

---

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PENSAR NO DESENVOLVIMENTO DE UM SÍTIO LOCAL- UM MODELO

---

Cláudia Brazil Marques - Faculdade Dom Alberto - E-mail: cbmarque@yahoo.com.br

Carlos Honorato Schuch Santos - Instituto do Rio Grande do Sul - E-mail: mailto:chonorato@terra.com.br

---

### Resumo:

Os estímulos ao investimento do capital privado podem ser uma forma de possibilitar o desenvolvimento regional. Políticas descentralizadas voltadas para os espaços locais podem estimular trajetórias de especializações produtivas localizadas, consolidando processos de aprendizagem locais que auxiliem na sustentação do desenvolvimento nas condições do novo paradigma. Os objetivos do trabalho é analisar a posição de novos investimentos no território e questionar a atuação do Estado em termos de políticas públicas para o desenvolvimento, pois, certamente, aí está o maior gargalo econômico dos países ditos em desenvolvimento. Propõe-se um modelo de gestão sistêmico que seja capaz de fornecer ferramentas e recursos para a escolha do futuro desejado, pela comunidade e seus gestores dentro das concepções de um ciclo virtuoso de desenvolvimento para o território *situs* e o seu entorno.

**Palavras-chave:** desenvolvimento regional; ciclo vicioso; ciclo virtuoso; políticas públicas.

**Códigos JEL:** P16; Q01; R11

### Abstract:

Incentives to investment of private capital may be a form of enabling regional development. Decentralized policies for local spaces may stimulate trajectories of located productive specializations, consolidating local learning processes that help sustain development under the conditions of the new paradigm. The paper analyzes the position of new investments, looking at the development of a region, and questions the performance of the State in terms of development policies, because this is certainly the main economic bottleneck of so-called developing countries. It presents a model systemic of management is considered that is capable to supply to tools and resources the choice of the desired future, for the community and its managers inside of the conceptions of a virtuous cycle of development for the territory *situs* and its involved.

**Keywords:** regional development; vicious cycle; virtuous cycle; public policies; São José do Norte.

**JEL Codes:** P16; Q01; R11

## Introdução

As mudanças na dinâmica social e econômica das últimas três décadas de 1980, 1990 e 2000, ao lado das novas questões, recolocaram também velhos desafios. As desigualdades e as possibilidades de desenvolvimento perpetuam, ainda, no centro desse novo cenário. Johnson *et al* (2003) sintetizam três tendências recentes nos estudos sobre desenvolvimento: a) crescente foco na capacitação mais do que nos recursos naturais; b) o conhecimento como fator de desenvolvimento; e c) as instituições como “*root causes*” do desenvolvimento. Essas tendências refletem as profundas mudanças ocorridas na dinâmica capitalista, definindo uma era que tem sido denominada de era do conhecimento ou da economia baseada no conhecimento, a que Castells (1996) denomina de economia informacional. O desafio da redução da distância é entre a economia industrial e a economia do conhecimento, para os países em desenvolvimento, agravado por um conjunto de problemas sociais, econômicos e ambientais, a que estão submetidas as nossas sociedades.

Para Zaoual (2006), a busca desesperada da uniformidade leva inelutavelmente a modelos sociais explosivos. A mundialização sob o jugo de um só e único modelo, predatório com relação a recursos naturais e destruidor da diversidade, gera de fato as condições de conflito regional devido às disparidades locais, considerado por Zaoual (2006) como *situs de pertencimento*, sendo o estar situado no local de pertencimento, no tempo atual e na condição de pensar no futuro do *situs*.

Esses *situs* de pertencimento possibilitam aos seus habitantes encontrar soluções individuais, comuns e locais, para seus problemas e colocar em jogo toda a sua criatividade no encontro de novos caminhos. Ao contrário do *homo economicus* surgido do discurso da globalização, do modelo único e homogeneizado, Zaoual (2006) aponta para o nascimento do *homo situs*, surgido em consequência do desejo das pessoas de se sentirem inseridas em seus locais de pertencimento, saírem da situação de continuísmo.

O modelo do *situs* está no limiar dos paradigmas do futuro. É a idéia de estar situado ao seu local e como ele responde aos modos de organização e de estímulo dos atores locais em torno das mudanças necessárias. O *situs* desencadeia mecanismos de cooperação que estabilizam a desordem inerente aos organismos sociais. Para o autor, quanto mais cresce o global mais aumenta o sentimento do local. Uma das razões seria o fato de a mundialização dos mercados provocarem nos seres humanos um sentimento de incerteza e de temor.

A proposta de Zaoual (2006) é a possibilidade de reconhecer a diversidade, adotar uma metodologia do saber ouvir e de acompanhar as respostas. Para isso “é imperativo que se desconstrua o paradigma do mercado como o coração nervoso da globalização” (ZAOUAL, p.18, 2006). Assim, trabalhar a interdisciplinaridade, a interculturalidade e a interação entre os diferentes podem gerar novos elementos constitutivos que possibilitarão uma melhor aproximação dos “*situs* vivenciados” pelos homens.

Pretende, a seguir, discutir o desenvolvimento regional e os modelos possíveis em uma determinada região, e como seus atores sociais e públicos agem diante das escolhas dos modelos de gestão dos recursos produtivos e não produtivos disponibilizados no entorno. Sabe-se o quanto essas atitudes dos atores sociais são consequência das respostas para os interesses econômicos, como a produção, o mercado, os jogos de poder entre o setor privado e público e os desejos de futuro em uma comunidade.

O Brasil, na contramão das mudanças mundiais, passou a década de 1980 com reduzidos investimentos. Isto se deu em função da combinação dos constrangimentos da dívida externa e da adoção de políticas de corte neoliberal. Como consequência não só as condições internas ficaram agravadas como a nação, bem como se perdeu competitividade internacional. Diante de um cenário mundial de explosão econômica e social, as políticas públicas nacionais voltam-se para estratégias de mercado, passando a assumirem que a abertura comercial e a atração de capital externo poderiam proporcionar por si mesmo, uma efetiva reestruturação industrial e tecnológica que levasse à integração competitiva nos mercados mundiais, negligenciando a construção de capacitações locais (COUTINHO, 1996).

Frente a estas dificuldades argumenta-se, neste trabalho, que os estímulos locais ao investimento do capital privado endógeno podem ser uma forma de possibilitar o desenvolvimento regional. Políticas públicas descentralizadas voltadas para os espaços locais, tendo em conta as grandes diferenças espaciais de uma economia com amplo mercado interno como a brasileira, podem estimular trajetórias de especializações produtivas localizadas, consolidando processos de aprendizagem locais que auxiliem na sustentação do desenvolvimento nas condições do novo paradigma no campo ambiental e sócio econômico.

## 1. Capital Privado e as Parcerias Públicas- Privadas

Seguindo princípios desenvolvidos por Adam Smith e David Ricardo, Marshall discorreu sobre os ganhos de produtividade advindos da especialização sobre uma nova roupagem. Foi o que ele resolveu chamar de ganhos da maior organização industrial. Foi bebendo nas fontes de um darwinismo e malthusianismo incipientes, principalmente em questões de sobrevivência dos mais aptos e adaptação das populações em seus meios ambientes, que Marshall estudou a organização social, principalmente a industrial:

“(…) o desenvolvimento de um organismo, seja físico ou social, envolve uma crescente subdivisão de funções de suas diferentes partes, ao mesmo tempo em que aumenta a conexão íntima que existe entre elas. Cada uma das partes vê diminuir sua auto-suficiência, e seu bem estar passa a depender cada vez mais das outras partes (...). Essa crescente subdivisão de funções, ou “diferenciação”, como é chamada, manifesta-se com respeito à indústria sob diversas formas, tais como a divisão do trabalho e o desenvolvimento da especialização da mão-de-obra, do conhecimento e da maquinaria, ao passo que a “integração”, ou seja, o aumento das relações e a firmeza das conexões entre as diferentes partes de um organismo industrial se manifesta no aumento da estabilidade do crédito comercial, nos meios e hábitos de comunicação por terra e mar, por estrada de ferro e por telégrafo, correio e imprensa”. MARSHALL (1890/1996, p.294).

O autor atribui a homens de esplêndida capacidade para negócios o florescimento e o desenvolvimento da instituição industrial. Esses homens, para ele, são aqueles que conhecem profundamente o ramo em que trabalham e sabem como tirar melhor proveito das oportunidades que lhes aparecem. Apesar de não se mostrar claramente, por detrás desse véu de competência percebe-se que a direção do fortalecimento dos negócios está principalmente na busca pelos ganhos temporários, ou rendimentos crescentes presentes na dinâmica das atividades econômicas e pelas articulações com os atores sociais.

Isso não poderia ser diferente ao se tratar de propriedades que derivam do desenvolvimento intrínseco da economia. As economias internas, neste cenário, são função do aumento da especialização da produção e aperfeiçoamento técnico, produtivo e organizacional, que geram ganhos internos e inerentes a cada firma. As economias externas, por outro lado, se mostram dependentes do desenvolvimento geral da indústria, principalmente com respeito ao volume total de produção de fábricas do mesmo gênero, localizadas em uma mesma vizinhança.

Para Porter (1999), existe espaço para o Estado e para o setor privado. Cabe ao Estado, o estabelecimento e manutenção das condições infra-estruturais e ao setor privado as atividades objeto do próprio *cluster*, como o autor denomina este espaço. Acontece que a falta de capacidade e a falta de competência do Estado em “fazer a sua parte”, e os problemas de gargalos logísticos, apagão de energia, degradação ambiental e a escalada desenfreada da violência tanto urbana como rural são sinais evidentes de como o Estado encontra grandes dificuldades de fazer o que lhe cabe. Paralelamente, a falta de vontade da iniciativa privada em assumir para si os investimentos infra-estruturais, principalmente em função da insegurança de retorno no curto e médio prazo, faz com que os aglomerados ou os *clusters* encontrem dificuldades de implementação, principalmente no Brasil.

Uma solução, que o mundo já conhece há algum tempo, especialmente na Europa, é a união estratégica entre o Estado e a iniciativa privada. Aqui, no Brasil, esta solução ganhou o nome de PPP (Parceria Público-Privada). Instituiu-se a modalidade de investimento envolvendo Parceria Público-Privada com o advento da Lei nº. 11.079 de 30 de dezembro de 2004, que estabeleceu normas gerais para licitação e contratação no âmbito da administração pública.

A realização das Parcerias Público-Privadas pode ser traduzida como uma nova concepção em relação à política de investimentos, pois se trata de um novo modelo imbuído de vertentes que abordam o panorama da nova disciplina legislativa, a atuação do Estado, a engenharia financeira e a experiência internacional.

Albuquerque e Neto (2005) mencionam que esta parceria é um inovativo instrumento contratual gerado no quadro da globalização, do capitalismo ecumênico, do desenvolvimento tecnológico, da insuficiência de recursos públicos e do repúdio universal do aumento de tributos, para que as organizações políticas recobrassem as condições de satisfazer as demandas públicas, cada vez mais exigentes e custosas, de uma sociedades mais consciente de suas realidades.

Com o objetivo de esclarecer a posição de novos investimentos com vislumbre ao desenvolvimento de uma região, pode-se questionar a atuação do Estado em termos de políticas públicas de desenvolvimento (investimentos e planejamento), pois, certamente, aí está o maior gargalo econômico dos países ditos “em desenvolvimento”.

## 2 Desenvolvimento e Sustentabilidade

A definição de Desenvolvimento Sustentável só veio a tomar forma com a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum” pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) e apenas se solidificou como meta desenvolvimentista a partir da Conferência RIO-92. Antes disso, no entanto, já existia o debate entre os defensores do meio ambiente e os defensores do desenvolvimento.

No que se refere ao desenvolvimento, o conceito de sustentabilidade propriamente dito, foi derivado do eco desenvolvimento, que surgiu nos anos 1970, a partir da preocupação da interação entre ambiente e desenvolvimento, mas procurando excluir as concepções economicistas e a postura reducionista e radical defendida por alguns ambientalistas.

O conceito de desenvolvimento sustentável evoluiu no final do século XX, passando a ser definido pela ONU (Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido por Relatório Brundtland, publicado em 1987 por ocasião do encerramento dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU). Sendo que o critério de sustentabilidade apareceu como argumento central para a formulação de novas políticas de desenvolvimento, como aquele que responde às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responder às suas necessidades. Esse conceito popularizou-se durante as décadas de 1980 e 1990, ampliando o seu entendimento sobre um conjunto de objetivos que transcendem a perspectiva meramente ambiental e econômica.

Logo, o desenvolvimento sustentável passou a considerar a interdependência entre diferentes aspectos da realidade, exigindo uma abordagem multidisciplinar onde se incluem questões de ordem social, cultural, ambiental, territorial, econômica, tecnológica e político-institucional. A questão ambiental e a sustentabilidade entram de vez na Agenda Mundial. Com a realização da ECO- 92 no Brasil tornaram-se praticamente impossível o país não se comprometer com as questões ambientais do desenvolvimento e, posteriormente, com a questão da sustentabilidade.

A sustentabilidade, como conceito que se relaciona à permanência efetiva de algum estado no longo prazo, deve ser considerada segundo dois aspectos:

- a) deve ser tanto um paradigma do desenvolvimento;
- b) quanto um princípio do planejamento em si.

Ambos os aspectos precisam ser considerados de forma inter-relacionados. Assim, a sustentabilidade deve ser incorporada no nível estratégico do planejamento e, por extensão, deverá também ser colocada como um marco referencial das ações indicadas para o desenvolvimento regional.

Portanto, a sustentabilidade encerra um princípio e um objetivo que são fundamentais na concepção da administração da região. No processo de elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento e na definição do campo da ação dos gestores públicos, podem ser encontrados alguns princípios gerais aos quais os formuladores das políticas de desenvolvimento devem estar atentos, para que os seus propósitos sejam alcançados. São eles: a hierarquia de objetivos, a abrangência da política e a sua efetivação. As propostas indicadas devem procurar maximizar as potencialidades e minimizar as deficiências, com o intuito de se obter o máximo de resultado com melhor alocação possível dos esforços e dos recursos. A incorporação da participação e da flexibilidade do Estado, como condição de sustentabilidade, conduz, necessariamente, a uma estrutura institucional descentralizada que envolva, de forma horizontal e integrada, os principais atores sociais e instituições que estão à frente da construção do futuro desejado pela região.

### 3 Desenvolvimento Endógeno

O conceito de desenvolvimento endógeno de Amaral Filho (2001) considera que este pode ser entendido como um processo de desenvolvimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e ou a atração de excedentes de outras regiões.

Boisier (1989), afirma que para se entender o processo de desenvolvimento necessita-se de uma atenção especial a um conjunto de elementos em termos de sistemas de organização econômica. O autor afirma que o desenvolvimento econômico regional não é exclusivamente gerado por forças e mecanismos exógenos à região. Há certa dependência das políticas macroeconômicas que guiam a alocação de recursos entre regiões e a demanda externa. A idéia básica da teoria é que, no longo prazo, o desenvolvimento é resultado da interação de três forças: a) o percentual do uso dos recursos (alocação); b) os efeitos indiretos de políticas macroeconômicas e setoriais; e, principalmente, c) a capacidade de organização social da região. Há uma relação de interdependência recíproca entre as forças, que criam uma relação de retro alimentação permanente no sistema.

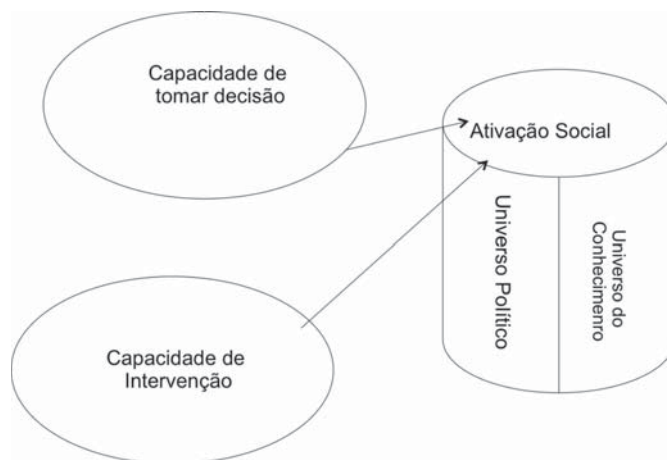
Oliveira e Lima (2003) afirmam, por outro lado, que a disponibilidade de recursos e seu grau de utilização, inter-regionalmente, dependem das decisões exclusivamente do Estado. É exógena à região. Desta forma, a política macroeconômica pode afetar positivamente ou negativamente determinada região, pois é decidida pelo governo central (exógena à região). Finalmente, a autonomia de organização social é que pode trazer resultados positivos à região, por meio da capacidade dessa região de criar um conjunto de elementos que são: políticos; institucionais, sociais e ambientais capaz de direcionar o crescimento, desencadeado por forças exógenas, para atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra.

A ativação social, econômica, institucional e ambiental é endógena, e está associada ao desenvolvimento de autonomia dos atores sociais e suas escolhas, como também do aumento da capacidade de investir o excedente gerado pelo processo de desenvolvimento. O resultado é, teoricamente, uma melhor qualidade de vida e preservação do meio ambiente, bem como um melhor aproveitamento dos recursos naturais. Essa capacidade de organização social depende: a) da qualidade e identidade política da região; b) da qualidade tecnológica regional; c) da classe empresarial regional; e d) da capacidade de participação dos demais segmentos da sociedade. São os políticos os representantes da sociedade e, por isto, são eles que devem negociar em nome da região, bem como definir junto à comunidade os projetos de desenvolvimento que devem contemplar na agenda pública. Paralelamente a esta ação política, a ativação social de uma região é função da sua capacidade de conhecimento e aprendizagem.

Dito isto, a ativação social está apoiada também no pilar do universo do conhecimento. É necessário o suporte técnico e científico dos que possuem o conhecimento como: universidades, professores, cientistas, para que se possam identificar os principais problemas que podem afetar a região. A comunidade acadêmica tem grande responsabilidade na mobilização e na integração da comunidade local, para que todos tenham participação ativa no processo de desenvolvimento de políticas, que ampliem a possibilidade de melhorar a qualidade de vida e o bem-estar da população.

FIGURA 1

Intervenientes da ativação social



Fonte: Elaborado pelos autores.

Como pode ser visto na figura 1, o que dá sustentação à ativação social de uma determinada região é a combinação do universo político (em todas as suas esferas: executivo, legislativo e judiciário) e do universo do conhecimento (em todas as suas camadas, mas principalmente as universidades, em função da sua capacidade de gerar e compartilhar o conhecimento científico necessário), possibilitando a mobilidade dos *stakeholders* no cerne da discussão na arena e posterior as suas escolhas.

Tanto o universo político como o universo do conhecimento para que se sustentem como pilares da ativação social, econômica, institucional e ambiental precisam garantir a participação da população da região, pois são eles atores e expectadores do desenvolvimento territorial. A população deve ser a principal beneficiária, mas, por outro lado, deve ser co-responsável pela construção do seu próprio futuro.

Atitudes paternalistas em qualquer um dos dois pilares (do político e do conhecimento) podem gerar uma dependência e uma acomodação que são incompatíveis com a própria dinâmica da ativação social.

Um exemplo desta necessidade de envolvimento é a questão migratória. O desenvolvimento de uma região gera, necessariamente, um fluxo cada vez maior de migrações desordenadas que se não forem gerenciadas podem comprometer a própria dinâmica do desenvolvimento local. Por outro lado,

migrações desejáveis podem qualificar e alavancar as potencialidades de uma determinada região. Dito isto, tem-se que a população precisa saber escolher seu futuro, e, para isto, precisa responder algumas questões, tais como: qual o tamanho a que desejo chegar?; Quem se quer receber para compartilhar o futuro?; Dito de outra forma: “-Pode-se e deve-se decidir o futuro de uma região!” O desenvolvimento de uma região precisa ser endogenamente escolhido e construído, e para isso a postura dos indivíduos como atores do processo é fundamental. As migrações, também geram outro fenômeno: a urbanização. Esta última faz com que a demanda por serviços públicos seja ampliada, necessitando cada vez mais de políticas voltadas para a infra-estrutura e o crescimento econômico.

#### 4 A Escolha do *Homo situs* entre o Virtuoso e o Vicioso

Nas teorias do desenvolvimento econômico elaboradas por Rosenstein-Rodan (1943) e Nurkse (1953), prevalecia a idéia de que, sob certas condições, era possível a existência de um *ciclo vicioso de pobreza*. O subdesenvolvimento era visto como um estado de equilíbrio, no qual existem forças em operação que tendem a restaurar a situação de pobreza toda a vez que houver uma pequena perturbação.

A idéia de um ciclo vicioso de pobreza, causado pela existência de uma restrição de poupança, foi criticada por Hirschman (1958). Segundo ele (1958), os países em desenvolvimento não padecem de uma escassez de poupança, mas de uma escassez de capacidade ou habilidade de investimento. Nesse contexto, o investimento público em obras de infraestrutura poderia desempenhar um papel importante no sentido de induzir as decisões privadas de acumulação de capital, criando um *ciclo virtuoso de desenvolvimento*, no qual o aumento do investimento público em infra-estrutura induziria a um aumento do investimento privado. Com ele, seria possível a criação e ou canalização das poupanças existentes na economia, permitindo assim uma nova rodada do aumento de investimento público e privada.

Para que esse ciclo virtuoso de desenvolvimento fosse iniciado, contudo, seria necessário que o nível de infra-estrutura existente na economia estivesse acima do nível crítico, para que fosse possível a ocorrência de efeitos de transbordamento positivo do investimento público sobre o investimento privado.

O papel do investimento público na criação de um ciclo virtuoso de desenvolvimento tem sido negligenciado pelos modelos de crescimento de inspiração keynesiana- kaleckiana. Com efeito, o modelo padrão de crescimento da tradição Kaleckiana, o modelo de Rowthorn (1981), considera que um aumento do gasto público tanto em consumo, como em investimento pode induzir a maiores taxas de desenvolvimento da economia no longo prazo. Logo, percebe-se que um maior nível de utilização da capacidade produtiva, estimulando as decisões de investimento das empresas por intermédio do mecanismo do acelerador, na regra, dos modelos keynesianos-kaleckianos de crescimento considera que um aumento do gasto público, não importa em um aumento dos gastos de consumo ou de investimento. Dessa forma, o modelo termina por servir de suporte para um tipo de irresponsabilidade fiscal por parte, principalmente, dos governos dos países em desenvolvimento.

Isso pode construir um modelo de inspiração keynesiano-kaleckiano de crescimento no qual o investimento público em infra-estrutura desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico de longo-prazo. Para tanto, as considerações iniciais sobre a economia são as seguintes: a) a produção exige o emprego de capital público em proporções fixas; b) existem efeitos de transbordamento (que podem ser positivos ou negativos), do investimento público em infra-estrutura sobre a decisão de acumulação de capital privado; e c) a política fiscal do governo está comprometida com a obtenção de uma meta de superávit primário, como proporção do produto real como forma de estabilizar a dinâmica da dívida pública.

Nesse contexto, é válido considerar que a política fiscal, pode contribuir de maneira decisiva para a obtenção de um ciclo virtuoso de desenvolvimento, por intermédio de medidas que contemplem um aumento da meta de superávit primário, e uma redução da participação dos gastos de consumo corrente, ambos definidos como proporção do produto real. Em outras palavras, uma política fiscal pró-crescimento deve ser contracionista, ao invés de expansionista.

O investimento público e a política fiscal não são suficientes para impulsionar o desenvolvimento. No mínimo dois conflitos fazem parte da própria dinâmica e existência das regiões. A primeira está relacionada à sua inserção global. A globalização (econômica, cultural, social,...) é inevitável, mas precisa ser gerenciada. É fundamental preservar o "local" para garantir "um espaço no "global" e, ao mesmo tempo é fundamental se conectar globalmente para se garantir a sobrevivência e a competitividade do "local". O segundo conflito é aquele que nasce no próprio seio "local", pois diferentes atores, com diferentes interesses, fazem parte deste "local". No mínimo três esferas podem ser identificadas: a governamental, a iniciativa privada e a comunidade. Considerando-se essas esferas, devem-se construir mecanismos de gestão que consigam fortalecer e permitir uma maior integração das esferas governamentais, privadas e comunitárias em prol de uma ação articulada e participativa de todos os atores sociais, gerindo de

forma democrática os seus interesses e conflitos no processo decisório das políticas de desenvolvimento regional (Fig.2). Devem-se fortalecer, também, os laços sociais, institucionais e políticos da comunidade local.

Paralelamente, deve-se estimular o uso racional dos recursos naturais e fornecer os instrumentos necessários para tanto, desestimulando a degradação ambiental, e incentivando à preservação, através de educação dos atores sociais que serão os multiplicadores na comunidade local das atitudes de conscientização da gestão ambiental (ciclo1, Fig.3), também, a recuperação das áreas degradadas pela ação impactante de atividades industriais desenvolvidas na região (ciclo 2, Fig.3).

Outro elemento importante do modelo proposto é o que propicia melhorar as condições de infraestrutura, crédito e conhecimento técnico da base produtiva, reduzindo custos de produção, agregando valor à produção e aumentando a competitividade dos produtos locais. Com isto, pode-se diminuir a dependência dos produtos e serviços produzidos em outras regiões.

Paralelamente as questões ligadas à gestão ambiental e a gestão e manutenção da infra-estrutura local, o modelo proposto (Fig.4), contempla o que se denomina de qualidade de vida da comunidade. Este elemento está relacionado com a elevação dos

**FIGURA 2**

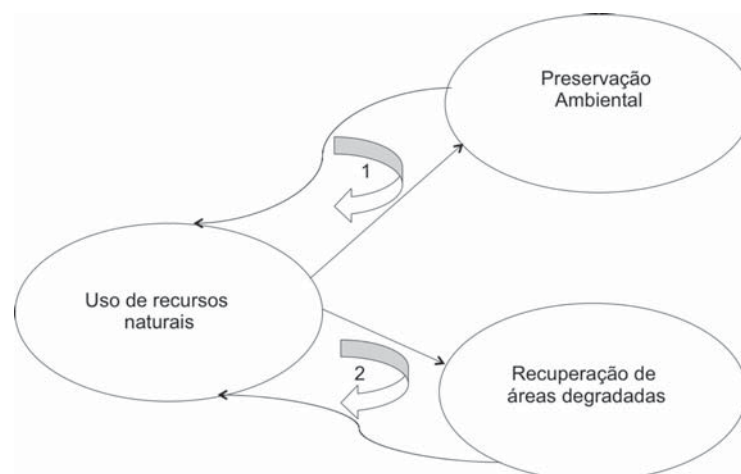
Gestão de interesses e conflitos



Fonte: Elaborado pelos autores.

**FIGURA 3**

Gestão ambiental = ciclo 1 + ciclo 2



Fonte: Elaborado pelos autores.



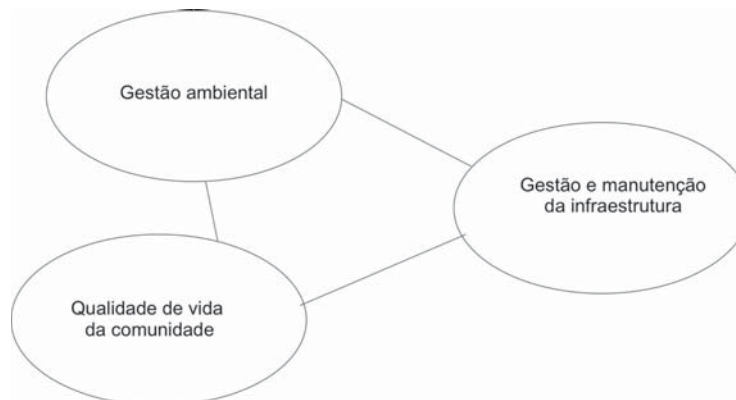
níveis de qualidade de vida da população, através da melhoria das condições gerais de saúde e do ambiente construído, ajustando-o às necessidades de sobrevivência e desempenho das atividades produtivas da população, principalmente, no que tange à qualidade das moradias, do meio físico urbano e às condições de saneamento.

Embora os objetivos traçados possam sugerir temáticas compartimentadas, a ação integrada entre as esferas sociais, econômicas, institucionais e ambientais e os efeitos recíprocos produzidos por meio da interação entre elas possibilitará o surgimento de mudanças com capacidade de alterar qualitativamente o desenvolvimento regional. A ação recíproca e interativa entre estas esferas pode oportunizar o alcance do objetivo central, que é o desenvolvimento sustentável.

Diante do que foi exposto e das considerações iniciais sobre a economia pode-se pensar em um modelo com duas dinâmicas internas de funcionamento. São elas (Fig5): a) um ciclo virtuoso que exige intervenção dos diferentes atores envolvidos *stakeholders* no sentido de manutenção da cota desenvolvimentista da região; e b) um ciclo vicioso que é fruto do relaxamento da intervenção dos mesmos envolvidos. Os dois ciclos possuem diferentes pontos de contato, que são as possibilidades de salto do ciclo virtuoso para o vicioso e vice-versa, conforme mostra a figura 5.

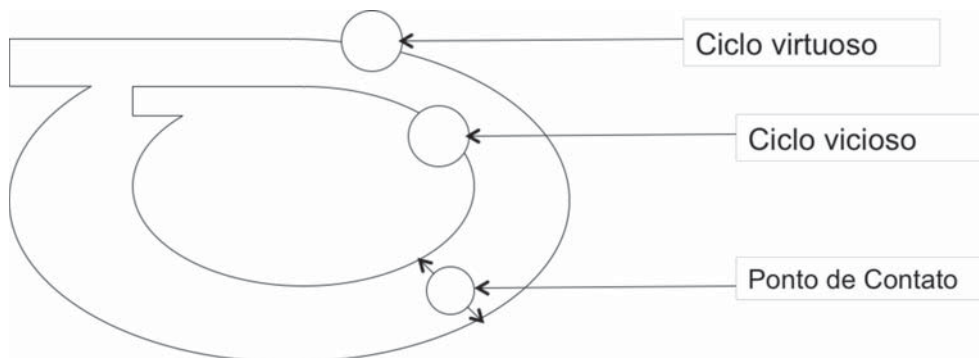
Quando uma região deixa que as “coisas aconteçam ao acaso” (não gestão), ou pior, quando escolhem a posição mais confortável de não enfrentar os problemas regionais, a região tende a permanecer no ciclo vicioso.

**FIGURA 4**  
Gestão da política ambiental



Fonte: Elaborado pelos autores.

**FIGURA 5**  
O movimento dos Ciclos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Hassan Zaoual (2003; 2006) aponta para a necessidade de inversão dessa tendência, por meio do re-encaixe do homem em sítios simbólicos de pertencimento. O *homo situs*, habitante dos sítios, é o homem capaz de conduzir sua vida autonomamente e, por isto, saltar do vicioso para o virtuoso

No interior do sítio, os recursos e conhecimentos do meio técnico-científico-informacional podem ser digeridos por homens concretos que sabem o que fazem, ao contrário dos robôs lobotomizados que padecem do desenraizamento e que, comportando-se como idiotas culturais, assimilam prontamente todas as prescrições geradas por diversas potências tutelares. Soluções externas, desvinculadas das peculiaridades dos “situs”, podem gerar uma sensação inicial de conforto, mas, inevitavelmente, conduzem a região ao que está se chamando de ciclo vicioso.

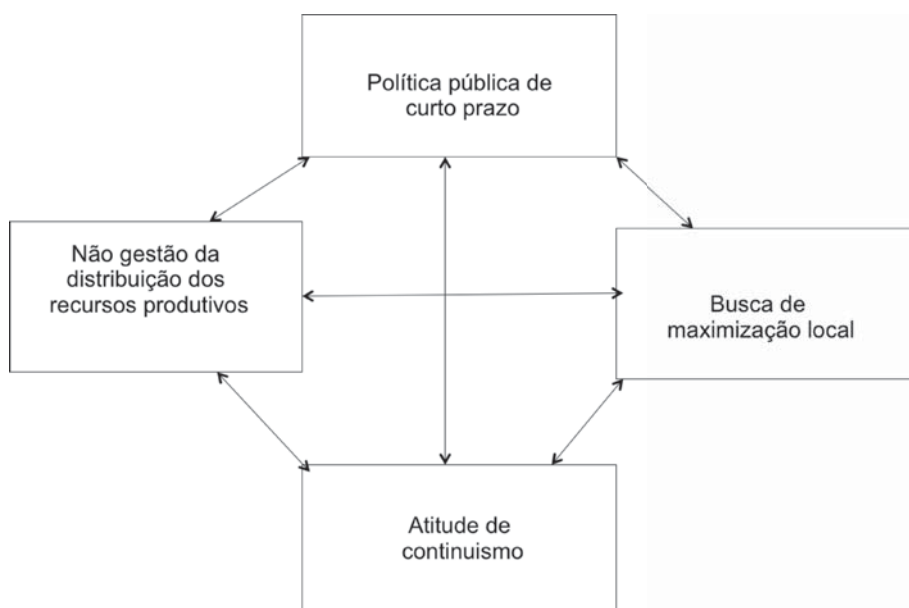
As questões que caracterizam e constituem o ciclo vicioso são: a) política focada no curto prazo; b) busca de maximização local; c) atitude de continuísmo; e d) não gestão da distribuição dos recursos produtivos. O ponto “a” está relacionado, por exemplo, ao caso de gestão pública local com o horizonte de tempo que coincide com o mandato e com objetivos eleitoreiros como é o caso conhecido de loteamento dos cargos públicos. O ponto “b” está

relacionado à lógica de “cada um cuida de si”. Nesta situação o conjunto de elementos da região fica refém de decisões oportunistas e perde-se a possibilidade de criar sinergia, por exemplo, entre escolher (formação de mão-de-obra) e empresas (empregos). O ponto “c”, continuísmo, é função da acomodação dos envolvidos em relação ao futuro desejado da região. O ponto “d” diz respeito à interação da não gestão dos recursos regionais. Aqui, um dos pontos mais importantes está relacionado aos recursos ambientais (Fig. 6). Quando a região não conserva e recupera seus recursos naturais a tendência é que tanto os recursos sociais como culturais venham a sofrer grandes danos no médio e curto prazo, como mostra a figura abaixo.

A figura 6 mostra que os elementos que caracterizam o ciclo vicioso não são independentes e esforçam-se mutuamente. Segundo Zaoual (2006), este é o ciclo vicioso da pobreza. A competência limitada dos especialistas e dos tomadores de decisão perpetua a incompetência dos atores do sítio onde, em outros termos, a incompetência eventual dos primeiros é substituída pela falta de competência potencial dos segundos. Assim, estabelece-se o ciclo vicioso da pobreza. Diferentemente desta dinâmica desenvolvimentista de conforto e acomodação, os “situs” podem gerar uma atitude

FIGURA 6

Ciclo vicioso



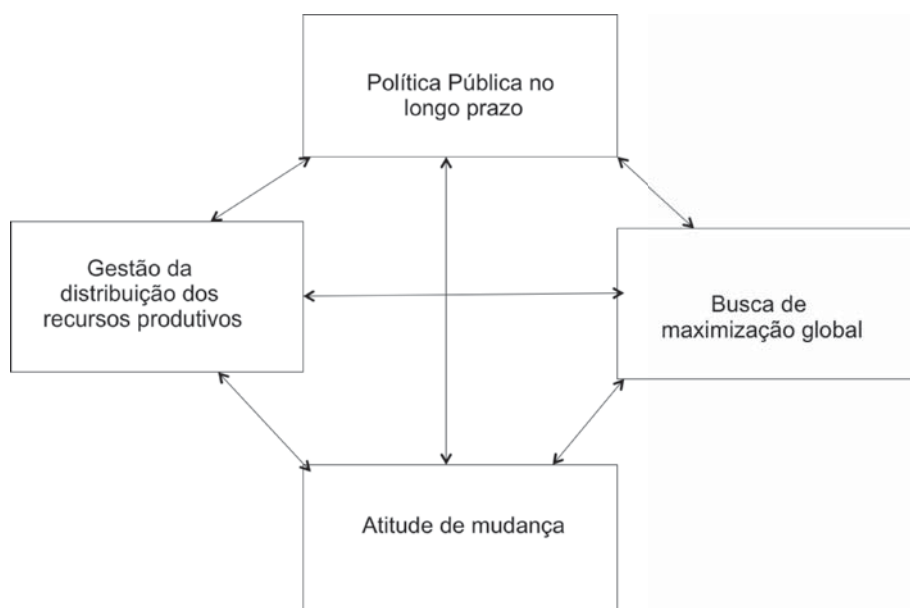
Fonte: Elaborado pelos autores, 2010.

pró-ativa no seu interior, criando projetos assuntivos, enraizando as instituições da vida social (o governo, o mercado, entre outras) na realidade concreta das pessoas comuns, criando as possibilidades de definição autônoma de problemas e soluções. Utilizando a terminologia de Hassan Zaoual (2006), o projeto assuntivo busca dar lugar primordial aos sítios simbólicos de pertencimento, locais de pertencimentos multidimensionais que abarcam uma variedade de aspectos relacionados à vida dos homens, tais como mitos, crenças, experiências, memórias, saberes sociais, teorias, modelos, ofícios, ações, história, entre outros. O homem situado, *homo situs*, é, portanto, aquele capaz de definir seus problemas e soluções, é aquele que é o grande especialista em sua realidade própria, é aquele que a conhece melhor do que ninguém. É aquele, então que não aceita imitar modelos ou adotar utopias que não tenham sido por ele formulados ou sonhados. Quando, por outro lado, os diferentes *stakeholders* possuem o sentimento de pertencimento, *homo situs* e atuam no sentido de gerenciar uma região focada no seu resultado de longo prazo, enfrentando os problemas sociais, econômicos e políticos, a região tende a percorrer o que está se chamando de ciclo virtuoso. O ciclo virtuoso (Fig.7) é composto por: a) política focada no longo prazo; b) busca de

maximização global; c) atitude ativa de mudança; e d) gestão da distribuição dos recursos disponíveis.

Da mesma forma que o ciclo vicioso, os elementos do ciclo virtuoso se reforçam mutuamente (Fig.7). Diferentemente do ciclo vicioso, o virtuoso requer que todos os “stakeholders” permaneçam permanentemente em uma atitude de ação e superação dos inevitáveis conflitos oriundos de interesses não alinhados. Para isto é preciso se sentir e agir como *homo situs*. A busca de maximização global para a região implica, por exemplo, que diferentes setores, e em diferentes etapas do seu ciclo de vida, busquem não só a sinergia interna com a definição de objetivos a serem atingidos no longo prazo. Isto é especialmente problemático de ser gerido quando um determinado setor ou conjunto de organizações estão na sua fase “madura” e precisam de resultados de curto prazo para justificar e garantir a sua existência.

FIGURA 7  
Ciclo Virtuoso



Fonte: Elaborado pelos autores.

A representação gráfica do modelo (Fig.8) com os dois ciclos mostram os pontos possíveis de contato. A concepção de desenvolvimento inerente a uma região pode ocorrer através de oportunidades de mudanças de comportamento do mercado ou através da ruptura, que pode ser entendido como o aparecimento de novidades na forma de gerencia dos recursos.

Portanto, a subordinação de toda a vida das pessoas ao sistema de mercado, transforma toda organização social em economia, restringindo a vida comunitária das relações face-a-face e confirmando a possibilidade de ação criativa a espaços reduzidos, refúgios. Quando isto acontece, está se dando um passo em direção ao círculo vicioso, pois os indivíduos de um “situs” começam a perder o seu enraizamento com o local.

Quando, além das relações de mercado, os indivíduos organizam-se de forma isnômica e fenonômica (RAMOS, 1981), criando uma sociedade policrônica no “situs”, podem criar condições para a região reforçar o ciclo virtuoso.

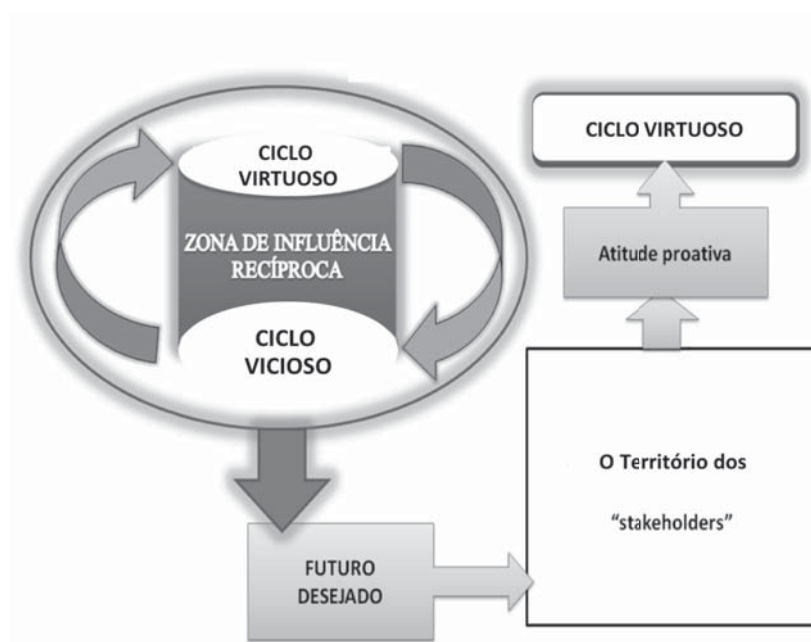
A vida em comunidade, imediata e espontânea, em que se afirma a pessoalidade, passa a ser confundida com vida social, regulada por regras contratuais entre indivíduos sem nome e sem rosto. Estas são as pré-condições para que a própria comunidade de um sítio local possa sonhar e lutar por um futuro construído

no seu imaginário. O futuro desejado, desta forma, tem raízes endógenas, mesmo que seja alimentado exogenamente via disponibilização de recursos de produção e conhecimento. O desenvolvimento, resultado da ação criativa possível pela vivência do tempo de salto, passa a ser confundido com progresso, entendido como o acúmulo gradual de conhecimentos, técnicas e tecnologias, ordenado de acordo com a lógica da causalidade eficiente, orientado para uma finalidade futura e, portanto, possível de ser previsto. A atitude de continuísmo, quando alterada para uma atitude ativa de mudança desloca a região da posição confortável do círculo vicioso para o círculo virtuoso. Quando isto acontece, a região tende a se posicionar no círculo virtuoso, e, com isto, tende a buscar uma maximização global, a gestão ativa da distribuição dos recursos disponíveis e uma política focada no longo prazo.

Situar o desenvolvimento e a existência humana são condições de possibilidade de entendimento do ecossistema. Isso não significa negar a técnica, a ciência e a tecnologia, mas construí-las segundo outros princípios, entendendo, principalmente, que o homem depende da continuidade dos recursos produtivos naturais, os quais são à base de sua existência, o significado para explicar o futuro do seu pertencimento.

FIGURA 8

Modelo da Tomada de Decisão dos Atores Territoriais



Fonte: Elaborado pelos autores.

## Considerações Finais

A implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável em um território requer, antes de tudo, uma definição dos propósitos políticos de seus dirigentes. Evidentemente que a definição desses propósitos deve estar em sintonia com as aspirações da comunidade e, mais ainda, deve incluir todas as potencialidades municipais existentes nos limites geográficos do município. Claro que as condições, ditas favoráveis à implantação de um plano de desenvolvimento sustentável devem ser enunciadas a partir de um diagnóstico definido através da participação comunitária. A comunidade local deverá ser incitada e conscientizada a dividir as responsabilidades de bem administrar o município, respeitando as áreas passíveis de intervenção e com inerência clara e bem definida das políticas públicas para o desenvolvimento regional.

Vislumbrar as possibilidades de promover o desenvolvimento sustentável em uma região requer cuidados especiais a partir de seu planejamento, tendo em vista que os objetivos e metas a serem alcançados, devem contemplar toda uma gama de potencialidades, conforme definido, nos diversos aspectos citados nas figuras 3,4 e 7 discutidos anteriormente.

Definir um modelo que seja capaz de sincronizar todas as ações nascidas no seio da comunidade, que deseja romper com o ciclo hermético da pobreza, requer a integração dos agentes sociais envolvidos. Para tanto é necessário um engajamento de todos os segmentos sociais no diagnóstico, na montagem e na operacionalização do plano de desenvolvimento sustentável para a região. O planejamento das políticas públicas deve buscar a sua base estrutural no esforço solidário dos atores envolvidos no processo, tanto do setor público como do setor privado da sociedade. Para isto, é possível motivar e incentivar a participação da comunidade através de encontros, palestras, seminários e outras técnicas usadas no desenvolvimento da cidadania.

Planejar e executar políticas públicas de modo a atender todas as demandas sociais da comunidade depende de uma dinâmica, onde sejam valorizadas as participações individuais, grupais e plenárias. É preciso congrega as idéias que lhes são comuns, os méritos e onde os méritos e os conteúdos podem ser determinados, a partir de suas identificações

com as propostas que lhes deram norte e motivo. A partir desse momento, a realidade presente cede aos desejos comunitários de uma realidade desejada no futuro.

Ainda sob a égide de um ambiente econômico de desenvolvimento regional, que é dicotômico por natureza, é importante a participação ativa de todos os atores responsáveis pela perpetuação do processo de geração e difusão do conhecimento científico-tecnológico. Através disto, pode-se minimizar ou eliminar as disparidades existentes na comunidade local, na intenção de privilegiar o desenvolvimento econômico, social, político e ambiental de forma sustentável.

O modelo de um desenvolvimento econômico sustentável representa um modo de proceder à estruturação da atividade econômica de maneira a priorizar as necessidades humanas, isto é conduzir relações socioeconômicas tendo como foco central o homem. O modelo proposto neste artigo apresenta o papel de cada ator político, social, econômico e ambiental e a sua capacidade de fomentar processos de desenvolvimento regional, através da articulação de mecanismos que compõem o ambiente e a organização da sociedade civil.

A análise desenvolvida não desconhece as limitações que se colocam à gestão das políticas públicas para o desenvolvimento continuado. Diante de um quadro ainda de desemprego, exclusão social, fome e outros fatores de índices que representam a contradição ao bem-estar social e ao futuro desejado. Por outro lado, é fundamental que a própria comunidade seja suficientemente organizada para buscar oportunidades que permeiam o regaste da dignidade de cidadania, e também a inserção da economia e dos valores sociais no cenário de um desenvolvimento global, seja através de pequenos empreendimentos coletivos ou individuais, seja através de grandes empreendimentos.

O futuro depende da existência e da posse do passado, pois o futuro não traz nem fornece nada. "Os homens é que o constroem, com base no patrimônio, constituído de passado, que possuem. Por isso, o desenraizamento, ao aniquilar o passado, desfere um golpe mortal na capacidade das pessoas construírem seu futuro, tornando-as escravos de diversas potências tutelares" (SANTOS JR.; TUNES; BARTHOLO JR., 2006).

A sinergia entre essas duas formas de dinamização do sócio econômico deve ser buscada para potencializar o objetivo de combate à exclusão social e todos os malefícios que levem a um não desenvolvimento continuado. Paralelamente, o modelo mostra a existência de relação entre os diferentes *stakeholders* da economia regional, e que em função das duas vias a viciosa e a virtuosa, esses dois ciclos podem influenciar-se mutuamente, tanto negativa como positivamente.

Por fim, o modelo aponta algumas alternativas que se acredita possam ser combinadas, para buscar conciliar a eficiência com a equidade, e que podem sustentar uma trajetória do desenvolvimento regional sustentável com maior justiça social, como: a) respeitar as diversidades; b) incluir as pessoas da base, e levar em conta as idiosincrasias locais e regionais; c) promover a participação da comunidade nas decisões das políticas públicas. Esta proposta possibilita que se vá ao encontro do chamado “sítios simbólicos de pertencimento” que para Zaoual (2006) são o novo paradigma do futuro.

É também muito importante que o Estado seja cada vez mais descentralizado, mais próximo das pessoas, atento permanentemente às suas demandas e às suas prioridades. Um Estado flexível. A municipalização pode contribuir muito para isso, pois são os gestores locais que mais perto estão dos problemas, capacidades e desejos da comunidade. A descentralização por outro lado, deve estar baseada na ativação de mecanismos que estimulem e possibilitem a participação desta comunidade.

Conclui-se que, de fato, a participação da comunidade no desenho, na gestão, no monitoramento e na avaliação dos programas públicos aumenta a sua: eficiência, eficácia e efetividade no uso dos recursos e no cumprimento de suas metas. Ademais, a participação popular mobiliza o capital social latente na comunidade e é um forte instrumento de desenvolvimento dos *sítus*.

## Referências

- ALBUQUERQUE, Lynaldo Cavalcanti e ROCHA NETO, Ivan. **Ciência, Tecnologia e Regionalização. Descentralização, Inovação e Tecnologias Sociais**. Ed. Garamond. Rio de Janeiro, 2005.
- AMARAL FILHO, Jair, **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local, Planejamento e políticas públicas**. IPEA. p. 23, junho de 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº. 23, de 1999 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994. 12a ed. Brasília: Câmara Federal, 1999.
- Lei 11.079 - **Lei das Parcerias Público-Privadas**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez 2004.
- BOISIER, S. **Política econômica, organização social e desenvolvimento regional**. In: HADDAD, P. R. (Org.). Economia regional: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem (org.). **Nosso futuro comum**. São Paulo: FGV, 1987. “Our Common Future”. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- CASTELLS, Manuel. **Fluxos, redes e identidades: uma teoria crítica da sociedade informacional**. In: CASTELLS, Manuel et al. Novas perspectivas críticas em educação. Artes Médicas, Cap. 1, p. 3-32 Porto Alegre, 1996.
- COUTINHO, L. **A fragilidade do Brasil em face da globalização**, in R. Baumann (ed.) **O Brasil e a economia global**. Campus. Rio de Janeiro, 1996.
- HIRSCHMAN, A.O. **The Strategy of Economic Development**. Norton: Nova Iorque, 1958.
- JOHNSON, B.; LUNDEVALL, B.-Å. **Promoting innovation systems as a response to the globalising learning economy**. CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M.; MACIEL, M.M.L. (Eds.). Systems of innovation and development: evidence from Brazil. Cheltenham: Elgar, 2003.
- MARSHALL, A. **Princípios de economia**. Abril Cultural. São Paulo, 1890/1996.
- NURKSE, R. **Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries**. Basil Blackwell: Oxford, 1953.
- OLIVEIRA, Gilson, B. LIMA, José Edmilson de Souza, **Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável**. REV. FAE, v.6, p. 29-37, maio/dez. 2003, Curitiba.
- PORTER, M. E. **Clusters e Competitividade**. HSM Management 15, julho-agosto, ano 3, nº15, 1999.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro, FGV, 1981.
- ROSENSTEIN-RODAN. **Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe**. Economic Journal, 53, 1943.
- ROWTHORN, B. Demand, **Real Wages and Economic Growth**. Thames Papers in Political Economy, outono, 1981.
- SANTOS Jr. ; TUNES; BARTHOLO Jr. **Natureza, Enraizamento e Desenvolvimento Situado: Por um Mundo com Terra**. III Encontro da ANPPAS. 23 a 26 de Maio de 2006. Brasília – DF.
- ZAOUAL, Hassan. **Globalização e diversidade cultural**. São Paulo: Cortez, 2003, 120p.
- Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global**. Ed. DP&A, Rio de Janeiro 2006.