

**IADH – Instituto de Assessoria para o
Desenvolvimento Humano**

**MARCO CONCEITUAL E ESTRATÉGIA
PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Francisco Alburquerque

1. A importância da produção local e a pequena empresa

Apesar da recorrente alusão à globalização na quase totalidade dos discursos e análises econômicos, 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 do Brasil. Falando de outra forma, mais de 89% da produção brasileira se realiza no mercado interno. Na América Latina, a média das exportações de bens e serviços em percentagem do Produto Interno Bruto da região é de 17,4%, nesse mesmo ano (*Quadro 01*). Em nível mundial este percentual é de 23,2%, o que significa que a maioria da produção no mundo tem lugar, também, nos mercados locais. Isso sem contar a produção que não é objeto de transações formais, aquela que se realiza para atender ao consumo próprio familiar ou camponês e outras atividades produtivas que não se incluem no Sistema de Contas Nacionais.

Essa evidência empírica é deixada de lado, porém, por um discurso predominante, no qual parece como se as atividades econômicas e financeiras se reduzissem ao funcionamento das grandes empresas, principais protagonistas dos fluxos financeiros e comerciais em nível 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 e nem explica a totalidade dos atores do sistema econômico mundial. Esse sistema exige 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 nem as suas atividades sejam basicamente orientadas para o exterior.

Por outro lado, como se pode ver no *Quadro 02*, o indicador do produto bruto por habitante não guarda uma relação paralela com a magnitude das exportações com respeito ao produto do país. Alguns dos países mais desenvolvidos possuem percentuais das exportações em relação ao produto que apenas sobrepassam 11%, enquanto que 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 política de desenvolvimento que insistem na necessidade de que os países se orientem aos mercados internacionais como estratégia de crescimento. Isso faz esquecer que os fatores decisivos para sustentar o desenvolvimento não dependem tanto do esforço para penetrar nichos do mercado internacional, como da capacidade interna para lograr construir entornos facilitadores para a incorporação das inovações produtivas no seio do tecido empresarial e produtivo dos diversos âmbitos territoriais que integram um país.

Mesmo assim, a maioria da produção do país é protagonizada por micro e pequenas empresas que são responsáveis por boa parte do emprego e, conseqüentemente, 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, se deduz a importância estratégica que tem aquele segmento de micro e pequenas empresas, desde o ponto de vista econômico e social, assim como para a difusão territorial do progresso técnico. Pode-se dizer, portanto, que em economia, o pequeno pode ser também muito importante.

Quadro 01

EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS EM PORCENTAGEM DO PRODUTO INTERNO BRUTO

	1990	1999	2000	PNB por habitante
• Argentina	10,4%	9,8%	10,8%	7.460 \$
• Bolívia	22,8%	17,2%	17,6%	990 \$
• Brasil	8,2%	10,6%	10,9%	3.580 \$
• Chile	34,6%	29,0%	31,8%	4.590 \$
• Colômbia	20,6%	18,6%	21,9%	2.020 \$
• Equador	32,7%	37,1%	42,4%	1.210 \$
• El Salvador	18,6%	25,1%	27,6%	2.000 \$
• Guatemala	21,0%	18,8%	20,0%	1.680 \$
• Honduras	36,4%	42,6%	42,3%	860 \$
• México	18,6%	30,9%	31,4%	5.070 \$
• Nicarágua	24,9%	34,6%	40,2%	400 \$
• Paraguai	33,2%	23,0%	20,3%	1.440 \$
• Perú	15,8%	14,8%	16,0%	2.080 \$
• Uruguai	23,5%	18,0%	19,3%	6.000 \$
• Venezuela	39,4%	21,6%	29,4%	4.310 \$
Média:				
A. Latina e Caribe	14,1%	16,5%	17,4%	

Fonte: The Little Data Bank, Banco Mundial, 2002.

Quadro 02

EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS EM PORCENTAGEM DO PRODUTO INTERNO BRUTO

	1990	1999	2000	PNB por habitante
• Japão	10,4%	10,0%	--	35.620 \$
• Estados Unidos	9,7%	10,7%	--	34.100 \$
• Alemanha	28,8%	29,4%	33,4%	25.120 \$
• Reino Unido	24,0%	25,9%	27,2%	24.430 \$
• França	21,2%	26,1%	28,7%	24.090 \$
• Itália	19,7%	25,5%	28,4%	20.160 \$
• Espanha	16,1%	27,3%	29,9%	15.080 \$
Média Mundial:	20,0%	23,2%	--	5.170 \$
• Nigéria	43,4%	36,9%	52,3%	260 \$
• Gâmbia	59,9%	46,0%	47,9%	340 \$
• Mauritània	45,6%	38,6%	41,4%	370 \$
• Federação Russa	43,6%	42,2%	44,0%	1.160 \$
• Marruecos	26,5%	30,1%	31,2%	1.180 \$

Fonte: The Little Data Bank, Banco Mundial, 2002.

Deve-se lembrar que nos encontramos numa longa fase de transição tecnológica e reestruturação econômica e social, na qual as variáveis-chaves são a incorporação de inovações estratégicas no tecido produtivo, assim como a superior qualificação dos recursos humanos, junto à adaptação institucional que requerem as novas formas de gestão no conjunto de organizações, já sejam empresas privadas ou entidades públicas. Todos esses componentes decisivos não podem ser atendidos numa política de ajuste apropriada, a não ser em seus próprios contextos territoriais. As fórmulas agregadas e centralistas não são eficazes e unicamente por uma resistência ao autoritarismo, nem mesmo elementar por uma simples questão de eficácia e eficiência de gestão, segundo o novo paradigma de organização flexível que chegou para substituir as formas de funcionamento baseadas na produção em série.

Como elemento adicional, o chamado “Consenso de Washington” vem a agregar uma simplificação excessiva nas exigências do ajuste estrutural na América Latina. Desde a política econômica central, foi visto que grande parte dos obstáculos ao desenvolvimento setorial e microeconômico tenderia a diluir-se a partir dos novos traços de funcionamento da economia global, a maior competência gerada pela abertura externa, a estabilidade dos preços, as reformas nos mercados de fatores, a eliminação das situações de monopólio e controle de mercados, os horizontes mais claros de crescimento econômico e as novas inversões geradas pelo barateamento na importação de equipamentos e bens de capital, entre outros fatores. 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 vácuo 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, o ajuste externo, a redução do papel do Estado e a privatização de atividades econômicas não são suficientes para criar as condições adequadas para o crescimento das inversões produtivas, assim como para obter a introdução das inovações tecnológicas, de gestão e socioinstitucionais no conjunto do tecido empresarial e do sistema produtivo nos diferentes países e territórios ao interior dos mesmos.

Esse tipo de ajuste estrutural tem se apresentado para os países da região, desde a década de oitenta, uma pesada carga adicional às dificuldades já existentes pelo esgotamento do padrão de crescimento econômico interno e a necessária reconversão produtiva às maiores exigências derivadas da mudança do paradigma tecno-econômico e de gestão, e da maior abertura externa das economias. Assim, a redução do ajuste estrutural às dimensões do ajuste externo e à estabilidade macroeconômica, deixando de lado a atuação nos níveis microeconômico e territorial, tem dificultado a incorporação de políticas decisivas por parte dos governos para uma atuação mais consistente ante a necessidade de impulsionar os processos de transformação produtiva com equidade nos países da região. O tratamento dado à micro e pequena empresa tem seguido uma perspectiva assistencial, apesar de que aquele tecido de empresas constitui a imensa maioria da base empresarial existente na América Latina, com uma importância decisiva desde o ponto de vista do emprego e da renda da população (*Quadro 03*).

Quadro 03

MICRO E PEQUENA EMPRESA NA AMÉRICA LATINA

	EMPRESAS SEGUNDO NÚMERO DE EMPREGADOS	NÚMERO DE EMPRESAS (% do total)	EMPREGO (% do total)
• ARGENTINA	0 – 50	96,5	47,0
• BOLÍVIA	1 – 49	99,5	80,5
• BRASIL	0 – 49	94,0	37,4
• COLÔMBIA	0 – 49	95,9	66,4
• COSTA RICA	0 – 49	96,0	43,3
• CHILE	0 – 49	97,1	74,4
• MÉXICO	0 – 50	94,7	50,8
• NICARÁGUA	1 - 30	99,6	73,9
• PANAMÁ	0 – 49	91,5	37,6
• PERÚ	1 - 50	95,8	40,2
• URUGUAI	0 – 49	97,9	64,4
MÉDIA 11 PAÍSES:	MIPES	96,2	56,5

Dados oficiais dos anos 90 sobre estabelecimentos empresariais formais, à exceção da Argentina, Nicarágua, Panamá e Perú, que se referem a estabelecimentos manufatureiros

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 pré-existente, incrementando mais ainda os impactos recessivos e a instabilidade social e política. Dessa forma, a falta de atenção às dimensões microeconômica e territorial acaba afetando a própria estabilidade macroeconômica.

A visão do desenvolvimento econômico local supõe, pelo contrário, um planejamento integral e menos simplificador sobre o funcionamento das economias. Essa visão conduz a 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, sobre a base da articulação em rede das instituições públicas e privadas, que têm responsabilidade no desenvolvimento econômico. A promoção do desenvolvimento econômico local no Brasil precisa do fortalecimento institucional para a cooperação pública, privada e comunitária, como condição necessária para criar ambientes inovadores territoriais. Como se sabe, a privatização, a abertura de mercados e a desregulação das economias conduzem a uma crescente concentração de capital na esfera privada, diante do qual é preciso reforçar a capacidade dos diferentes sistemas produtivos locais, para igualar as condições de competitividade empresarial e regional, e para atender aos objetivos de

coesão social, ao mesmo tempo em que fomenta a produtividade e competitividade das micro, pequenas e médias empresas, as quais são decisivas na geração de emprego e renda para a população.

2. Marco conceitual do desenvolvimento local

Quando se fala, aqui, em *desenvolvimento local* refere-se não só ao desenvolvimento econômico local, mas também ao desenvolvimento humano, social e sustentável ambientalmente. Por isso, é preciso realizar investimentos em capital humano, capital social e capital natural, além dos correspondentes ao capital econômico e financeiro. O enfoque do desenvolvimento local possui uma visão integrada de todas estas dimensões, já que não é possível separar a interdependência existente entre elas. A política de desenvolvimento local adota, portanto, uma perspectiva integrada desses componentes do desenvolvimento, com um desenho que é realizado nos próprios territórios e com a 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 no atual contexto de globalização, o que obriga à tomada de iniciativas e políticas de desenvolvimento, desde os diferentes âmbitos territoriais ou locais. Esse tipo de políticas de desenvolvimento local trata também de superar as limitações ou a ausência das políticas centralistas e setoriais em face às exigências de mudança ou reestruturação econômica atual, já que o caráter agregado das políticas centralistas as torna muito pouco eficiente para enfrentar os diferentes contextos e situações territoriais.

A forma como os diferentes territórios, cidades ou regiões enfrentam tais exigências da mudança estrutural no atual contexto de crescente *globalização* pode chegar a ser bastante diferente. No entanto, incorpora características comuns, como o abandono das atitudes passivas e a procura por uma saída, baseada sobretudo na maior valorização dos recursos endógenos.

A grande depressão dos anos 30, no século XX, se superou em grande parte pela utilização de políticas *keynesianas* de incremento da demanda efetiva. Isso significou um fortalecimento importante do papel das administrações centrais dos países, os quais se fortaleceram absorvendo muito mais poderes. Na atualidade, o ajuste das novas formas flexíveis de produção exige um fortalecimento das instâncias locais das administrações públicas, para dispor da suficiente capacidade para abordar as mudanças nos diferentes *sistemas produtivos locais*. Daí a importância das políticas de desenvolvimento local no atual contexto da globalização e auge das formas de produção flexível. Uma frase que ficou famosa diz “Na era da globalização é fundamental atuar desde o local”, já que alguns dos temas básicos como a incorporação de inovações tecnológicas no tecido produtivo, a formação de recursos humanos e o adequado tratamento e valorização do meio natural só podem ser atendidos eficazmente desde os próprios territórios. Não é possível seguir mais

tempo com planejamentos de caráter agregado nesses temas transcendentais para a mudança estrutural e o desenvolvimento da população.

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 tecno-econômico 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 a geração de emprego fazem, assim, da *nova gestão pública local* parte fundamental dos processos de ajuste frente à atual mudança estrutural.

É importante lembrar que para incrementar a produtividade e a competitividade das empresas e os sistemas produtivos locais é preciso garantir a introdução de inovações para melhorar os processos produtivos, impulsionar a qualidade e a diferenciação dos produtos e fazer mais eficientes a organização das redes de empresas nos diferentes agrupamentos territoriais em que se encontram. Trata-se, em suma, de avançar na fronteira da eficiência tecnológica e organizativa dos diferentes sistemas produtivos locais. Para inovar e melhorar a competitividade é preciso apoiar a capacidade empresarial e organizativa nos diferentes sistemas produtivos locais, a fim de criar novas empresas e potencializar e diversificar as existentes. Dessa maneira, o *território* - como ator fundamental no impulso da competitividade e a criação de “*entornos inovadores*”, junto com a capacidade da gestão empresarial - são elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico local.

Essa conceitualização da mudança estrutural ou reestruturação produtiva constitui uma nova forma de interpretar as transformações dos sistemas produtivos locais, o que 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 á mobilidade dos mesmos. Na política econômica *keynesiana*, é destacada a importância da atuação “desde a 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*, se insiste na necessidade de uma atuação consciente “desde a oferta”, já que a dinâmica econômica derivada do livre mercado não tende ao equilíbrio, devido às restrições existentes á 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 local, que deve dirigir seus objetivos principais para fomentar o surgimento e modernização das empresas locais.

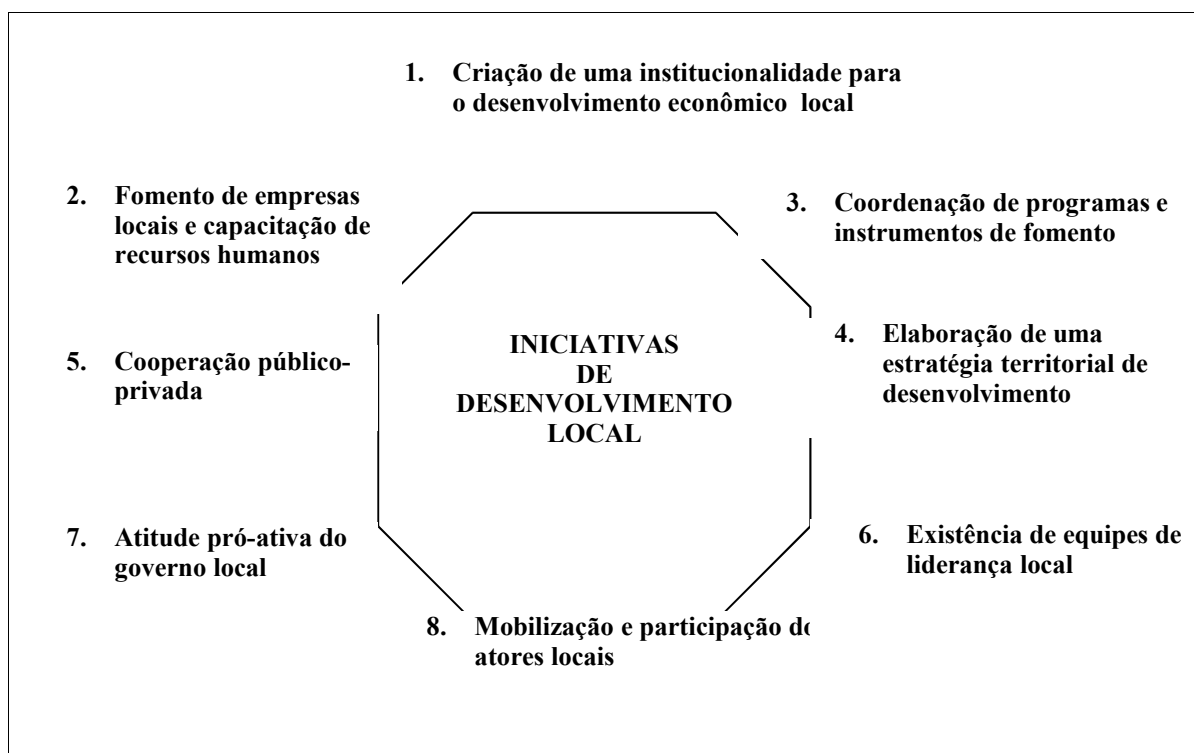
As autoridades locais são agentes importantes nos processos de desenvolvimento local. Muitas vezes, são os líderes principais das iniciativas de desenvolvimento local ao impulsionar em seus territórios a mobilização e concertação de atores para o desenvolvimento econômico e a criação de emprego em nível local. 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, os quais permitem dotar as iniciativas de desenvolvimento local de maior grau de institucionalidade. 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 favor da cidadania. Por isso, a descentralização efetiva e com recursos, ao permitir a autonomia dos níveis locais, constitui uma ferramenta fundamental para o fomento do desenvolvimento local.

O conjunto de elementos básicos que definem as iniciativas de desenvolvimento econômico local podem representar-se mediante a figura de um octógono (*Gráfico 01*), em que se tenta mostrar as principais bases de sustentação das iniciativas de desenvolvimento local. A carência ou debilidade em alguns desses componentes pode explicar a fragilidade das iniciativas de desenvolvimento econômico local.

Gráfico 01

BASES DE SUSTENTAÇÃO DAS INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL



Como vemos, se ressalta, em primeiro lugar, a importância da mobilização e participação dos atores locais e a conseqüente construção de “capital social” no território correspondente - o que requer, 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 pró-ativa por parte dos governos locais e estaduais, em relação ao fomento produtivo e à criação de emprego, o que supõe assumir 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 configuração de 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 que a identidade regional, assim como o *capital social*, não deve ser entendida como ativo pré-existente num território, resultado de uma conjugação de fatores geográficos ou históricos anteriores. Mas como ativo intangível que pode ser *construído* localmente, mediante a geração de espaços de concertação e confiança entre atores, para enfrentar os desafios comuns. Nesse sentido, a participação dos diferentes atores sociais na discussão dos problemas locais colabora a este processo de construção da identidade territorial compartilhada, ou seja, da construção social da região.

Junto à importância dos governos locais como animadores, articuladores e catalisadores da intervenção dos atores territoriais, deve-se investir também no seu papel de liderança, a fim de demarcar uma aprendizagem pró-ativa e empreendedora, combatendo a cultura herdada do subsídio e a desconfiança e atitude passiva dos atores locais. Os governos locais são, nas democracias, os mais legitimados para a convocação dos diferentes atores territoriais e a busca de espaços de concertação público-privada para o desenvolvimento econômico local. Daí a importância de assumir o seu papel de liderança local para a animação dos referidos processos de mobilização e participação de atores locais, e de construir as equipes de liderança que assegurem a continuidade das atuações.

Tudo isso deve se concretizar na elaboração de uma estratégia territorial de desenvolvimento econômico local consensuada pelos principais atores locais. Nessa estratégia, o objetivo fundamental deve orientar-se para uma maior utilização 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, assim como a incorporação de inovações de gestão e as necessárias adaptações sociais e institucionais.

Por outro lado, o fomento das micro e pequenas empresas locais e a capacitação de recursos humanos, segundo os requerimentos de inovação do sistema produtivo local, são parte fundamental das estratégias de desenvolvimento econômico local. Dentro da oferta territorial de serviços de apoio à produção se inclui 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 capacidade de observação permanente sobre as reais potenciais do tecido local de empresas e das características do mercado de trabalho local - atividade esta que pode ser feita pela criação de instâncias técnicas de apoio em cada território, de forma consensuada entre os diferentes atores.

À vezes uma estratégia de desenvolvimento local pode iniciar-se a partir da coordenação territorial de alguns programas e instrumentos setoriais de fomento, definidos desde o nível

central. A coordenação eficiente dos diferentes programas setoriais de concepção centralista (federal ou estadual) exige sua orientação pela demanda. Isso é, pelas necessidades a que deve atender, as quais podem ser identificadas e priorizadas pelos atores locais. Este fato é crucial, pois requer uma verdadeira distribuição de funções e de poder entre as distintas administrações públicas territoriais. 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 maiores níveis de segurança diante de possíveis mudanças políticas. A presença do setor empresarial nesta institucionalidade tem também este objetivo. Por outro lado, a presença de responsáveis públicos nesta institucionalidade para o desenvolvimento local 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 deveriam interferir na alavancagem de iniciativas de desenvolvimento econômico local concertadas 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. Daí a necessidade imperiosa de convocar as forças políticas locais para se envolverem nestas iniciativas.

Lamentavelmente, algumas das instituições 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 uma maturação dos comportamentos políticos nesta direção, seria a oferta de capacitação para o desenvolvimento local dirigida às associações de municípios, prefeituras, câmaras de vereadores e instituições locais.

3. A estratégia de desenvolvimento local

O desenvolvimento econômico local exige uma atuação pró-ativa das instâncias públicas territoriais. A descentralização não pode limitar-se 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 a modernização das administrações locais deve incorporar também a capacitação em seu novo papel, como animadores e promotores do desenvolvimento econômico local, a fim de construir com os atores empresariais e a sociedade civil local um entorno territorial inovador para o fomento produtivo e o desenvolvimento do tecido local de empresas. Só assim as prefeituras podem colaborar para geração de riqueza e emprego produtivo.

Como já foi dito, a presença do governo municipal nas alianças para o desenvolvimento local é muito importante para garantir uma perspectiva de futuro maior do que a existente

nos setores empresariais privados, centrados na busca de lucros mais imediatos. Entre os temas que as administrações locais devem incorporar encontram-se: a visão comum de desenvolvimento territorial concertada com os diferentes atores locais; o ordenamento territorial e o planejamento urbano; a defesa e promoção do patrimônio histórico-cultural local; e a valorização do meio ambiente como um ativo de desenvolvimento.

Como parte do esforço de promoção do desenvolvimento, as municipalidades devem incorporar práticas eficientes de modernização da gestão, capacitando suas 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 como uma questão mais sistêmica.

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 destes serviços incrementa os atrativos para o investimento privado. Assim, uma das principais atribuições dos municípios é criar infra-estruturas básicas e serviços para que o setor empresarial assuma seu papel de *dinamizador* da economia local.

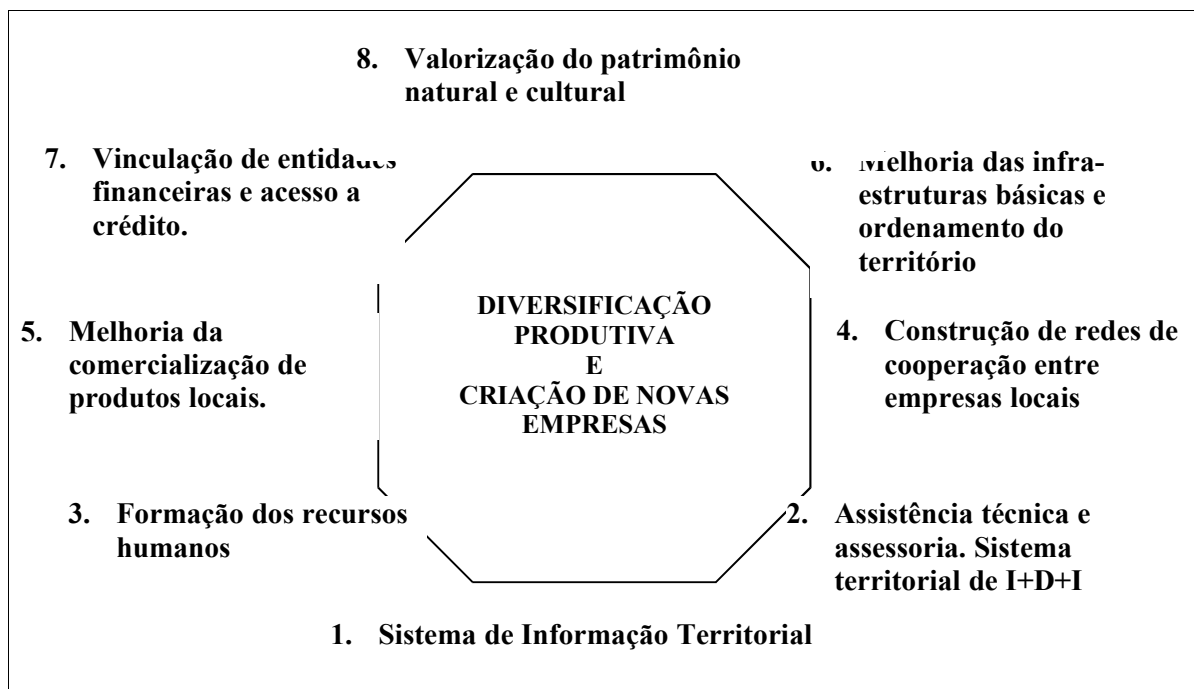
No enfoque do desenvolvimento local é prioritária a articulação produtiva e social interna, a fim de aproveitar os recursos endógenos e as oportunidades externas. No entanto, como as empresas estão organizadas em cadeias produtivas que contemplam fornecedores e clientes, é necessário identificar estes 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 a capacidade de impulsionar inovações que tem o território onde se localizam as unidades produtivas.

Por isso uma política genérica de apoio às pequenas e médias empresas não é suficiente. É necessária uma política pró-ativa e concertada, de apoio à inovação e desenvolvimento empresarial a partir dos diferentes territórios. É preciso superar a tradicional aproximação setorial, pois as atividades produtivas concretas utilizam insumos procedentes de diferentes setores econômicos. Assim, a política de apoio à competitividade das pequenas empresas deve ser concebida e implementada de forma integral e sob um enfoque territorial.

No *Gráfico 02* são mostrados os principais âmbitos de atuação das iniciativas de desenvolvimento local.

Gráfico 02

PRINCIPAIS ÂMBITOS DE ATUAÇÃO DAS INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL



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

Devido à dificuldade de contar com informação adequada 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 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 (I+D+I).

A construção de redes de cooperação empresarial em nível territorial deve 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 devem se orientar 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 oriente as mudanças necessárias na produção. A melhoria da comercialização dos produtos endógenos requer alianças e acordos entre empreendedores locais e entidades que busquem reter maior valor agregado à atividade produtiva local. Algumas vezes isso exige uma melhoria das infra-

estruturas e equipamentos básicos, tanto os vinculados à produção ao meio ambiente, água, energia, entre outros.

Como se sabe, a maioria do tecido de empresas existentes nos sistemas 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 obter alianças 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 para as micro e pequenas empresas.

Por outro lado, a valorização do patrimônio natural e cultural constitui uma das áreas mais novas nas iniciativas locais de desenvolvimento, que supõe uma visão 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 em que favorece uma aposta territorial pela qualidade.

Como já foi assinalado, a regulação da economia não é uma questão que afeta apenas as decisões da administração federal e das grandes empresas. As administrações locais não devem limitar-se a gerenciar serviços públicos e a minimizar os impactos sociais e urbanísticos derivados de políticas econômicas. Devem também incorporar objetivos relacionados com o desenvolvimento econômico e a criação de emprego local, relevando a competitividade e a difusão de inovações. Isso deve ser promovido conjuntamente com os atores empresariais do território, mediante formas flexíveis de organização, como o são as oficinas/agências e/ou entidades de desenvolvimento local/regional.

A complexidade das diferenças estruturais nos territórios não pode ser captada através da 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 determinar as circunstâncias estruturais concretas de cada território e assim poder desenhar e implementar uma estratégia de desenvolvimento econômico local.

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

As importantes mudanças na esfera econômica, próprias da atual fase de reestruturação tecnológica, obrigam a incorporar adaptações sociais e institucionais assim como novas

formas de regulação, entre as quais cabe citar as maiores funções que correspondem às administrações locais e estaduais dentro da administração pública.

Com isso, trata-se de avançar do tradicional enfoque baseado em políticas regionais para a correção dos desequilíbrios territoriais, para outro enfoque que põe sua ênfase principal em como impulsionar a capacidade de desenvolvimento em cada âmbito territorial. Essa mudança da esfera distributiva à esfera produtiva local em cada região supõe, na essência, o abandono da lógica do subsídio pelo estímulo às atuações empreendedoras. Isto não implica na eliminação de atuações compensatórias, quando necessárias, e sim nas que ficam unicamente como elemento emergencial. E não como principal eixo de políticas públicas.

Do lado empresarial, pode-se destacar o avanço dos processos de descentralização produtiva e funcional, com aumento da externalização e da sub-contratação de tarefas anteriormente interiorizadas pelas empresas. Essas formas novas de organização empresarial têm contribuído para aumentar o peso dos serviços, transformando parte das atividades manufatureiras anteriormente interiorizadas nas empresas em toda uma rede de sub-contratação de serviços prestados por empresas externas. Tudo isso faz os sistemas produtivos muito mais difusos, isto é, com capacidade muito maior para alavancar-se territorialmente.

Por outro lado, no âmbito da política econômica constata-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, os quais incorporam componentes dos diferentes setores. Por isso, é preciso incorporar uma análise em termos de “clusters” ou agrupamentos territoriais de empresas em torno de determinados segmentos produtivos relevantes, já que não concorrem os setores ou países de forma agregada nem as empresas isoladas, e sim os territórios e as redes construídas em torno dos respectivos “clusters” de empresas.

O enfoque territorial permite, assim, dar a cada situação concreta um tratamento adequado, segundo sejam seus recursos, circunstâncias e capacidades potenciais de desenvolvimento. Dessa perspectiva, a 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. Supõe, também, uma forma de encarar os problemas do desemprego, abandonando a visão antiga que faz depender a geração de emprego apenas das políticas de crescimento econômico sem levar em consideração os efeitos maléficos no emprego da incorporação de tecnologias intensivas em capital. As políticas ativas de emprego requerem igualmente uma proposta territorial própria.

As estratégias de desenvolvimento local incorporam objetivos econômicos e sociais, dando prioridade a resultados de desenvolvimento econômico, diferenciando-se das propostas e enfoques 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. As estratégias de desenvolvimento local devem incorporar nas suas prioridades a promoção de emprego, em especial entre os setores mais

desfavorecidos como os de pobres, mulheres, jovens e inválidos, entre outros grupos sociais com dificuldade de inserção social.

Entre os objetivos específicos da estratégia de desenvolvimento econômico local encontram-se as ações destinadas a aumentar a eficiência produtiva e competitividade do sistema produtivo local. Dentre as ações direcionadas a aumentar a produtividade está a difusão das inovações pelo tecido produtivo e institucional local; o incremento da qualificação dos recursos humanos; e a melhoria das infra-estruturas 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 maior 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 estas oportunidades de dinamismo exógeno estabelecendo, por exemplo, redes de sub-contratação de empresas locais com as grandes empresas localizadas no território, ou aproveitando o 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 econômico local.

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

A otimização da gestão do desenvolvimento local demanda uma organização local capaz de assumir a responsabilidade de levá-la a cabo com garantia de sucesso. Trata-se de criar oficinas de desenvolvimento local ou regional, com autonomia operativa e flexibilidade de gestão. Essas oficinas de desenvolvimento territorial são organizações intermediárias entre o Estado, o mercado e a sociedade através das quais se instrumentalizam as estratégias de desenvolvimento local, ofertando serviços reais e financeiros às micro e pequenas empresas locais, tal como se detalha no *Gráfico 03*.

Gráfico 03

SERVIÇOS PARA AS EMPRESAS

- Informação empresarial estratégica.
- Capacitação em gestão empresarial e tecnológica.
- Capacitação de recursos humanos segundo as demandas do sistema produtivo local.
- Capacitação em consultoria de empresas.
- Apoio à inovação produtiva (desenho, controle de qualidade, normatização de produtos, etc.).
- Apoio para a realização de estudos de mercado, e para a melhoria da comercialização de produtos endógenos.
- Cooperação empresarial e criação de novas empresas.
- Assessoramento financeiro e para a realização dos Projetos de investimento.

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

Deste modo, devem construir um *Sistema de Informação Empresarial* territorializado, a fim de dispor de informação elaborada e atualizada sobre todos os aspectos relevantes para o desenvolvimento local. Seus técnicos devem poder efetuar diagnósticos rápidos sobre a viabilidade dos projetos empresariais locais e propor medidas razoáveis para orientá-los segundo os objetivos da estratégia de desenvolvimento local. Deve-se colocar em marcha uma atividade importante de motivação territorial, perto dos agrupamentos de empresas existentes, com a finalidade última de ajudar a identificar a demanda de inovação latente no sistema produtivo local. Para tudo isso, devem estar dotados de uma boa capacidade de relações, para gerar confiança entre os atores territoriais e poder impulsionar as alianças institucionais oportunas, promovendo também uma imagem pró-ativa e dinâmicas da cidade ou território em questão.

As Oficinas/Agências de desenvolvimento local ou regional são um instrumento apropriado para coordenar as atuações de desenvolvimento local no território e executar a política de desenvolvimento local. Seu conselho diretivo deve expressar a representação do máximo de atores territoriais públicos e privados, simbolizando o pacto local alcançado. Entre esses atores devem encontrar-se as autoridades locais, câmaras de comércio, associações de empresários, universidades, sindicatos de trabalhadores, centros de pesquisa e desenvolvimento, entidades financeiras com presença local, organizações não governamentais, etc. Normalmente, a presidência de honra da Oficina de Desenvolvimento Territorial corresponde à principal autoridade pública (um prefeito no caso de agências locais ou municipais). Operacionalmente, funciona uma gerência técnica e uma equipe de profissionais qualificados, bons conhecedores da economia regional e local e com perfil de facilitadores e animadores comunitários.

As Oficinas de Desenvolvimento Territorial têm, normalmente, a forma de sociedades anônimas ou associações privadas sem fins lucrativos, para garantir um funcionamento como entidades eficientes, fora da lógica burocrática 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). Igualmente tem também recursos obtidos da venda de seus serviços empresariais. A receita pela venda destes serviços não costuma alcançar um valor suficiente para atender às despesas correntes de seu funcionamento, o que obriga a que o financiamento desses tipos de entidades intermediárias para o desenvolvimento local seja contemplado pelo setor público local ou regional, como parte dos investimentos intangíveis necessários para poder alcançar resultados relevantes em termos de crescimento e emprego territorial.