvimento local pode mudar o caráter das políticas delas derivadas.

Se a lógica preponderante é de solidariedade, a participação e a gestão local saem fortalecidas, preservando seu conteúdo de cidadania e equidade. Entretanto, quando é preponderante uma lógica individualista, concorrencial e de mercado, há o risco de transformar participação em estratégias de legitimação dos interesses dominantes, descentralização em fragmentação e de esvaziar o desenvolvimento de seus aspectos de inclusão e equidade social.

Em algumas formulações dessa teoria o desenvolvimento local é colocado como complementar às demais formas de desenvolvimento, indo de encontro às proposições formuladas por Storper (1990, p.120) quanto à inadequação de se tratar do desenvolvimento sem considerar “a diversidade das respostas locais às forças globais, o caráter diferenciado dos resultados do desenvolvimento e o papel das relações de classe, da política e das políticas públicas domésticas nos países e mesmo nas regiões em desenvolvimento”. Porém, como as formas de desenvolvimento nacional e regional têm sido desestruturadas, com o ataque a seus instrumentos, instituições, financiamento e legitimação teórico-ideológica, resta, na prática, a valorização extrema do desenvolvimento local.

A abordagem do “Desenvolvimento Local Endógeno” tem como ponto de partida o argumento da existência de duas únicas alternativas diante do desafio colocado pela globalização: adotar uma estratégia de desenvolvimento exógeno, atraindo investimentos externos para regiões periféricas com objetivos redistribucionistas, ou adotar uma estratégia de desenvolvimento local. Defendendo o argumento de que a alternativa do desenvolvimento exógeno é uma via limitada, de possibilidades muito reduzidas em virtude das tendências inerentes ao processo de globalização, autores como Barquero (1998) afirmam, de forma fatalista, ser o “Desenvolvimento Local Endógeno” a única opção possível.

Tal desenvolvimento seria, na visão de seus defensores, um processo de mudança e crescimento estrutural econômico baseado na utilização do potencial existente em um dado território, onde os fatores determinantes são a capacidade de liderança do próprio processo “de dentro para fora” e a mobilização do potencial e recursos locais de forma a favorecer os rendimentos crescentes e a criação de externalidades positivas.

Entretanto, quando se investiga um pouco mais a fundo tais propostas, fica clara a definição do “Desenvolvimento Local Endógeno” a partir de uma dupla contraposição: local significando não-nacional; endógeno significando não-induzido por fatores externos e não-Estado.

O potencial de desenvolvimento dos territórios, pressuposto mais importante do desenvolvimento endógeno, é constituído por um conjunto de recursos que, quando apoiado nas possibilidades de geração de economias de escala no plano local, geraria externalidades positivas de magnitude correspondente àquela gerada por grandes empresas. Tais economias de escala seriam geradas através da criação de redes de empresas e de relacionamentos pessoais que nucleiam pequenos negócios, induzindo-se desta forma o crescimento e a mudança estrutural na economia local.

Os recursos que compõem este potencial de desenvolvimento local podem ser econômicos, como estrutura produtiva, capacidade de gerar inovação tecnológica, capacidade empresarial, mercado de trabalho dotado de mão-de-obra qualificada, recursos naturais e infra-estrutura. Podem ser também culturais, político-institucionais ou humanos (Barquero, 1998).

O desenvolvimento local seria, então, aquele induzido pela mobilização do potencial endógeno, ao se fortalecerem as “capacidades técnicas, financeiras e gerenciais locais,

o associativismo e potencial empreendedor, a democracia participativa e parcerias entre atores sociais e instituições” (Jara, 1996).

Argumenta-se, também, que este seria um desenvolvimento “de baixo para cima” porque o controle dos processos econômicos e das decisões de investir estaria nas mãos dos atores locais, sejam eles públicos ou privados. Adicionalmente, obter-se-ia uma integração do social com o econômico, porque em razão dos sentimentos de pertencer a uma comunidade serem maiores do que as diferenças de interesses entre aqueles que a compõem, as decisões tomadas pelos atores locais teriam como objetivo um interesse local comum, implicando a existência de uma dinâmica comum entre crescimento econômico e distribuição de riqueza/renda.

No que tange à criação de redes e de distritos industriais, argumenta-se que sistemas locais baseados na cooperação entre empresas, através de consórcios, contratos e alianças estratégicas, possuem a capacidade de gerar liderança tecnológica e economias de escala em proporções comparáveis àquelas geradas pelas empresas de grande porte, além de tornar possível o enfrentamento de incertezas. As economias de escala são criadas em razão da existência de tais redes proporcionarem uma redução de custos, via intercâmbio de produtos, serviços e conhecimento dos processos de produção, e via criação de um ambiente cultural favorável à inovação e ao refinamento dos produtos (Storper, 1990). Já a liderança tecnológica ocorre devido ao fato de a rede facilitar a atuação das indústrias em quatro frentes: atualização tecnológica no interior das indústrias; adição de novas atividades progressivamente mais complexas à economia local; aumento da utilização de componentes produzidos localmente, e progressivo domínio de tarefas mais complexas no interior de cada indústria (Lall, 1998).

Quando se fala em “Desenvolvimento Local Endógeno” há que se levar em consideração as abordagens a ele congruentes que, baseadas na defesa do local como espaço preferencial de cidadania, articulação social e solidariedade, sustentam boa parte dos argumentos enumerados, dando-lhe o charme e apelo democráticos que fazem que, à primeira vista, tal modelo apareça como capaz de garantir participação e descentralização no processo de desenvolvimento. Entre elas, destaca-se a idéia de solidariedade local.

Autores como Jara (1996) afirmam que a valorização do local e da diversidade é a contraface da globalização e que, de forma correlata, o município está se tornando a unidade básica de governo, assumindo o papel de instância capaz de proporcionar satisfação das necessidades da população e condições de competitividade econômica. Com isso, defende o autor, facilidades nunca existentes de participação das comunidades na tomada de decisões surgiriam dando origem a uma fortalecida solidariedade local.

Outros autores, como Boisier (1998), defendem que o fortalecimento do local como novo espaço de solidariedade se dá a partir da queda do Estado do Bem-Estar. Isso porque, segundo ele, uma vez que, em face das inseguranças e incertezas de um mundo globalizado e destituído das grandes redes de apoio social de nosso passado recente – como as grandes empresas, sindicatos, seguridade social coletiva –, retornar ao local aparece como a alternativa mais segura. Soma-se à sua argumentação o fato de que a maior parte das pessoas consegue exercer apenas algum tipo de cidadania do entorno cotidiano, não conseguindo atuar de forma efetiva nos níveis nacional ou mundial.

Autores como Brugnoli (1998) e Puertas (1998) destacam como característica do desenvolvimento endógeno a mudança do caráter da atuação do Estado, que passa a atuar como moderador e facilitador, com a tarefa de apoiar a criação de vantagens de

localização e competitividade, além de prover infra-estrutura, serviços e financiamento para as redes de empresas.

NOTAS CRÍTICAS AO “DESENVOLVIMENTO LOCAL ENDÓGENO”

Uma primeira crítica, de caráter mais geral, diz respeito à concepção reducionista e, por que não, conformista, de pensar a existência de duas únicas opções: desenvolvimento para fora ou desenvolvimento endógeno nos moldes “cada um por si”. Reducionista e conformista por excluir desde o princípio a possibilidade de construção de alternativas ao sistema econômico mundial atual, vendo-o como um dado, algo fixo e não passível de transformação, em lugar de vê-lo como processo histórico e, por isso mesmo, sujeito a transformação e superação.

A assertiva de que os atores locais, públicos e privados, são os responsáveis pelos investimentos e pelo controle dos processos de desenvolvimento, pilar sobre o qual se sustenta a defesa da condução do processo “de dentro para fora”, também é altamente questionável. Isto porque contrasta fortemente com a realidade atual de centralização e concentração econômica e de poder, na qual os atores que controlam os processos de desenvolvimento são as grandes empresas transnacionais e os grupos de interesses fortemente incrustados nos governos dos países centrais. Haveria aqui uma certa dose de ingenuidade, ou seria esta uma tentativa de, partindo de um discurso aparentemente democrático, encobrir questões inerentes ao cerne do sistema econômico mundial como a crescente concentração de capital e de poder?

Problema relevante inerente ao “Desenvolvimento Local Endógeno” diz respeito à autonomização do espaço. Embora o “Desenvolvimento Local Endógeno” tome como ponto de partida a hipótese, com a qual há que se concordar inteiramente, de “que o espaço não é um mero suporte físico dos objetos, atividades e processos econômicos, e sim um agente de transformação social” (Barquero, 1998, p.3), ela não leva esta hipótese às suas últimas conseqüências e acaba, por isso mesmo, autonomizando e reificando o espaço.

Levar a sério a hipótese acima, extraindo suas últimas conseqüências, significaria ver o espaço em sua dimensão multifacetada e entender as configurações espaciais (ou as espacialidades) como instrumentos de legitimação de poder e dominação político-social. Segundo Lefebvre (1974), o espaço possui dimensão multifacetada, sendo a um só e mesmo tempo receptáculo das relações econômicas e sociais, função da ordem social (como permissão social de engajamento ou segregação/exclusão), meio de produção (como terra), força de produção (como *design*), produto (como objeto material), mercadoria (como locais comprados e vendidos) e parte das relações sociais de produção (como instrumento político, usado para controlar os lugares, suas hierarquias e segregações).

O “Desenvolvimento Local Endógeno” vai em direção contrária ao reconhecimento da natureza multifacetada do espaço, reduzindo-o a uma mera questão de escala, de proximidades. As teorias que o propõem o fazem reforçando as lógicas do individualismo e do mercado, estando, portanto, longe de propor transformações profundas nas configurações espaciais. Cabe ressaltar que as mudanças propostas, via de regra, recaem apenas sobre os instrumentos de gestão do espaço.

O que existe subjacente às teorias do “Desenvolvimento Local Endógeno” é o objetivo de complementar e dar maior efetividade à economia neoclássica através da ampliação

de seu escopo. O “Desenvolvimento Local Endógeno” tem a mesma matriz das demais teorias econômicas modernas, que possui como elementos centrais o individualismo metodológico e a escolha racional. Enquanto o neo-institucionalismo amplia o escopo da economia neoclássica introduzindo a política, e a teoria dos jogos o faz introduzindo a incerteza, o “Desenvolvimento Local Endógeno” tenta introduzir a participação e o espaço. Entretanto, o faz de forma reducionista, conferindo-lhe outro significado. Neste aspecto, não se afasta ou diferencia de suas “companheiras”, já que a teoria dos jogos por exemplo, reduz a incerteza a um campo de probabilidades e os neo-institucionalistas reduzem a política a escolhas individuais isoladas com base no cálculo econômico racional. No “Desenvolvimento Local Endógeno” ocorrem duas reduções importantes: o espaço é reduzido a uma mera questão de escalas, e sua introdução na teoria se dá a partir de sua autonomização e reificação; a participação é reduzida a uma série de mudanças institucionais e sua introdução na teoria se dá de forma puramente normativa.

O “Desenvolvimento Local Endógeno” expurga o conflito ao pressupor ser o “interesse local” algo monolítico, um único fim para o qual converge a ação de todos os atores. Levando-se em consideração que não há possibilidade de participação autêntica, verdadeira, onde não há o reconhecimento do conflito, dos interesses em conflito, isto é, onde não há política, podemos então concluir que a participação aí proposta ocorre predominantemente no âmbito do discurso.

Embora as “teorias” do “Desenvolvimento Local Endógeno” proponham a criação de fóruns de discussão e articulação, eles o fazem segundo uma ótica, composição e regras de funcionamento tais que estes acabam funcionando antes como arenas de legitimação dos interesses dominantes do que como instâncias de participação cidadã efetiva.¹

Autores como Coraggio (1994) alertam para a possibilidade de tais interesses locais implicarem uma regressão aos caciquismos e clientelismos, não se configurando necessariamente como um poder popular. Outros, como Mayer (1992), afirmam que nem sempre os sistemas de negociação local se abrem a influências democráticas, podendo, em muitos casos, transformar-se em um espaço dominado por um grupo fechado que representa apenas interesses muito particulares. Esta autora pondera que

processos de “devolução”² não implicam necessariamente em democratização. A transferência de poder para o nível local, que caracteriza a maior parte dos processos contemporâneos de reestruturação do Estado, podem também implicar no fortalecimento da existência ou na emergência de novas elites locais. (Mayer, 1992, p.14, tradução nossa.)

Mesmo defensores do “Desenvolvimento Local Endógeno”, como Boisier (1998, p.10), reconhecem que a “aproximação do território em escala comunal alegando-se a necessidade de aproximar as respostas públicas das demandas das pessoas” tem por trás, não poucas vezes, uma intenção oculta “de aliviar o governo central de cargas financeiras, quando não outras intenções”. Explícita aqui a preocupação de que o desenvolvimento local seja utilizado como retórica para ocultar intenções politicamente mais difíceis de serem aceitas pela população, como cortes nos gastos sociais. Implícita a preocupação de que o desenvolvimento local seja utilizado para justificar políticas que vão contra os interesses das comunidades em nome das quais se diz estar trabalhando, reforçando os interesses das elites no poder.

Uma outra questão central é a seguinte: é possível pensar em desenvolvimento local no contexto do sistema econômico mundial da atualidade?

1 Ver, a respeito da transformação dos fóruns de participação popular em arenas de legitimação de interesses dominantes: Mayer (1992), sobre os novos clientelismos em cidades da Itália e Grécia; e Braga (1997), sobre o Conselho Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais.

2 O termo “devolução”, portuguêsamento do inglês *devolution*, é utilizado por autores da ciência política e da economia urbana em referência a processos de transferência de poder do governo central a governos subnacionais.

Os defensores do desenvolvimento local afirmam ser possível integrar as economias locais à economia internacional através de um aumento de competitividade oriundo da reestruturação do sistema econômico local de forma a adaptá-lo às exigências do mercado mundial e a inserir a localidade no “novo mapa do mundo”.

Uma vez que no “novo mapa do mundo” cabem apenas os vencedores, a competição entre lugares é feroz e vem, segundo Soja (1986, p.186, tradução nossa) “absorvendo quantidades crescentes de recursos públicos e freqüentemente dominando os processos de planejamento urbano e regional à custa da redução dos gastos em serviços sociais e políticas de bem-estar. À medida que o capital coopera cada vez mais, as comunidades competem cada vez mais”.

De acordo com a visão que clama por maior competitividade entre os lugares, o sistema econômico mundial atual provê oportunidades iguais de desenvolvimento para as localidades ao redor do mundo, caso estas obtenham sucesso na criação de um ambiente adequado para os negócios e incrementem seus próprios recursos econômicos, culturais e sociais. Ela assevera que cada localidade teria a chance de competir, uma vez que os fatores locais que conferem diferenciais de atratividade, como o conhecimento e a tecnologia, estão se tornando cada vez mais ubíquos. Bastaria, portanto, que houvesse um aumento da capacidade de adaptação local às exigências da economia mundial.

Tudo funciona como se, em um passe de mágica, todos os diferenciais e particularidades das economias locais/regionais, surgidas no bojo de processos desiguais de desenvolvimento, pudessem ser abolidos. Essa premissa irrealista é uma das principais bases da crença na capacidade de adaptação local à economia mundial.

Além do mais, adaptação parece ser uma tarefa das mais difíceis em uma economia em que os fatores econômicos mais importantes são a informação e o capital financeiro. O acesso a inovações tecnológicas de ponta que permitem o acesso às informações-chave e às habilidades necessárias para operá-las varia sobremaneira entre os diversos grupos sociais e regiões. O fosso em relação à capacidade de atração de capital financeiro é ainda mais significado de uma localidade/região para outra.

Como observam Sassen (1998), Soja (1989) e Castells (1995), as tecnologias de informação e as avançadas tecnologias de produção, consideradas atividades *footloose* pelo discurso hegemônico, contribuem tanto para a reconcentração quanto para o espraiamento dos sistemas espaciais de produção. O setor de serviços, em especial o de serviços financeiros, e a tomada de decisão corporativa tendem a se concentrar no *core* urbano das mais importantes entre as regiões metropolitanas nodais, mais especificamente, tendem a se concentrar nos distritos financeiros das metrópoles primais. Serviços relacionados ao consumo, serviços públicos e essenciais, serviços não-estratégicos e gestão cotidiana de negócios tendem à descentralização, mas esta descentralização ocorre antes para a periferia das principais metrópoles do que para cidades nos níveis intermediário ou baixo da hierarquia urbana.

No jogo internacional da competição econômica, no qual “é preciso matar ou morrer”, há escassez de vencedores e abundância de perdedores. Perder aqui não significa apenas ganhar uma fatia menor do bolo, significa ficar de fora do jogo, significa investir os (muitas vezes poucos) recursos locais em benefício de interesses privados localizados e não obter nenhum retorno para a coletividade.

As estratégias são globais sim para as grandes corporações, mas não o são para os outros atores sociais, para os quais sempre há a possibilidade da exclusão pura e simples. Se algumas localidades, regiões e pessoas conseguem ser incluídas, a maior parte delas é

excluída. Com isso, a maior parte do globo – cidades, regiões, países e grandes parcelas da população dos territórios incluídos – fica cada vez mais “à margem” e o potencial de exclusão social do “Desenvolvimento Local Endógeno” torna-se mais agudo a cada rodada do jogo competitivo.

Segundo o “Desenvolvimento Local Endógeno”, um dos principais mecanismos pelos quais se daria a ampliação da capacidade de inovação do sistema econômico local são os ajustes nos sistemas institucional, cultural e social locais em resposta a mudanças na concorrência internacional e na disponibilidade de recursos do sistema local. Isto é confiar demais na autonomia local, o que nos parece bastante frágil. Ainda que se aceite, em tese, que mudanças nos demais sistemas induzam por si só mudanças no sistema econômico, uma série de perguntas permaneceria sem respostas. Com quais instrumentos promover os ajustes institucionais? Quem negocia em que bases isto vai ser feito? Quem perde, e quem ganha? Mais uma vez, encobrir o conflito é necessário para que a “teoria” funcione.

Um argumento bastante usado na defesa de que o desenvolvimento endógeno funciona, não sendo apenas uma construção teórica, é a verificação empírica de casos como a Terceira Itália, a província de Santa Fé na Argentina e o Rio Grande do Sul no Brasil, todos citados por Barquero (1998). Neste ponto podemos questionar, em primeiro lugar, até que ponto estes exemplos realmente correspondem ao modelo, como é o caso do Rio Grande do Sul. Em segundo lugar cabe questionar, ainda que se aceitasse que eles se apresentam na realidade assim como proposto pela construção teórica do “Desenvolvimento Local Endógeno”, qual seria sua capacidade de reprodução e generalização. Não seriam tais exemplos possíveis apenas enquanto exceções? É válido pensar em sua multiplicação em um mundo globalizado e monopolizado, onde o capital se concentra em alta velocidade?

Argumenta-se em favor da convergência das estratégias econômicas locais e das estratégias territoriais das empresas mais dinâmicas. Questiona-se: por que razão os interesses/estratégias iriam coincidir? O que temos visto não é o oposto, com os interesses das grandes empresas contrariando o interesse social, cultural e ambiental de populações locais?

Outro ponto que parece obscuro, se não indevido, é a comparação da magnitude de externalidades positivas que podem ser criadas pelas redes com aquelas criadas pelas grandes corporações transnacionais. Mais uma vez o ritmo da concentração do capital e a custosa corrida pela inovação incita a considerar tal hipótese como um tanto quanto superestimada.

No que se refere aos recursos que compõem o potencial de desenvolvimento local, sejam eles econômicos, políticos ou culturais, não é sensato imaginar que estes sejam gerados no nível local apenas. Pelo contrário, para se falar em sistema social e político, em uma tradição e cultura de expressão e magnitude tal que possa interagir e modificar os sistemas produtivos, é necessário pensar em um contexto mais amplo.

Um outro ponto a ser levantado diz respeito à crença de que sentimentos de pertencer a uma comunidade são maiores do que os diferenciais de interesses existentes dentro dela. Este raciocínio, que expurga o conflito do campo de análise, inviabiliza a própria idéia de negociação, prévia a qualquer articulação, pois sem interesses conflitantes não há negociação. É inverossímil pensar no espaço local destituído de interesses conflitantes, como espaço de relações de cooperação apenas. Como então definir políticas, como decidir qual desenvolvimento, para quê e para quem? Como lidar com realidades tão heterogêneas, como a das cidades brasileiras, sem o reconhecimento do conflito e da necessidade de negociação?

A perspectiva de solidariedade local merece ser objeto de investigação mais cuidadosa, uma vez que traz em si forte contradição. Solidariedade pressupõe universalidade, sendo difícil pensá-la de forma particularizada ou restrita a uma única localidade. Além do mais, a idéia de uma solidariedade local pode se constituir em um forte estímulo para que se abandonem políticas distributivas entre os diversos espaços, levando a um aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais entre localidades e regiões.

Outro ponto que pode ser questionado é a asserção de que o Estado deve assumir papel de facilitador e mobilizador de recursos públicos/coletivos para o incremento das redes privadas. Inerente aqui o perigo de erosão da distinção entre interesses públicos e privados e de transformação, pela via do discurso do consenso, de interesses puramente particulares em objetivos coletivos pelos quais a sociedade inteira deve pagar.

É interessante observar que alguns defensores do desenvolvimento local, pelo menos aqueles mais cuidadosos como Barquero (1998), percebem parte da fragilidade do modelo, ponderando sobre limitações como: a fraca autonomia dos municípios para lidar com a questão do desenvolvimento, o que leva à proposição de associação entre estes para alcançar uma dimensão tal que torne eficazes as ações de articulação do desenvolvimento local; o fato de que cada localidade irá se inserir na economia internacional em razão de sua história, identidade e cultura; a relevância do nacional e internacional e a importância dos investimentos externos, defendendo em concomitância que o diferencial do “Desenvolvimento Local Endógeno” é reconhecer que o território também conta e que é possível adotar estratégias locais de desenvolvimento; a existência de conflito de interesses na sociedade mais amplos que os objetivos comuns de aumento de produtividade e competitividade; a carência de um marco legal adequado que institucionalize as propostas do modelo e lhes dê recursos em montante adequado; a falta de coordenação entre os agentes locais e a carência de recursos humanos para a gestão local nos moldes propostos. A questão aqui é que tais reconhecimentos apenas tangenciam o modelo e as propostas daí derivadas. Cabe questionar se considerar tais limitações com maior profundidade não implicaria a recusa dos pressupostos mais caros do “Desenvolvimento Local Endógeno”.

Em resumo, as críticas aqui formuladas ao “Desenvolvimento Local Endógeno” não dizem respeito à escala territorial de aplicação das políticas ou ao nível de governo responsável pela condução destas, e sim à lógica predominante: uma lógica de solidariedade e inclusão, ou uma outra de individualismo, mercado e exclusão. Não é excessivo lembrar que é possível tanto se ter uma política local regida por uma lógica individualista e excludente, quanto outra que se pautar pela solidariedade e inclusão. O mesmo se dá nos níveis regional ou nacional. A questão então é saber quem são os protagonistas deste desenvolvimento, quais são os atores que definem as políticas, qual a lógica que as rege e quais os instrumentos utilizados para alcançá-las. A esta questão, o desenvolvimento endógeno/local não responde, de fato, sequer a tangencia, uma vez que, apesar de reconhecer a existência de interesses diversos, abandona tal reconhecimento e segue argumentando como se houvesse, ao fim de tudo, um interesse comum maior.

Cabe também ressaltar que as críticas aqui formuladas não têm por objetivo descartar as propostas de “Desenvolvimento Local Endógeno”. Que a formulação de estratégias locais ou regionais de desenvolvimento é uma necessidade, não há como negar. Que esta formulação seja feita dentro de um marco individualista e de uma lógica liberal de competição entre lugares, é preciso superar.

Se, por um lado, as teorias do “Desenvolvimento Local Endógeno” possuem elementos passíveis de serem utilizados na construção de estratégias locais de desenvolvimento

socialmente inclusivas e solidárias, elas se constituem como fator limitante à construção destas mesmas alternativas. Isso porque tais teorias, e as políticas nelas inspiradas que são hoje “receitadas” pelos organismos multilaterais e adotadas em muitas partes do mundo, escudando-se em uma pretensa consideração das diferentes espacialidades e da participação das comunidades locais, acabam por vender a ilusão de um “desenvolvimento *liliputiano*” em um mundo dominado por gigantescas corporações, contribuindo dessa forma para manter bem sólidos os dois maiores entraves à construção de alternativas inclusivas e solidárias: as lógicas individualista e de mercado.

LIMITE E POSSIBILIDADES DA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL COM INCLUSÃO SOCIAL E SOLIDARIEDADE

As críticas aqui tecidas ao “Desenvolvimento Local Endógeno” não podem ser generalizadas para toda e qualquer iniciativa de promoção local do desenvolvimento. A própria existência de estratégias locais distintas, algumas guiadas pela lógica de mercado e em consonância com os pressupostos do “Desenvolvimento Local Endógeno”, outras guiadas por uma lógica solidária que busca se contrapor aos imperativos ditados pela mundialização do capital, é um indicativo de que o plano local possui alguma margem de manobra para iniciativas de promoção do desenvolvimento. Mas essa margem encontra limites nas decisões tomadas no âmbito nacional/mundial e é mais ou menos elástica em função do processo político local, do reconhecimento do conflito e da forma com a qual se lida com ele, bem como de limites políticos e institucionais específicos daquela localidade ou do país ao qual ela pertence.

Só é possível compreender a existência de uma margem de manobra no plano local, construída a partir da resistência às formas de dominação atuantes, ao se combinar a análise das políticas nos planos mais altos com a investigação no campo da arena política local, isto é, da luta política e social no plano local.

Naquilo que tange à análise das políticas nos planos mais altos, no caso brasileiro ganha destaque a análise dos constrangimentos políticos, socioeconômicos, financeiros, fiscais e tributários, bem como a investigação das relações entre os diversos níveis de governo e das particularidades que adquirem tais relações em um contexto federalista onde o nível local tem *status* de ente autônomo, legitimação via sufrágio direto e capacidade de definir normas e legislações.

A execução de políticas que tenham por objetivo central o desenvolvimento, seja ele local ou regional, requer a capacidade de atuação sobre as grandes variáveis econômicas e sociais, como renda, emprego, crescimento e dinâmica da economia, mercado de trabalho.

Não é possível pensar em política de desenvolvimento sem pensar em política de emprego. Levar a cabo políticas de retorno das pessoas ao mercado de trabalho é tarefa difícil em meio a um contexto de políticas liberais nos planos nacional e internacional. Em face do crescente desemprego, da mudança nas relações capital trabalho e da tendência de precarização do mercado de trabalho nas grandes cidades, o alcance das políticas compensatórias levadas a cabo pelos governos locais tende a ser cada vez menor. As iniciativas de geração de emprego realizadas no plano local contribuem de maneira apenas parcial no enfrentamento de uma questão que possui causas originadas nos níveis superiores.

Tampouco é possível fazer política de desenvolvimento sem atuar sobre o câmbio e sobre os juros que, além de afetarem a tão desejada competitividade dos produtos e serviços de uma localidade de um país específico diante dos “locais” dos outros diversos países, possuem profundos impactos sobre aspectos fundamentais da economia como a dinâmica do capital, as taxas de crescimento, o financiamento do sistema produtivo, a relação entre investimento produtivo e especulação financeira, o grau de incerteza e de instabilidade daquela dada economia.

Além do mais, nunca é demais lembrar que as políticas macroeconômicas condicionam a extensão e a qualidade das políticas locais, pois podem causar importantes estrangulamentos financeiros ao poder local.

A despeito do recente processo de descentralização, o nível local de governo possui restrições financeiras, fiscais e tributárias muito fortes em nosso país. Afirmar a existência de restrições e limites não significa, de forma alguma, ignorar o processo de fortalecimento dos municípios brasileiros ocorrido ao longo da década de 1980, significa tão-somente apontar suas fragilidades.

É verdade que houve um crescimento da receita disponível e da arrecadação própria dos municípios ao longo da década de 1980, o que contribuiu positivamente para o fortalecimento da autonomia do nível local de governo. Entretanto, a reação do governo federal nos anos 90, com a utilização de expedientes como a criação do Fundo de Estabilização Fiscal e a exploração de tributos não compartilhados com as esferas subnacionais, reverteu em parte os ganhos da década anterior. Some-se a isso a limitada capacidade de geração de receitas³ e o crescimento de dispêndios, e temos delineado um quadro de descompasso que fragiliza as finanças públicas municipais e se manifesta sob a forma de restrições à sua capacidade de investimento.

Se analisarmos do ponto de vista financeiro e tributário, o ganho de autonomia na esfera fiscal tem seu impacto ainda mais reduzido por uma série de fatores. Do ponto de vista financeiro, as perdas de receitas e as vinculações derivadas dos contratos de dívidas contribuem para a redução da autonomia relativa do nível local de governo. O endividamento dos entes subnacionais com a União resulta em uma redução da autonomia destes através de vários mecanismos. O principal deles é a imposição de padrões de comportamento fiscal/financeiro para efeito de ajuste fiscal, do qual é exemplo a renegociação das dívidas de 1995-1996, que impôs aos governos estaduais e municipais medidas como privatização, corte de pessoal e comprometimento de grande parcela de seu orçamento com o pagamento de serviços da dívida.

Do ponto de vista tributário, o principal fator de redução da autonomia local é a limitada capacidade de tributação própria dos municípios brasileiros que não estão autorizados a criar novos impostos. Ademais, o crescimento da arrecadação via impostos já existentes é fortemente condicionado pela dinâmica econômica supralocal.

Além dos fatores financeiros e tributários, contribuem para a redução do impacto do ganho de autonomia municipal dos anos 80 as restrições surgidas da tensão entre centralização e descentralização verificada nos anos 90.

Do ponto de vista da autonomia política, cabe chamar a atenção para o fato de que, em um contexto onde se confere ao poder local a tarefa de resolver todos os problemas cruciais da sociedade urbana contemporânea, esse mesmo poder político local é esvaziado. Ao tentar resolver tudo, a força política do poder local se dispersa, seus recursos se pulverizam e ele acaba refém de expectativas irrealistas e de manipulações por parte dos interesses econômicos dominantes. No mais, é mister lembrar que o poder político local

3 A capacidade de geração de receitas de uma localidade depende, principalmente, de seu estágio de desenvolvimento, da diversidade de sua estrutura produtiva e da renda de sua população. Os anos 90, com níveis mais reduzidos de crescimento econômico, não apresentaram perspectivas de ganhos de receitas para os municípios brasileiros.

atua antes sobre as condições para a reprodução da força de trabalho do que sobre as condições para a reprodução do capital.

Para analisar as relações políticas/institucionais entre as diversas esferas de governo cabe, em primeiro lugar, atentar para suas atribuições específicas refletidas na distribuição de competências, na sobreposição de tarefas e nas atuações conjuntas e concorrentes das referidas esferas. Um segundo passo de fundamental importância é perceber os conflitos de interesse que surgem a partir de uma distribuição específica de atribuições, bem como as relações de dependência e controle que surgem da adoção pelos níveis superiores de governo de práticas de monopólio de informação e de segredo burocrático. Tais conflitos e relações de controle/dependência geram constrangimentos e limitações à atuação do poder local na formulação e implementação de quaisquer políticas públicas, incluso aí as de promoção do desenvolvimento.

Já para pensar em termos de arena política é preciso, em primeiro lugar, explicitar que o poder não é exercido apenas pelo Estado, e sim através de diversas instituições sociais que se relacionam entre si e com o poder político formalmente constituído através de uma miríade de canais, práticas e pactos. Segundo Foucault (Machado, 1996, p.X) “não existe algo unitário e global chamado poder, mas unicamente formas díspares, heterogêneas, em constante transformação. O poder não é um objeto natural, uma coisa: é uma prática social e, como tal, constituída historicamente”.

As democracias formais modernas são na realidade um complexo sistema de inter-relações de poderes e “antipoderes”⁴ dominado pelos interesses econômicos e financeiros, no qual os objetivos de assegurar e manter a permanência no poder de um grupo de profissionais de elite do próprio sistema político e proteger e antecipar os interesses econômicos dominantes são mais relevantes que o objetivo de distribuir riqueza e poder. Nesse sistema, os cidadãos são reduzidos a meros eleitores e pagadores de impostos e a participação na vida pública é passiva, visto que ocorre apenas em dois momentos, quando da eleição, em que os pretensos cidadãos legitimam o sistema político, e quando do pagamento de impostos, por meio do qual eles financiam o mesmo sistema.

Participação e vida política são tarefas árduas em sociedades de massas clivadas por procedimentos de homogeneização simbólica que ocultam os conflitos. Além disso, em tais sociedades, a pressão econômica e simbólica impele os indivíduos a despendem uma parcela cada vez maior de seu tempo “ganhando a vida”. Quanto ao tempo livre, esse é ocupado com compras e consumo, que são vistos como formas de recreação, ou em atividades produzidas pela indústria cultural que os impele a mais consumo. Nesse contexto, há muito pouco tempo para a sociabilidade, para a vida política e para a participação na esfera pública.

Dessa forma, o funcionamento da arena política local não corresponde à visão idealizada do local como espaço de participação política, cidadania e exercício de solidariedade. Pelo contrário, a arena política local funciona como espaço de conflitos de interesses, como espaço de lutas e disputas entre agentes que se relacionam a partir de relações de poder desiguais; ou ainda como espaço de manipulação e apatia.

Os agentes atuantes na arena política local podem ser divididos, para fins de análise, em agentes econômicos e agentes sociais. Por agente econômico local entende-se um agrupamento de setores empresariais com interesses comuns cujas atividades econômicas estão condicionadas pelas ações de regulamentação e provisão de condições gerais de produção no âmbito local. Por agente social local entende-se um agrupamento de instituições e/ou grupos sociais com interesses comuns cujas atividades de reprodução estão condicionadas pelas ações de regulamentação e provisão de bens comuns no âmbito local.

4 Por “antipoderes” entende-se a atuação do poder econômico no sentido de capturar o poder político formal através do financiamento de campanhas eleitorais, do sustento dos partidos políticos e das práticas de “comissionamentos”.

Exemplos de agentes econômicos locais são aquelas empresas das quais o governo local contrata obras e serviços, como é o caso das empreiteiras de obras públicas, das grandes e pequenas empresas de infra-estrutura, das fornecedoras de equipamentos e materiais, das empresas prestadoras de serviços urbanos como coleta de lixo e saneamento, das empresas de manutenção e das terceirizadoras de mão-de-obra.

Também são exemplos típicos de agentes econômicos locais as empresas que dependem diretamente das regulamentações feitas por esse nível de governo, como é o caso das construtoras, das incorporadoras imobiliárias, do setor de diversão pública, das empresas do setor de transporte coletivo. Aqui também se incluem as empresas cuja instalação ou ampliação estejam sujeitas a restrições impostas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, como plantas industriais, postos de gasolina, casas de espetáculos, entre outras.

Exemplos de agentes sociais locais são aqueles grupos que se formam a partir da construção de uma identidade simbólica que faz referência a sentimentos de pertencimento a uma classe, a um espaço intra-urbano específico ou a um estilo de vida, bem como aqueles grupos formados a partir da percepção coletiva de uma carência comum. Entre eles encontram-se tanto as elites sociais, culturais e políticas locais, como os movimentos sociais e as “tribos urbanas”.

As relações de poder constituídas no plano local estão permeadas por conflitos de interesses. Tais conflitos podem se dar entre os agentes econômicos e sociais, entre os diversos grupos que fazem parte de um agente econômico ou social, entre o poder político formalmente estabelecido e a população em geral, entre o poder político formalmente estabelecido e os “antipoderes”, entre a população em geral e os “antipoderes”.

A mediação e o ajustamento dos conflitos de interesses tornam-se particularmente difíceis no plano local em razão da proximidade dos agentes e das assimetrias de acesso aos recursos de poder. O nível local de governo é extremamente vulnerável às pressões dos agentes econômicos quando da alocação de recursos em políticas alternativas. Por exemplo, segundo Maricato (2000), a regra geral de alocação de investimentos públicos no caso brasileiro reza que as obras de infra-estrutura que atendem aos interesses de empreiteiras de construção pesada e de empresas do setor imobiliário têm prioridade sobre os investimentos sociais. Dessa forma, políticas de habitação popular, saúde, educação, meio ambiente e cultura são relegadas a segundo plano *vis-à-vis* obras de infra-estrutura urbana que abrem novas localizações para o mercado imobiliário de alta renda e sustentam a especulação.

Em resumo, a análise da arena política local envolve a identificação dos agentes e, principalmente, o exame da dinâmica das relações de poder e dos conflitos entre eles, o que só pode ser efetuado com propriedade a partir de casos concretos.

Para que o poder local possa atuar no sentido da construção de políticas de desenvolvimento local baseadas em uma lógica que prioriza a inclusão social e a solidariedade, é necessário que compreenda a extensão dos constrangimentos à sua ação e avalie corretamente as possibilidades para a ação política. Para tanto, é imprescindível reconhecer a força dos oponentes e construir uma articulação robusta, que pressupõe recuperar a política, o fazer política, em especial através da construção de laços de solidariedade que possam dar cola aos interesses tão diferentes das diversas populações marginalizadas e oprimidas em nossas cidades socialmente desiguais.

Tania Moreira Braga, economista, é professora do Mestrado em Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes – Campos e pesquisadora do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: tania@cedeplar.ufmg.br

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARQUERO, L, V. *Desarrollo econômico local e descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Cepal/GTZ, s.d. (Mimeo.)
- BOISIER, S. *Desarrollo territorial descentralizado*. Cepal/Ilpes julio, 1998. (Mimeo.)
- BRAGA, T. Políticas públicas de meio em Minas Gerais: notas sobre a postura da Feam/Copam quanto ao controle da poluição industrial na bacia do Piracicaba. In: VIII SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 1997, Diamantina. *Anais...* do VIII Seminário sobre a Economia Mineira. 1997.
- BRUGNOLI, A. La industrialización endogena: el caso de los distritos industriales de Italia. Reflexiones para America Latina. In: PUERTAS, J. *Desarrollo endogeno: comercio, cambio técnico e inversión extranjera directa*. Creset, 1998.
- CORAGGIO, J.L. Educação para a participação e a democratização. In: *O pêndulo das ideologias*. Rio de Janeiro: Dumará, 1994.
- JARA, C. Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais. In: *Ação local e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996. n.11 (Coleção Debates.)
- LALL, S. Creación de la ventaja comparativa: el rol de la política industrial. In: PUERTAS, J. *Desarrollo endogeno: comercio, cambio técnico e inversión extranjera directa*. Creset, 1998.
- LEFÈBVRE, H. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.
- MACHADO, R. Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1996.
- MARICATO, H. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, H. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MAYER, M. *The shifting local political system in European cities*. Brighton: University of Sussex, 1992. (Mimeo.)
- PUERTAS, J. Inovación endogena y prospectiva: las desventajas comparativas de Colombia y de su region occidental. In: PUERTAS, J. *Desarrollo endogeno: comercio, cambio técnico e inversión extranjera directa*. Creset, 1998.
- SOJA, E. *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*. London, New York: Verso, 1989.
- STORPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In: VALADARES, L.; PRETECEILLE, E. *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel; [Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro], 1990.

A B S T R A C T *Competition and citizenship are key words on the major proposals of local development strategies under the approach of "Local Endogenous Development". We question if the conciliation between competition and citizenship is really possible, or if it is mainly a discursive strategy that adds a participatory discourse to a competition approach in order to create a democratic illusion. The conceptual framework we use on this paper is based on the assertion that beyond the appearing conciliation or opposition between citizenship and competition we can find a conflict field in which there are both conciliation and contradiction. These fields of conflicts end up by giving rise to a range of limits to the design and*

T A N I A M O R E I R A B R A G A

implementation of strategies of local development. Our main goal is to investigate the discursive and political strategies that reside on proposals of “Local Endogenous Development” in order to identify and analyse the limits to its design and implementation.

KEY WORDS *Local development; endogenous development; competition; citizenship; social inequalities.*