

# O local como estratégia de desenvolvimento

**Jonas Anderson Simões das Neves<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Graduado em História-Bacharelado (FURG-RS), Especialista em Sociologia (UFPEL - RS), Mestre em Sociologia (UFRGS - RS), Doutorando em Sociologia (UFRGS - RS). E-mail: jonasanderson@ig.com.br

**RESUMO:** O presente artigo é resultado de atividades desenvolvidas pelo autor junto à graduação como requisito para o recebimento de uma bolsa de estudos da modalidade REUNI-CAPES e destina-se a discussão da temática do desenvolvimento local. Inicialmente são apresentadas as principais diretrizes analíticas do desenvolvimento local – abordagem territorial, institucionalismo, sustentabilidade – e, em seguida, são discutidos as condições para o desenvolvimento local, bem como seus principais objetivos. A seguir, colocam-se em debate as críticas que as propostas de desenvolvimento local vem recebendo ao longo do tempo para, finalmente, nas considerações finais, destacar-se a importância de que seja definido um projeto maior de desenvolvimento, no qual o desenvolvimento local ocupe papel estratégico.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento local, Sustentabilidade, Estratégia de desenvolvimento.

**ABSTRACT:** **The site as development strategy.** This article is the result of activities carried by the author with the graduation as a requirement for receiving a scholarship from CAPES-REUNI mode and is intended for discussion of the topic of local development. Initially we present the main analytical guide lines for local development - territorial approach, institutionalism, sustainability - and are then discussed conditions for local development, as well as its main goals. Then put in the critical debate that the proposed development site has received over time and to finally, in closing remarks, stressing the importance of the definition of a larger project development, which occupies the development site strategic role.

**Keywords:** Local Development, Sustainability, Development strategy

## 1 Introdução

No presente artigo objetiva-se colocar em discussão a temática do desenvolvimento local, trazendo à tona seu contexto de surgimento, suas principais vertentes teóricas, seus objetivos e críticas que vem recebendo.

O texto é resultado das atividades desenvolvidas pelo autor junto à graduação como requisito para o recebimento de bolsa de estudos na modalidade REUNI, de modo que

não resulta de pesquisa empírica, mas de levantamentos bibliográficos feitos para a preparação das aulas.

Desta forma, a proposta de redação do artigo obedece a uma lógica de apresentação do objeto estudado, no caso o desenvolvimento local, bem como de suas implicações teórico-metodológicas para, ao final, culminar em observações críticas pertinentes ao tema em questão.

Neste sentido, são inicialmente apresentadas às principais abordagens do desenvolvimento local, sejam elas, a abordagem territorial, o institucionalismo e uma terceira proposta centrada na sustentabilidade.

A partir das principais linhas analíticas propostas por cada uma das abordagens, são discutidos os principais requisitos considerados necessários para a viabilidade de projetos de desenvolvimento local e, em seguida, apresentados os objetivos vislumbrados pelos mesmos. No que se refere aos objetivos, cabe destacar que carecem de indicadores objetivos, fato que, acredita-se, fragiliza suas propostas. Todavia, a inexistência de indicadores capazes de dar conta empiricamente do conceito de desenvolvimento, adjetivado ou não de local, não é uma limitação específica dos pesquisadores brasileiros, dado que existem, em todo o mundo, diversos índices que se propõe a tratar do desenvolvimento, sem, contudo, ser bem sucedidos em dar conta da multiplicidade de elementos englobados por este conceito.

Em seguida são apresentadas algumas críticas a idéia de desenvolvimento local, as quais devem-se, em boa medida, a própria indefinição do conceito de desenvolvimento. Desta forma, nas considerações finais destaca-se a necessidade de elaboração de um conceito empiricamente observável de desenvolvimento local, o qual permitiria a definição do desenvolvimento que se quer buscar, bem como o papel que o desenvolvimento local poderia ocupar nesta busca.

## **2 O despertar de uma questão: desenvolvimento local**

Os debates acerca do desenvolvimento local passam a adquirir maior relevância, no contexto brasileiro, a partir de três processos fundamentais: como consequência do processo de globalização cada vez mais acentuado, pela constituição de 1988 e pela superexploração do meio-ambiente que se torna cada vez mais latente.

Na esteira do processo de globalização segue-se o fortalecimento das idéias de cunho neoliberal no interior da nação brasileira<sup>1</sup>, as quais trouxeram atreladas a si um natural enfraquecimento do estado. A constituição brasileira, promulgada no ano de 1988, por sua vez, contribuiu com o fortalecimento entorno do desenvolvimento local a partir de sua concepção descentralizadora, a qual delegava maiores responsabilidades aos municípios para conceberem suas propostas de desenvolvimento. O terceiro vetor elencado como força motriz para emergência de propostas ligadas ao desenvolvimento local diz respeito à colocação de uma questão até então nova no debate, os ditos desafios ambientais, dado que o progresso, como concebido até então, não poderia ser

---

<sup>1</sup> É importante ressaltar que este fenômeno, apesar de bastante relevante no contexto brasileiro, adquiriu importância global. (SADER, 1995).

respaldado pelos recursos naturais, gerando, a médio-longo prazo o esgotamento destes.

Ao se revisar a literatura acerca do desenvolvimento local salta aos olhos a efervescência de um debate marcado pela diversidade de idéias, dado que inexitem definições mais seguras até mesmo sobre o próprio conceito de desenvolvimento local. Diante de tal quadro, optou-se por trazer, ao menos de forma preliminar, a noção apresentada por Guimarães (2003, p. 6), por ser essa capaz de sintetizar parte significativa das concepções encontradas. De acordo com ele:

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

Todavia, apesar desta definição preliminar de desenvolvimento local, a qual engloba algumas questões caras ao debate, apresentar-se-á em seguida alguns dos principais elementos envolvidos no debate da questão do desenvolvimento local, a fim de que se possa, em seguida, tratar de algumas de suas práticas, bem como das críticas recebidas por esta proposta de desenvolvimento.

### **3 Desenvolvimento local: uma questão, múltiplas abordagens**

Ao comentar a abordagem territorialista acerca do desenvolvimento local, Cabungueira (2000, p. 103) chama à atenção para uma importante distinção entre espaço e região, a última

(...) definida de uma forma mais restrita, não resultando as restrições de factores associados à dimensão, mas a razões de contiguidade: os elementos que a compõem têm de localizar-se necessariamente de forma contígua. O espaço pode definir-se a partir de um conjunto de dados econômicos localizados podendo as localizações ser dispersas, porque o que dá unidade ao espaço são as suas características e a natureza das relações de interdependência.

Neste sentido, a noção de espaço ganha premência na concepção de desenvolvimento local proposta pelo autor, espaço este que pode ser definido a partir de três critérios básicos: a) homogeneidade: definido por áreas geográficas ligadas por partilharem características uniformes, sejam elas geográficas, econômicas, sociais, ambientais, etc; b) polaridade: caracterizado por regiões com alto grau de interdependência, a exemplo de regiões metropolitanas ou sistemas produtivos interligados; c) políticas de planeamento: definido fundamentalmente por projetos de desenvolvimento, sendo que estes projetos podem ser embasados tanto em espaços definidos por homogeneidade quanto por polaridade.

Esta concepção de desenvolvimento local vem culminar no que o autor define como territorialismos, entendido com uma região definida por seus laços de pertencimento, que existe pela ação dos atores. Estes territorialismos possuem três vertentes: uma regionalista segundo a qual a identidade cultural é o ponto de partida para o desenvolvimento; outra denominada de territorialismo alternativo, de acordo com a qual o desenvolvimento é baseado na busca da satisfação das necessidades das pessoas

e uma terceira, o territorialismo interpretativo, no qual o desenvolvimento é centrado sobre os territórios.

Ao contrário da proposta de Cabungueira (2000) que vê os espaços em suas diferentes formas de territorializações como o foco central das estratégias de desenvolvimento local, Vitte (2006, p. 3) argumenta em favor do que denomina institucionalismo político, no qual o eixo das ações de desenvolvimento local seriam as instituições, as quais caberia o papel de agentes do desenvolvimento. Cabe chamar à atenção ainda para o fato de que a autora destaca que haveria, por parte das instituições públicas, especialmente as administrações municipais, um compromisso de trazer para si o protagonismo das ações de desenvolvimento local.

Vitte (2006, p. 83), destaca também a gestão territorial local, a qual estaria assentada no estabelecimento de estratégias baseadas nos atributos ou carências das regiões que sejam objeto de ações de desenvolvimento.

De maneira coerente com sua concepção de desenvolvimento local - citada no início deste texto - Guimarães (2003, p. 27-28) retoma os conceitos gregos de *oikonomia*, definida pela economia do necessário para o provisionamento do lar, e *crematística*, dada pela arte de enriquecer e condenável no contexto da antiguidade ateniense. A partir destes dois conceitos o autor argumenta em favor de que o trato do desenvolvimento tome por premissa a substituição do atual paradigma da crematística pelo da *oikonomia*, afirmando que o crescimento econômico não gera desenvolvimento por si só, de modo que não pode ser reduzido a estratégias econômicas.

Já Jara (1997) defende, ao longo de seu artigo, o que chama de desenvolvimento local sustentável, o qual baseia-se em quatro premissas básicas: a sustentabilidade como imperativo ético, o desenvolvimento sustentável como alternativa ao tradicional, o desenvolvimento endógeno e a valorização da justiça e da solidariedade.

A primeira questão por ele levantada, da sustentabilidade como imperativo ético, tem por pano de fundo a superação do paradigma segundo o qual crescimento econômico era sinônimo de desenvolvimento, de modo que a busca da sustentabilidade deve tornar-se compromisso inalienável da sociedade, em todas as suas esferas; o segundo elemento, da colocação da sustentabilidade em lugar do desenvolvimento tradicional, esta diretamente ligado ao primeiro e têm a ver com as ações práticas tomadas para que o imperativo ético de que ele fala torne-se plausível; a terceira questão, do desenvolvimento endógeno, tem por suposto a necessidade do empoderamento das comunidades locais a fim de que sejam protagonistas de seus processos de desenvolvimento; o último ponto levantado pelo autor, referente a valorização da justiça e da solidariedade vincula-se a capacidade intrínseca da solidariedade de articular as forças fragmentadas da sociedade.

Tendo, assim como Cabungueira (2000), o território como referência fundamental, mas numa abordagem diferenciada, Schneider (2009, p. 24) trata a temática do desenvolvimento local a partir da noção de desenvolvimento territorial local. Nesta abordagem o autor esclarece, primeiramente, que o território pode ser concebido de três diferentes maneiras.

Primeiramente o território pode ser entendido enquanto espaço, dado pelos usos, apropriações e relações do ser humano com seu espaço de imersão social. Ainda nesta perspectiva, duas vertentes são destacadas: a vertente marxista, que prioriza a produção do espaço; e a vertente não marxista, na qual são enfatizadas a dominação do espaço e as relações de poder do humano para com o mesmo.

Uma outra dimensão do território é dada pelas dimensões imateriais do espaço, composta pelos aspectos culturais e imateriais do mesmo. Neste sentido, três outras formas de atuação do território são consideradas: o território como referência cultural para os atores; o território como identidade, atuando como uma forma de capital social passível de diferentes possibilidades de reconversões e mobilizações, adquirindo também, neste sentido, a prerrogativa de criar elos sociais. Finalmente, o território é apresentado numa perspectiva de espaço-região, podendo, neste último caso, ser delimitado tanto por questões ligadas a seu relevo, clima ou infra-estrutura econômica quanto por pólos de influência estabelecidos por sua dinâmica social e econômica, potenciais de inovação tecnológica, mobilidade de fatores e relacionamentos.

Uma terceira forma de entendimento do território é a ligada ao novo regionalismo e vincula-se diretamente a temática do desenvolvimento local, dado que seu mote fundamental é o desenvolvimento de regiões e territórios no capitalismo pós-fordista. (SCHNEIDER, 2009, p. 33).

Três são os temas pertinentes ao novo regionalismo: o desenvolvimento regional, a inovação territorial e o *embedness* (imersão/incrustamento) cultural. Estes temas são tratados a partir de duas diferentes vertentes do novo regionalismo, uma que explica o desenvolvimento pelo modo que se articulam as forças existentes e outra na qual os territórios são vistos como agentes de transformação social. A estas duas concepções de território apresentadas por Schneider (2009, p. 33-34), Cláudia Vitte (2006, p. 83) acrescenta uma terceira na qual o território constituir-se-ia dos processos sociais que o configuram.

Retomando estas vertentes do novo regionalismo de uma perspectiva do desenvolvimento local, é possível visualizar nos territórios a capacidade de agentes de transformação social, dada sua capacidade de articulação do tecido social local com o ambiente sócio-econômico. Outrossim, pode-se considerar também a possibilidade de que os territórios adquiram, a partir de projetos de desenvolvimento, novas configurações sócio-espaciais que permitam, inclusive, transformações e reconfigurações dos próprios territórios. Além destas, numa perspectiva de desenvolvimento territorial, pode-se atribuir ao desenvolvimento local a prerrogativa de reprodução e desenvolvimento dos territórios, considerando para tal a diversidade e heterogeneidade dos mesmos.

Considerando a questão ecológica, Guimarães (2003) expõe, ao longo de seu texto, o que denominou de enfoque eco-político do desenvolvimento local. Nesta proposta, o autor aponta diferentes diretrizes para que se possa pensar o desenvolvimento numa perspectiva sustentável.

Mas, antes de apresentar as diretrizes apontadas por Guimarães (2003), convém apresentar no que se constitui o desenvolvimento sustentável, o qual, nas palavras de Indriunas (2007, s/pág.) é definido da seguinte maneira: “Desenvolvimento capaz de

suprir as necessidades atuais da população, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações”.

Em relação ao enfoque eco-político, definido por Guimarães (2003), podem ser destacadas as seguintes diretrizes: a revalorização territorial numa perspectiva sustentável; o agir local numa perspectiva global<sup>2</sup>; a consideração da dimensão ecológica do desenvolvimento, a qual é dada pelo biopluralismo<sup>3</sup>; a necessidade de uma nova postura ética baseada na sustentabilidade e na igualdade; uma nova relação entre o capital econômico e o capital natural, na qual deve-se investir no primeiro para aumentar a produtividade do segundo – finito – até que se possa construir um desenvolvimento verdadeiramente sustentável; propor uma nova lógica, não mercadológica, na relação com os ditos “produtos ambientais”; planificação, no sentido do planejamento do desenvolvimento sustentável; integração multinacional, de forma que as ações, apesar de concretizadas no âmbito local, sejam planejadas a partir de uma perspectiva e de um planejamento que envolva diversas nações, destacando-se a necessidade de que os países mais pobres articulem-se para a criação de um projeto de desenvolvimento sustentável e, finalmente, a imprescindibilidade da regulação estatal.

Cabe sublinhar que o objetivo maior do enfoque eco-político defendido por Guimarães (2003), é a sustentabilidade, a qual, segundo ele, envolve uma trama entre os seguintes elementos: população (tamanho, composição e dinâmica demográfica), organização social (padrões de produção e resolução de conflitos e estratificação social), entorno (ambiente físico e construído, processos ambientais, recursos naturais), tecnologia (inovação, progresso técnico, uso de energia) e aspirações sociais (padrões de consumo, valores, cultura). (GUIMARÃES, 2003, p. 8-9). Sendo a sustentabilidade dada pelo equilíbrio entre os padrões de consumo e de produção.

Ao observar-se a multiplicidade de abordagens referentes à questão do desenvolvimento local é possível identificar três linhas básicas de atuação: o território, as instituições e o meio-ambiente.

**Quadro 1:** Comparativo entre as principais abordagens de desenvolvimento local

Principais abordagens	Territorial	Institucional	Sustentabilidade
<b>Contribuições</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolvimento da diversidade de atores no processo de desenvolvimento</li> <li>• Desenvolvimento do território como alavanca para desenvolvimento local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade institucional de planejamento e execução de projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenta das conta dos “desafios ambientais”</li> </ul>
<b>Limitações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldades de delimitação dos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização</li> <li>• Perigo de fugir dos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Deixando a dimensão econômica</li> </ul>

<sup>2</sup> A premissa do autor para tal diretriz é de que as ações de desenvolvimento local devem possuir, sempre, uma perspectiva de suas implicações para além do local objeto da ação (GUIMARÃES, 2003, p. 6).

<sup>3</sup> Concepção de acordo com a qual todos os seres vivos têm direito a vida.

	territórios • Heterogeneidade dos territórios	reais interesses das comunidades locais	num segundo plano, não apresenta alternativas as populações locais
--	--	---	--

No que se refere à primeira abordagem identificada - a territorial - , à qual se filiam as propostas de Cabungueira (2000) e Schneider (2009), o eixo central para o desenvolvimento local está no investimento no território, envolvendo tanto seus aspectos materiais quanto imateriais. Tal abordagem tem como principais limitações a dificuldade de delimitação dos territórios, bem como a heterogeneidade cultural, social e ambiental que pode estar contida nos territórios. Em contrapartida, possui o mérito de envolver diferentes atores na construção de seus projetos, bem como de sua premissa fundamental de que desenvolvendo-se o território ampliar-se-ão às oportunidades de desenvolvimento e a própria dinâmica local tornar-se-á favorável ao desenvolvimento das pessoas e a uma melhor qualidade de vida

A proposta baseada nas instituições, defendida por Vitte (2006) atenta-se ao papel estratégico que as instituições, públicas e/ou privadas podem desempenhar como articuladoras/mediadoras dos projetos de desenvolvimento local. Como pontos positivos de tal abordagem pode-se destacar a capacidade que as instituições possuem de planejamento e execução de projetos, todavia às mesmas, como entes centralizadores de recursos para a execução de projetos podem elaborar estratégias desconectas dos reais interesses das populações “alvo” do desenvolvimento.

Uma terceira abordagem visualizada nas propostas, centrada na sustentabilidade, expressa nos argumentos de Jara (1997) e Guimarães (2003) possui o mérito de abarcar os ditos “desafios ambientais”, algo que não é destacado pelas propostas anteriores; todavia ao colocar a questão econômica num segundo plano não deixa claro de que estratégias às populações dos locais objeto de desenvolvimento poderiam fazer uso a fim de também se beneficiarem do mesmo, para além dos impactos ambientais positivos

Mas se existem pelo menos três linhas de ação propostas para o desenvolvimento local, no que se refere às suas práticas um modelo predomina, como se poderá ver a seguir.

#### 4 Práticas de desenvolvimento local e diversidade de objetivos

No trato das práticas envolvidas no desenvolvimento local a literatura acerca do tema indica a existência de um modelo predominante: o modelo Pentágono, que enumera os cinco fatores essenciais para uma ação de desenvolvimento econômico. (CABUNGUEIRA, 2000, p. 127; VITTE, 2006, p. 84).

Os cinco elementos envolvidos no modelo Pentágono, elaborado por Barquero (1993), são os seguintes: a) hardware: envolve a infra-estrutura e o capital humano necessários para o funcionamento do sistema produtivo; b) software: envolve os fatores qualitativos imateriais que melhoram os recursos humanos e impulsionam inovações, empreendedorismo e informação; c) orgware: envolve a capacidade de

organização para dar respostas aos desafios do desenvolvimento; d) finware: envolve os instrumentos financeiros a serem utilizados no desenvolvimento local; e) ecoware: envolve os instrumentos que organizam o uso sustentável dos recursos naturais.

De acordo com a literatura consultada há, entre os pesquisadores, uma visão consensual acerca deste modelo de ação voltada ao desenvolvimento local, porém, ao analisar-se os encaminhamentos empíricos apresentados pelos estudiosos para a viabilização do modelo Pentágono, percebe-se pensamentos divergentes, tanto acerca dos requisitos considerados necessários para a implementação de ações de desenvolvimento local quanto aos objetivos vislumbrados pelas mesmas.

Ao analisar-se o que a literatura aponta como requisito para a viabilização de ações de desenvolvimento local observa-se a necessidade de uma grande diversidade de elementos, alguns de natureza mais pontual e outros a serem construídos para/nos/pelos/ projetos a serem desenvolvidos.

Considerando-se os elementos mais pontuais ressaltados na literatura estudada, pode-se destacar, inicialmente a regulação (GUIMARÃES, 2003, p. 21), tanto por parte do estado através do planejamento das ações e de multas àquelas empresas que não atendem as regras pré-estabelecidas, quanto por parte do mercado, através de premiação daquelas empresas que atenderem aos requisitos exigidos para o desenvolvimento local sustentável. Cabungueira (2000, p. 134), destaca também a necessidade de instituições mediadoras – públicas ou privadas - e de profissionais de desenvolvimento para atuarem no desenrolar dos projetos de desenvolvimento local estabelecidos. Nesta mesma linha, Vitte (2006, p. 85), destaca a importância das agências de desenvolvimento e da existência e/ou criação de uma base de recursos capaz de dar suporte as ações de desenvolvimento implementadas.

Além destas questões mais pontuais apontadas como requisitos para o bom andamento de projetos de desenvolvimento local, outras, que entende-se serem de natureza construtiva, também são elencadas. O empoderamento e a cooperação dos atores locais (JARA, 1997, p. 212); a energia social criada pelo sentimento popular (JARA, 1997, p.230), a participação/inclusão dos atores locais ao processo (JARA, 1997, p. 230; GUIMARÃES, 2003, p 23); a informação/conscientização dos atores locais (CABUNGUEIRA, 2000, p. 131); a identidade (SCHNEIDER, 2009, p. 31); a articulação, tanto em termos de ações com uma perspectiva multinacional (GUIMARÃES, 2003, p. 26), quanto entre recursos, atores, instituições e procedimentos de gestão, administração e informação (GUIMARÃES, 2003, p. 22); o capital social (JARA, 1997, p. 231), dado pela força dos atores organizados e o capital humano, constituído pela capacitação dos atores envolvidos nas estratégias de desenvolvimento local.

Considerando-se os objetivos elencados pelos autores estudados para as ações de desenvolvimento local, identificou-se a busca por crescimento econômico (GUIMARÃES, 2003, p. 16); a sustentabilidade (GUIMARÃES, 2003, p. 16); a qualidade de vida das populações locais (VITTE, 2006, p. 86); a felicidade<sup>4</sup> (VITTE,

---

<sup>4</sup> Sua proposta é de que a partir destas ações os habitantes “(...) sintam-se felizes em suas expectativas cotidianas. Assim, a construção de um projeto de felicidade coletiva é que deveria ser o objetivo das políticas públicas e das práticas de gestão.” (VITTE, 2006, p. 86).

2006, p. 86); a justiça social e distributiva (GUIMARÃES, 2003, p. 18; JARA, 1997, p. 214); a redução das desigualdades sociais (GUIMARÃES, 2003, p. 17); a igualdade em sua forma mais ampla, o que envolve igualdade econômica, de gênero, política, etc. (GUIMARÃES, 2003, p. 17); o fortalecimento da democracia (GUIMARÃES, 2003, p. 17); a cidadania (GUIMARÃES, 2003, p. 17) e a liberdade (SEM, s/data, p. 75).

Ao se analisar estes objetivos pode-se perceber a falta de indicadores capazes de dar conta da construção de um conceito empiricamente observável de desenvolvimento local, talvez porque não haja ainda, sequer, uma definição em termos do desenvolvimento de que se está falando.

A complexidade desta tarefa que se está propondo, de construção de um conceito de desenvolvimento a partir de indicadores empiricamente observáveis, pode ser vislumbrada pelo conjunto de índices que se propõe a medir o desenvolvimento, todos elaborados por reconhecidos institutos de pesquisa e, vistos por seus próprios criadores como insuficientes. Como exemplo pode-se citar, em termos internacionais as “pegadas ecológicas” criadas pela WWF (World Wide Fund for Nature); o mundialmente famoso IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), inspirado nos estudos do Nobel Amartya Sen; o ESI (Environmental Sustainability Index) criado por pesquisadores da Universidade de Columbia no Estados Unidos; o também mundial Índice de Gini, ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros. Já no Brasil podemos falar do ICV (Índice de Condições de Vida), criado pelo IBGE; o IDS (Índice de Desenvolvimento Sustentável), também criado pelo IBGE, contemplando mais de 50 indicadores; o IDESE (Índice de Desenvolvimento Sócio-Econômico) elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE); o portal ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) criado no intuito de acompanhar – por municípios – o cumprimento dos 8 objetivos do milênio, também ligado ao PNUD.

Diante de tal diversidade de indicadores ficam claras as dificuldades dos pesquisadores preocupados com o desenvolvimento local, bem como as críticas a este modelo, as quais são apresentadas a seguir.

## 5 Críticas ao desenvolvimento local

Para tratar das posições críticas as propostas de desenvolvimento local tomar-se-á como referencial principal as considerações feitas por Edson Nunes (2006) e Francisco de Oliveira (2001). O primeiro preocupa-se essencialmente em apontar as limitações das propostas de desenvolvimento local, entendendo que as mesmas não podem constituir-se, como vem ocorrendo, em uma “*panacéia universal*” (NUNES, 2006, p. 38) que contém em si “soluções mágicas” para problemas de ordem altamente complexa. Já Francisco de Oliveira (2001, p. 11-12) propõe, a partir de uma crítica teórica, uma outra concepção de desenvolvimento, centrada na cidadania, e da qual o desenvolvimento local é apenas uma das esferas.

Ao longo de sua explanação, Nunes (2006) aponta três fragilidades inerentes à questão do desenvolvimento local, a qual poderia ser acrescentada uma quarta, elaborada por Oliveira (2001). Uma primeira fragilidade que se coloca diz respeito à

desigual distribuição de poder, tanto entre os atores da comunidade diretamente envolvidos no processo, quanto na relação destes com atores externos a localidade que está sendo alvo da ação de desenvolvimento. Uma segunda fragilidade apontada, em boa medida decorrente da primeira, diz respeito aos conflitos internos e locais de poder, visto que a literatura apenas ressalta a importância de um empoderamento dos atores locais<sup>5</sup>, todavia desconsidera que tal atribuição de poderes as comunidades locais irá gerar alguns conflitos internos, que podem vir a constituir-se em entraves a própria proposta de desenvolvimento. A terceira fragilidade apontada, também relacionada às anteriores, refere-se aos conflitos estabelecidos entre os poderes local e central constituídos ao longo do processo. Uma quarta fragilidade, lembrada por Oliveira (2001, p. 26) é de que não se pode construir o desenvolvimento global pela simples soma de poderes locais<sup>6</sup>.

Mas, dentre as posições críticas ao desenvolvimento local, ninguém é tão enfático quanto Francisco de Oliveira na décima terceira página de sua publicação (OLIVEIRA, 2001, p. 13), na qual afirma que “*o desenvolvimento local (...) está fadado ao fracasso*”. E tal posição é defendida a partir de três argumentos centrais.

Primeiramente, o desenvolvimento local estaria fadado ao fracasso por basear-se na desregulamentação, em outras palavras, está implícita a idéia de desenvolvimento local a incompetência do governo, que não consegue levar adiante “projetos universalizantes de desenvolvimento”, de modo que passa a caber a terceiros o compromisso que deveria ser do estado.

Outro elemento que impediria o sucesso de ações de desenvolvimento local é o fato de não questionarem o âmago do capitalismo, isto é, a propriedade privada e a racionalidade burguesa do lucro. Pois, essas ações até poderiam ser bem sucedidas num primeiro momento, elevando a qualidade de vida das comunidades locais, todavia inseridas no contexto de um projeto capitalista maior, que visa o lucro e fundamenta-se na desigualdade, haveria uma tendência natural para o surgimento de novas desigualdades.

O terceiro ponto destacado refere-se ao fato de que o desenvolvimento local contribuiria para exponenciar os fatores perversos do capitalismo, pois estaria baseado na fragmentação, desregulamentação e fragilização do estado, três elementos que fortalecem o capitalismo. Igualmente, o desenvolvimento local traz atrelada a si a idéia de desigualdade, dado que quando se fala em projetos de desenvolvimento de um local específico, na contramão ficam aqueles espaços que não serão alvo de ações de desenvolvimento e que, portanto, ficaram inferiorizados na relação com aqueles que o foram. Finalmente, é questionado o fato de que o desenvolvimento local constitui-se de uma reforma, que busca soluções paliativas que atendam as necessidades locais, sem revolução, constituída por uma ruptura com os atuais padrões de desenvolvimento e voltada a busca de um outro desenvolvimento, norteados pela cidadania.

---

<sup>5</sup> Jara (1997, p. 230), por exemplo, destaca a importância do empoderamento dos atores locais para o sucesso de ações de desenvolvimento local; Guimarães (2003, p. 23) também destaca a importância da participação e inclusão das comunidades locais no processo.

<sup>6</sup> Tal colocação constitui-se num balde de água fria para perspectivas como a defendida por Guimarães (2003, p. 6), que defende o agir no local com uma perspectiva global

A cidadania, de acordo com Silva (2007, p.61-62), é composta de quatro esferas: a cidadania civil, dada pelo acesso aos direitos necessários à liberdade individual; a cidadania política, dada pelo direito reservado a todos de plena participação política; a cidadania social, constituída pelos direitos sociais como saúde, segurança, bem estar econômico, etc.; e a esfera dos direitos humanos, dada pelo respeito da sociedade aos mesmos.

Baseado em tal compreensão teórica da cidadania, Oliveira (2001, p. 21) entende que é na busca da cidadania que se processa a atual luta de classes, afirmando também que subjaz a esse embate um questionamento dos dois principais fundamentos da sociedade capitalista: a propriedade privada e a racionalidade burguesa do lucro. Deste ponto de vista, o desenvolvimento local seria apenas uma das esferas da cidadania, a qual constituir-se-ia num projeto maior de construção de uma sociedade “desenvolvida” em termos globais.

Para o autor o encaminhamento desta luta de classes contemporânea, baseada na busca da cidadania, passaria pelo que ele chama de megapólis, conceito que pode ser traduzido pela noção de uma cidade fortalecida na relação com os demais poderes constituídos na busca do “desenvolvimento “. Ainda de acordo com Oliveira (2001, p. 28) essa megapólis constituir-se-ia numa metapólis, isto é, numa meta necessária para a viabilização da cidadania, ou, em outras palavras, é apenas através do estabelecimento de cidades fortalecidas que será possível uma luta exitosa na busca da cidadania.

Mas é importante ressaltar que na proposta da megapólis, a dimensão das potencialidades e virtudes do local não é ignorada, mas bem pelo contrário, está contida na megapólis. Pois, ao considerar as fragilidades do local num embate estabelecido no interior de uma sociedade globalizante, o autor propõe, através da megapólis - que também aproveita-se das potencialidades do local, mas sem se limitar a elas – um deslocamento do eixo do front de luta, que passa do econômico para o social e o político. Em outras palavras, na megapólis o desenvolvimento perde sua perspectiva apenas local, para assumir uma dimensão globalizante de luta pela cidadania.

Em síntese, a megapólis é posta como uma metapólis porque os conflitos não se resolvem apenas no local, sendo diretamente influenciados por forças estranhas a ele. Desse modo, a megapólis torna-se um foco de ação – que aproveita-se das potencialidades do local – que busca como fim último mais do que a transformação local, mas a partir de ações no local – processos não isolados – a construção de um outro modelo de desenvolvimento, não apenas econômico como o capitalista, mas baseado na cidadania.

## **6 Considerações finais**

Ao longo do artigo buscou-se apresentar uma síntese das principais vertentes envolvidas nas discussões em torno do desenvolvimento local, acrescentando-se, ao final, algumas posições críticas e este modelo de desenvolvimento.

Ao analisar-se às diferentes abordagens de desenvolvimento local discutidas ao longo do artigo percebe-se, inicialmente, uma falta de diálogo entre as três abordagens

identificadas, a saber, a territorial, a institucional e a da sustentabilidade. Pois, no material consultado não foram encontradas maiores referências, mesmo que críticas, de alguma delas em relação às demais.

Igualmente, parece haver uma fragilidade no que tange aos objetivos almejados por esse desenvolvimento local, pois são, em sua maioria, e em todas as abordagens, dados por elementos altamente subjetivos, à exceção da busca por crescimento econômico. Desta forma, tanto em termos de execução quanto de pesquisas relativas ao tema, fica a carência em termos de indicadores objetivos que permitam tanto estipular metas para investimentos quanto para avaliar as potencialidades de ações de desenvolvimento local.

Tais fragilidades apontadas parecem resultar de uma dificuldade teórica que urge ser superada, a própria definição do conceito de desenvolvimento. Ao analisar a literatura percebe-se que os autores não põe em discussão este conceito, bem como seus indicadores, preferindo partir diretamente para a abordagem a qual se filiam. Desta maneira, na conclusão deste artigo sugere-se que o desenvolvimento local seja discutido numa dimensão anterior a ele mesmo, a do desenvolvimento em si, ou seja, antes que se busquem propostas de desenvolvimento local é necessário, data vênua, definir quais são os indicadores que, empiricamente, compõe este conceito tão complexo que é o desenvolvimento.

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

Ao buscar empreender uma visão mais global acerca das ações de desenvolvimento local – em suas diferentes abordagens –, bem como as críticas por elas recebidas, conclui-se ser a temática do desenvolvimento local muito pertinente como estratégia de viabilização de melhores condições de vida a diversas populações e comunidades. Todavia, algumas críticas aos modelos apresentados são legítimas, especialmente no que se refere ao caráter pontual das ações e sua colocação ao nível de paliativos.

Contudo, entende-se que a legitimidades destas críticas deva-se, em última instância, a fragilidade do desenvolvimento local, apresentado como projeto de um desenvolvimento ainda não definido. Assim sendo, se quer salientar, ao final deste artigo, que quando as discussões acerca do tema estiverem maduras a ponto de definir um projeto mais global de desenvolvimento, bem como o papel estratégico da dimensão local deste mesmo desenvolvimento, então as críticas terão expirado seu prazo de validade.

### **Referências**

- BARQUERO, Antonio Vasquez. *Política Económica Local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirâmide, 1993.
- CABUGUEIRA, Artur Carlos Crespo Martins. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política econômica regional. *Gestão e Desenvolvimento*, 9 (2000), p.103-136.

- GUIMARÃES, Roberto. Tierra de Sombras: desafios de La sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante La globalizacion. *Tinpuay: espacio de intercambio en desarrollo sustentable*, biblioteca en Desarrollo Sostenible – CLAES, 2003.
- INDRIUNAS, Luis. *Como funciona o desenvolvimento local*. On line, 2007. Disponível em <http://ambiente.hsw.uol.com.br/desenvolvimento-sustentavel.htm>
- JARA, Carlos Júlio. Construindo o poder local. *Caderno CRH*, Salvador, n.26-27, p.211-233, Jan-Dez. 1997.
- NUNES, Edson. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. *São Paulo em Perspectiva*, v.10, nº3, Jul-Set/2006.
- OLIVEIRA, Francisco. *Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ EAESP/FGV, 2001.
- SADER, Emir. *Pós Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SCHNEIDER, Sérgio. Ciências Sociais, ruralidade e territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento. *Campo e território: revista de geografia agrária*, v.4, n7, p.24-62, fev.2009.
- SEN, AMARTYA. *Desenvolvimento como Liberdade*. On line, disponível em [www.fep.up.pt/docentes/joao/material/desenv\\_liberdade.pdf](http://www.fep.up.pt/docentes/joao/material/desenv_liberdade.pdf)
- SILVA, Josué Pereira. *Trabalho, cidadania e reconhecimento*. São Paulo: AnnaBlume, 2007.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. *Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol8, nº13, p.77-87, Set/2006.

*Artigo recebido em 18 de maio de 2011.*

*Aprovado em 30 de dezembro de 2011.*