



## Visão internacional sobre Desenvolvimento local

Luiz Gonzaga de Sousa<sup>1</sup>  
[gonzaga\\_po@yahoo.com.br](mailto:gonzaga_po@yahoo.com.br)

### Resumo

Com este ensaio busca-se compreender de maneira internacional, o que se entende por desenvolvimento local, ao considerar a questão econômica, social e política de tal processo. Para tanto, foram selecionados os nomes mais importantes que trabalham este tema que está na pauta do dia e, assim, trabalhar modelos que expliquem a realidade contemporânea frente às diversidades no mundo. Frente a isto, procurou-se verificar os meandros das investigações e condensá-los para que sirvam de princípios para tomada de decisões estratégicas em mudança de bem estar para a população. Assim, o desenvolvimento local deve considerar em seu âmago, a capacidade de transformação do local, de maneira participativa engajada, bem como a sinergia em observar as novidades e tentar utilizá-las de maneira eficiente e sempre resilientes.

Palavras-chaves: desenvolvimento, desenvolvimento local, política, economia e sociedade.

### Abstract

Con este ensayo buscase comprender de manera internacional, lo que se entiende por desarrollo local, al considerar la cuestión económica, social y política de tal proceso. Para tanto, fueran seleccionados los nombres más importantes que trabajan este tema que esta en pauta del día y, así, estructurar modelos que expliquen la realidad contemporánea frente a las diversidades en el mundo. Frente a ello, procuróse averiguar las entrañas de las investigaciones y condensalas para que sirvan de principios para toma de decisiones estratégicas en cambio de bienes estar para la población. Así, el desarrollo local debe considerar en su âmago, la capacidad de transformación del local, de manera participativa de manera política, bien como la sinergia en observar las novedades y tentar utilizarlas por el lado eficiente y siempre resilientes.

Palabras-chaves: desarrollo, desarrollo local, política, economía e sociedade.

---

<sup>1</sup> Doutor em Recursos Naturais, UFCG, Campina Grande/PB, 2011. Mestre em *Economia Rural*, UFPB, Campina Grande/PB, em 2001. Mestrado sem tese em *Economia do Trabalho*, CCHLA/Pb (1984-85). Mestrado sem tese em *Teoria Econômica*, CAEN/Ce (1976-77). Bacharel em *Ciências Econômicas* na FACE/CCT-UFPb (1975).

## **Introdução:**

O que se almeja com este ensaio é investigar a participação de experiências internacionais quanto ao desenvolvimento local para se detectarem as variáveis necessárias para implementação doméstica de uma forma como trabalhar tal tema de suma importância nos tempos modernos e que envolve muito cuidado nesta discussão. Os debates sobre desenvolvimento local aparecem em programas de órgãos internacionais tipo OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) e GREL (Groupe de Recherche sur le Economies Locales) que devem ser melhor entendidas.

Entre os cientistas que investigam este assunto, aborda-se em primeiro lugar o modelo de Daniel Arroyo (2007) de Argentina, em que esboça o seu modelo ao explicar como se desenrola o desenvolvimento local, ao focar a sua concepção de território e suas características essenciais; em seguida, trabalha os passos que devem ser dados para a obtenção de sucesso quanto a eficácia do desenvolvimento local, sem esquecer a questão participação engajada da população, isto significa dizer o *empowerment*.

Um outro nome importante para este trabalho é o de Fernando Barreiro Cavestany (2000), da Espanha; ele esboça o seu pensamento explicando como se trabalhar o desenvolvimento local, sem esquecer a definição de território que são coisas diferentes, mesmo que se completem de maneira bem ajustada, cuja atuação dos atores sociais se dá de forma engajada, como explica a abordagem do *empowerment*, dentro de uma visão política descentralizada.

Em uma quinta experiência, mencionam-se as discussões travadas por Antonio Vázquez-Barquero (2007), da Espanha; ele e alguns outros pesquisadores, discutem calorosamente sobre o local, a questão da globalização, o sistema produtivo e mercados, citam-se as iniciativas locais como pontos importantes no processo de dinamização do desenvolvimento endógeno e informacional, que partem do ambiente onde vivem os atores sociais e os agentes econômicos que são os tomadores de decisão no local e para o local.

No que respeita ao desenvolvimento local devido ao capital social, surge John Durston (2003), com suas incursões detalhadas sobre desenvolvimento local, especificamente em si tratando dos hábitos e costumes da população, tanto pelo lado do *empowerment*, como do acervo cultural, histórico e comportamental de um povo que possui toda uma experiência de vida e que deve ser considerada na construção de um desenvolvimento local e participativo, isto é de “baixo para cima” (*bottom-up*) em todos os processos decisórios.

Essas importantes pesquisas também estão em Cuba, em uma investida meticulosa, com os trabalhos de Élier Méndez Delgado e Maria do Carmo Lloret Feijó (2003), quando se debruçaram na verificação da qualidade de vida da população, especificamente no envolvimento das variáveis: saúde, educação e renda da sociedade, quanto ao desenvolvimento com sustentabilidade, visto que o local, da mesma forma, é investigado por estes autores que descobrem detalhes importantes nesta discussão.

Portanto, o modelo aqui estruturado deve ser aquele que envolve o processo de construção do local, ao incorporar as potencialidades do entorno e a possibilidade de inserção no quadro econômico e social; assim como, concepção de local ou território para uma conotação participativa; a descentralização do poder local; a melhora na qualidade de vida da população, que normalmente é executada de cima para baixo (*down up*) e a incorporação do acervo de capital social (confiança, reciprocidade e cooperação) existente na localidade como forte influente no desenvolvimento local.

## **Visão de Arroyo<sup>2</sup>.**

Este ensaio inicia-se com o modelo de Arroyo (2007) sobre o processo de construção de um desenvolvimento local trabalham-se um marco conceitual e suas características, para em seguida indicar as etapas, na dinâmica pela qual, processam-se as técnicas de como se conseguir uma melhor qualidade de vida para uma localidade.

A primeira ideia que se investiga sobre o desenvolvimento local, como conceito supõe pensar “desde baixo”, de forma participativa, não um processo que começa no geral ao particular senão ao contrário: começa-se pensar em uma região, em uma localidade, em um município, a princípio pelos que vivem nele, pelos líderes constituídos e ratificados pela população em discussão pública.

Algumas perguntas são primordiais: o que dispõe, e o que não existe nesta localidade? Quais os recursos disponíveis e quais os não disponíveis para promoverem o desenvolvimento do entorno? Essas são as primeiras ideias e as principais dificuldades sobre a concepção de desenvolvimento local sobre tudo participativo e engajado.

Um processo de desenvolvimento local inicia-se pelo que existe efetivamente em uma localidade, em um território, ou, no máximo, em uma microrregião quando se juntam alguns municípios.

Um desenvolvimento local, além de pensar o território, supõe outras questões: a mais importante é entender o conceito de desenvolvimento como uma ideia de crescimento econômico com impacto social, isto significa dizer uma distribuição equitativa entre os participantes de tal processo.

Desenvolvimento local em um entorno, em um distrito, em um município, é aquela atividade econômica que dinamiza o crescimento econômico do lugar e melhora a vida da população.

Para a construção de um desenvolvimento local, algumas fases são essenciais para o sucesso de tal trabalho, pois um primeiro elemento a considerar é o perfil de desenvolvimento local, como sendo uma caracterização do entorno, um tipo de diagnóstico da situação local.

Só há desenvolvimento local quando uma localidade possui um perfil de “para onde vai”; existem localidades cujo motor de desenvolvimento local pode ser o turismo, outro pode ser o metal-mecânico; outro pode ser a produção agropecuária; ou qualquer uma outra forma de dinamizar o local.

Para saber se uma comunidade está em condições de encarar um modelo de desenvolvimento local, se está em condições de dinamizá-lo, o primeiro passo a fazer, é identificar qual é seu perfil, em que condições esse perfil direciona ao desenvolvimento.

Dentro desse perfil, duas situações são essenciais: em primeiro lugar, as localidades ou municípios que possuem um perfil definido e que não sofreu mudança; e, em segundo lugar, o tipo de território ou de localidade que está composto por aquele que possui um perfil de crise.

O aparecimento de mudanças sociais caracterizado por transformações são as advindas de crises que podem aparecer de maneira abrupta, paulatina e/ou, finalmente, não definida, daí o forte impacto no desenvolvimento local.

A concepção de crise abrupta diz respeito às localidades, cujo eixo central, é que em algum momento faliu, aquelas que tradicionalmente dinamizavam determinada comunidade ou o desenvolvimento desse lugar.

---

<sup>2</sup> Arroyo, Daniel. *Os Eixos do Desenvolvimento Local*. Internet. Licenciado em Ciência Política. Pesquisador e docente de FLACSO. Professor da Universidade de Buenos Aires, São Martín e Belgrano. Consultor do BID e Banco Mundial para programas de Desenvolvimento Local. 2007.

Já no que diz respeito à crise paulatina, sua forma de aparecer é que segue fazendo o mesmo de sempre, cada vez integrando menos gente, declinando-se lentamente. Assim, a localidade segue desenvolvendo as mesmas atividades, com o mesmo perfil, porém baixou sua capacidade produtiva.

A crise com perfil não definido, no caso, para o desenvolvimento local, significa dizer que a maior parte da população trabalha na administração estatal, é uma cidade administrativa, não é que não tenha perfil, mas o que interessa é saber se tem um perfil definido para o desenvolvimento local.

Um segundo passo na construção de um desenvolvimento local é o tipo de município, uma divisão pelo número de habitantes existentes na extensão da localidade que vai designar se um município é distrito, em ser pequeno, em ser médio, ou em ser grande.

Este eixo se concentra em que tipo de município, as atividades podem ser encaradas como orientação para desenvolvimento local. Quem pode dinamizar o local? O que pode executar como importante? Em que localidade? Que território pode apoiar um programa de desenvolvimento local? Uma coisa ser de qualquer território ou não?

A caracterização de um município diz respeito a uma comunidade ou distrito que tenha no máximo 2.000 habitantes; já um pequeno possui entre 2.000 a 10.000 pessoas, o médio-pequeno entre 10.000 a 100.000 habitantes, as cidades intermediárias entre 100.000 e 250.000 pessoas; e, finalmente, as metrópoles são municípios com mais de 250.000 habitantes.

Um desenvolvimento local não só é uma questão de perfil, é também de escala. Não só se trata de definir para onde vai, na escala possível. A pergunta a fazer para saber si um território possui condições para tal, é: qual é a escala de desenvolvimento local possível? Nos municípios menores ou nas comunidades, a escala tem que ser regional, não pode essa localidade só encarar um programa de desenvolvimento local, tem que se agrupar.

O passo a seguir é o que diz respeito aos circuitos econômicos, pois estes versam sobre a economia formal, a informal e a de sobrevivência, porque são as três formas de comportamento de uma economia doméstica, visto que muitas vezes estão em forte inter-relação.

A economia formal possui as seguintes características: a) funciona dentro da lógica de mercado e da concorrência. Quem possui uma padaria no sistema formal, além de ter legalidade e pagarem-se impostos, compete com outros que têm padaria; trabalha com certas regras de concorrência de mercado; depois, trabalha com regras de custo-benefício: fecha ou não o negócio, na medida em que produz em um nível ou escala adequada; por fim, compete com a qualidade do produto.

Aquela parte da população que está na economia formal trabalha sob determinadas regras. O setor privado vive dentro destas regras. Dependendo de como esteja a situação do território, funcionará melhor ou pior. Não é como em sistemas paralelos, separados, senão que tudo termina no formal.

A economia informal toma outras características, que a faz distinta e é chave para entender o desenvolvimento local. Por um lado, trabalha-se com o “cara a cara”, não obedece a um mercado formal: uma mulher que faz empadas e vende aos vizinhos, ou faz roupa e trata de vendê-la à população do lugar. Aí não se maneja com normas de concorrência ou de mercado senão que está trabalhando mais em uma situação direta.

No mercado informal a coisa é mais artesanal, muito mais “como vai saindo”. Há dificuldades com o capital inicial, o capital inicial geralmente é a mão de obra. Por último, trabalha-se com um volume muito pequeno, ou em uma pequena escala.

A economia de subsistência é a mais elementar. A produção é para autoconsumo, onde predomina a escala familiar, produz-se a esta escala e não há um

volume de produção grande. A produção é muito assimétrica, como por exemplo, uma horta no fundo de sua casa, às vezes produz, às vezes não; às vezes tem mais, outras vezes menos.

Na sequência do processo de desenvolvimento local está o modelo de gestão, que é a forma como se dinamiza a administração municipal em todos os sentidos da alocação dos recursos da sociedade, tanto os econômicos, como os sociais e os ambientais. No mundo moderno a administração municipal deve se processar em um clima de descentralização de poder, onde as atividades territoriais serão executadas em decorrência das prioridades do local.

Para uma gestão eficaz, fazem-se necessários os seguintes elementos: a) os instrumentos técnicos para políticas, programas e linhas de trabalho dentro do território; b) a vontade política, que é como se governa de uma maneira geral; e, c) os atores sociais, em sua participação social.

Para um estilo político são fundamentais os seguintes pontos: a) um modelo centralizado; ou um modelo descentralizado; e, ou um modelo de gestão associada de tal forma que um processo de gestão municipal esteja dentro de um destes padrões.

Em um modelo centralizado, tem-se que é aquele que possui como lema: quem planeja e executa é o governo municipal, não abre o jogo para ninguém, é não-participativo.

Já para um modelo descentralizado, parte-se da base que é quem está em melhores condições de fazer as coisas, é quem está mais perto do problema. A lógica do modelo descentralizado é: quem melhor que a sociedade de fomento, e a união dos bairros para definirem o que há de fazer nesse bairro, antes que o governo o defina.

Mais um elemento importante no processo de desenvolvimento local, são as políticas sociais, que envolvem diversos tipos de atuação, quais sejam: a) o alimentar; b) o socioeconômico; c) o de capacitação ou fortalecimento; e, d) os programas de emprego.

No primeiro tipo, os municípios têm começado a encarar políticas alimentares, em parte a través da distribuição do que vem a nível nacional, gerando uma cadeia de valor própria, de acordo com produtores ou comerciantes do lugar, para que entreguem ao município parte do que produzem e distribua à população mais necessitada do lugar.

Para o segundo tipo, tem a ver com o socioeconômico, basicamente com o produtivo a nível de micros empreendimentos. Os governos locais visualizam que o único sustentável é gerar políticas sociais, que articulem a população do lugar com o produtivo. O grosso dos municípios tem avançado nesta ideia, cuja consciência generalizada dos atores locais é o único que poderia funcionar em termos de futuro, são atividades que têm algum eixo produtivo e que estão estruturadas de maneira tal que alguém que produz algo possa vendê-lo e gerar rendas econômicas, promovendo certas capacidades produtivas.

Já um terceiro tipo de política que se tem desenvolvido a nível local tem a ver com o eixo da capacitação ou do fortalecimento. Os governos locais têm avançado muito na estrutura de planejamento, porém o que não sabem os municípios é como o fazer no marco da escassez de recursos. As políticas de capacitação que encaram os municípios e as políticas de fortalecimento têm transcorrido desde uma instância de fortalecer instituições, as instâncias de capacitações sobre ofícios. Estas instâncias de capacitação têm passado a promover redes e articular a população do lugar, com a ideia de dar-lhe alguns conhecimentos. Este tipo de política social se cruza com a economia social e com a ideia de gerar, no nível local, instâncias de serviços, de preparar à população para ofícios, para que de alguma maneira, possam defender-se.

Por último, um quarto tipo tem a ver com os programas de emprego. Em geral os municípios não têm programas de emprego próprios porque não possuem recursos para

encará-los, cuja questão é como usam os programas de empregos existentes. A tradição dos programas de emprego lhes tem exigido dos municípios, contrapartidas que os tem levado, a situações de tensão nas definições dos projetos. O ponto chave para os municípios é que os programas de trabalho não podem funcionar si não há capital de trabalho.

E, como último ponto quanto ao desenvolvimento, verifica-se o processo de desenvolvimento local propriamente dito, em sua dinâmica de envolvimento para com a população e os setores produtivos. Esse processo insere as seguintes etapas: a) conjunto de atores que há em um território; e b) os quatro modelos de política, tais como: 1) o assistencial; 2) o promocional; 3) o de programa de desenvolvimento produtivo; e 4) a questão do planejamento.

Assim, entra em cena a questão do planejamento econômico e social, como ponto chave no processo de desenvolvimento local, devido a estudos preliminares sobre o local, organização, monitoramento e ajustes necessários para o êxito de tal programa.

Os instrumentos de planejamento necessário a uma boa condução do processo são: a) plano de fortalecimento institucional; b) plano de governo; c) programa estratégico; e, d) plano estratégico.

Para que se tenha um planejamento eficiente, as etapas de estruturação são essenciais, tais como: a) definir a missão; b) levantar as linhas de ação; c) definir as metas; d) verificar que são os parceiros; e) onde conseguir os recursos; e, f) trabalhar o eixo de comunicação.

Enfim, um desenvolvimento local parte da participação das lideranças e até certo ponto, popular, devido ao *empowerment*, isto significa dizer atuação engajada não somente na economia, no processo de iniciativa, como no sistema político de descentralização de poder, cujas comunidades locais têm grande participação na construção e monitoramento de tal dinâmica.

### **Visão de Cavestany<sup>3</sup>:**

Para uma compreensão do desenvolvimento local, faz-se necessária a visão de Cavestany (2000), quando o conceitua com bastante clareza, ser resultado de uma ação dos atores ou agentes que incidem com suas decisões no desenvolvimento de um território. Tais decisões não somente se tomam em uma escala local, senão que existem decisões que, tomadas em outra escala, tem incidência no desenvolvimento do território. A premência das decisões dos atores locais, sobre outras decisões que não respondem aos interesses locais, é o que define um processo de desenvolvimento local.

A ideia principal deste autor aparece justamente no contexto de mundialização ou globalização das ações econômicas, sociais, ambientais e políticas, ao indicar uma reação do local aos avanços do capital internacional, desprezando o que já está posto e a forma de pensar o local, pois, os territórios são, simultaneamente, espaços de fluxos e espaços geográficos, geram mudanças permanentes nas relações territoriais. A questão da territorialidade é fundamental no processo de desenvolvimento local, visto que a localidade possui toda uma configuração própria que precisa ser trabalhada para o progresso do entorno.

O desenvolvimento local está dentro de um foco político propriamente dito, tal como fica claro para este autor, cujo desenvolvimento local pode ser um enfoque mais político do que econômico. Se as empresas estão sem território, as instituições políticas não estão. Os governos locais se definem por seu território, pelo de seu competidor

---

<sup>3</sup> Cavestany. Fernando Barreiro. *Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local*. Nov. 2000.

institucional e é o presente e o futuro desse local, o que dá sentido a sua função. Esta separação entre o político e o econômico, parece discorrer muitas das reflexões e propostas, associadas ao desenvolvimento local.

Ao se aprofundar na discussão quanto ao aspecto da territorialidade, observa-se que esta questão, passa a ser compreendida como uma evidência que se pode constatar a existência de atividades econômicas muito territorializadas, e, por outro lado, atividades pouco territorializadas. Qual a dúvida quanto a determinados serviços ou comércio próximos, são atividades cujo território é a base de operações e o seu mercado, onde se encontram seus fornecedores, seus clientes? As atividades industriais que se configuram como sistemas produtivos locais, em muitos casos elas se encontram fortemente internacionalizadas, possui um forte interesse em desenvolvimento das externalidades locais. As atividades fortemente territorializadas geram fortes interdependência de proximidade e se apoiam em especificidades históricas relacionadas com o território. Aqui, entra em cena a questão do uso das vantagens locais, o fator histórico dos nativos, como capital social e que está sendo descoberto pelo capital internacional, quando o seu objetivo essencial é a exploração do que existe na localidade.

Cavestany (2000) explica que o desenvolvimento local não é uma estratégia político-institucional, ou não o é exclusivamente, senão que a hipótese que lhe dá sentido, tem a ver com as ações que, tomadas desde o território, incrementam a criação de valor, melhoram as rendas, aumentam as oportunidades de emprego e a qualidade de vida dos habitantes da localidade. Estes objetivos não podem ser abordados exclusivamente pela ação das instituições públicas, senão que são o resultado da multiplicidade de ações do conjunto de atores que operam e tomam decisões no território ou, sem estar localizados no território, incidem nele. O desenvolvimento local prima pela participação sistêmica, pelo uso do capital interno, onde se construiu um processo de confiança, de solidariedade e de cooperação entre os membros da população local.

Os costumes de uma localidade diferem em forma e de outros ambientes é por isto que cada local possui uma sinergia diferente, tal como posiciona Cavestany (2000), pois, a prática dos atores, seu desempenho enquanto agentes sociais, econômicos, institucionais é uma causa e uma consequência do desenvolvimento do território. Pode-se situar na racionalidade de cada agente que está condicionada pelo perfil do território, que não está determinada de forma absoluta. Como se tem visto a natureza da dependência ou interação com o território, está vinculada à função que cumpre o território para cada ator. Desde aqueles atores para os quais o território é somente uma base de operações, que podem encontrar bases territoriais similares e daí sua tendência à alta mobilidade geográfica, até aqueles que geram fortes interdependências e sinergias com os recursos e com outros atores locais.

Uma nova concepção de desenvolvimento local aparece de maneira muito firme, quanto ao novo paradigma que precisa ser bastante melhorado, assim, o desenvolvimento local não possui um modelo de referência. Não é a execução de ações que responde a um modelo ideal ou racional. O desenvolvimento local é definido como um desenvolvimento complexo (integral) e equilibrado. Desde uma perspectiva ideológica, ele seria um novo paradigma de bom desenvolvimento, uma utopia local. O que não se pode realizar a nível nacional ou estatal, poder-se-ia fazer a nível local, como resultado da vontade de atores que cooperam e que defendem interesses compartilhados sobre o futuro da localidade. O que se observa, é que essa caracterização é uma construção social, melhor trabalhada dentro de uma escala menor, tipo microrregião, considerando a vontade dos agentes e atores locais.

O interessante é que se agregam aos aspectos técnicos, o político e o econômico, como mais uma forma de encarar o desenvolvimento local na busca de

criação de valor para os produtos locais, em termos de política de desenvolvimento local, como um conjunto de ações que, tomada desde o território, melhora as rendas, aumenta as oportunidades de emprego e a qualidade de vida dos habitantes da localidade. A promoção destas ações, como estratégia mais idônea para sua execução, responde a uma série de elementos que explicam o pertencimento ao local. O mais importante é a busca pelas autoridades, assim como pelos agentes econômicos locais, a demanda por valor agregado, visto que os produtos naturais não devem ser subvalorizados.

Não se pode trabalhar a questão do desenvolvimento local, sem que se investigue a localidade, o território. Este autor explicita de maneira objetiva que, o esforço dos atores locais em torno a objetivos de desenvolvimento territorial, pode se definir, em primeiro lugar, como uma resposta local (reativa) frente a ameaças externas. Esta resposta se transforma progressivamente, mediante um processo de maturação da estratégia e da aprendizagem dos atores, em uma ação local (proativa) orientada para objetivos melhores definidos e com maiores níveis de coerência e cooperação entre os atores. O interesse pelo local tem aumentado devido aos meios de comunicação, jornais, televisão e computadores, a internacionalização no local tem sido muito forte, devido ao “efeito demonstração” muito mais intransigente na atualidade.

As estratégias de atuação dos mercados são fundamentais no desenvolvimento local, daí verificar-se que tal visão aborda os fatores antes mencionados de uma maneira específica. Não se trata exclusivamente, de uma resposta local, de uma ação defensiva e de resistência dos territórios. Os objetivos de desenvolvimento local (enquanto estratégia orientada para objetivos desejáveis e factíveis) não supõem uma ação de freio às tendências naturais do mercado, senão que, a partir das tendências do mercado, introduzem-se elementos de compensação que evitam os seus possíveis efeitos negativos, sobre a qualidade no território. Os mercados têm se expandido no mundo inteiro, especificamente nos países subdesenvolvidos, cujo local tem procurado participar desses nichos mercadológicos e cristalizado alguns ganhos.

O estabelecimento de um modelo de desenvolvimento local tem vantagens e desvantagens. Vantagens, porque é necessário dispor de um marco metodológico para fixar as orientações de referência às políticas de desenvolvimento local. E, desvantagens, na medida em que simplifica a complexidade de um processo com múltiplas dimensões. Assim, quais são os componentes centrais de uma política de desenvolvimento local? Este questionamento se faz importante, por conta de que o desenvolvimento local deve ser acompanhado pela participação dos agentes e atores do entorno, quanto às iniciativas das comunidades.

Um modelo de desenvolvimento local se configura de grande importância para o entendimento de tal pensamento quando há o envolvimento dos membros da sociedade. Um modelo se desenvolve a partir da aprendizagem e da experiência acumulada dos atores, fruto das ações e iniciativas de desenvolvimento, que não foram definidas previamente em função de alguns objetivos globais de desenvolvimento que estão na construção. É a partir desta acumulação, que o processo se orienta para a lógica do modelo e estrutura-se a partir dos componentes e sua sequência. O desenvolvimento local, como um paradigma particular, exige um processo de aprendizado especial, para um “efeito demonstração” eficiente, como compilação ou imitação de técnicas externas, a favorecer o local.

Este processo de aprendizado é assimilado, quando os ensinamentos técnicos e acadêmicos, não estavam disponíveis para todos, indistintamente, tal processo aparece de imitação em uma forma muito mais forte, por conta dos pequenos empresários não possuírem condições para investimentos em experiências sistematizadas pelas escolas formais. O processo de ganho de experiência aparece pela acumulação de

conhecimentos adquiridos, pelo condicionamento mecânico, que se vai incorporando ao local, ao longo da história das relações sociais e familiares.

Todo este processo tem criado certo obstáculo à aplicação de uma sistematização por conta de certos resultados que têm complicado o envolvimento de mudança que poderia advir do desenvolvimento local, enquanto processo orientado por seus atores, como ação de transformação do território em uma determinada direção e isto é um processo permanente, não um com uma meta final de desenvolvimento. O enfoque construtivista não pretende definir previamente, a partir de conhecimentos, o caminho a seguir, predeterminá-lo, cuja ação proposta advém da aplicação destes conhecimentos. A abordagem incremental supõe um modelo diferente de articulação de conhecimentos e ações. Os conhecimentos se geram, em grande medida, a partir da experiência dos atores. O método construtivista conclama a participação de todos os agentes econômicos e atores sociais, onde se pode trabalhar a questão do *empowerment*, cuja atuação deve estar engajada na política.

Os atores sociais e agentes econômicos devem procurar iniciativas para dinamizar o local, de forma participativa, tal como se explicita que o desenvolvimento local se plasma na emergência e realização de multiplicidade de iniciativas de desenvolvimento no território. Iniciativas que não podem, nem devem, planejar-se e ser parte de um plano previamente estabelecido com propensão a dirigir o desenvolvimento do território. A isso deve agregar-se que os acordos, a interação social, a associação entre os atores, é um processo dinâmico, com avanços e retrocessos, difícil de gerir de maneira planejada e que requer outras modalidades mais abertas e flexíveis. O desenvolvimento local é um resultado importante das relações sociais de um ambiente, na escolha das atividades mais urgentes e com a colaboração de todos em efetivá-las para um único objetivo, o progresso.

Alguns pontos são essenciais para que se possa compreender um desenvolvimento local e consiga a eficácia necessária para melhora da qualidade de vida da população. Primeiro, com incremento das capacidades dos atores locais, o desenvolvimento local é um processo que auxilia, a uma aprendizagem, como resultado, de melhora no desempenho dos atores. Trata-se de um processo incremental, fruto da própria prática dos atores. Segundo, com os indicadores de desenvolvimento econômico e coesão social, que são as metas territoriais, de desenvolvimento local, tais produtos podem medir-se a partir de indicadores quantitativos, estabelecidos na estratégia de desenvolvimento escolhido, pois os indicadores de desenvolvimento econômico não podem desvincular-se dos indicadores de incremento de capacidade. Terceiro, com os indicadores de inovação política e *mainstreaming*. Estes indicadores se referem à capacidade de inovação e a sua governabilidade, que não se limita a fazer *in loco* o que fazem os estados em escala nacional. A relação entre a globalização e as iniciativas locais, em termos políticos (bens públicos) e a “justificativa” do desenvolvimento local, devem ser objeto de uma medição específica. O trabalho que diz respeito ao desenvolvimento local deve ficar restrito a um ambiente em escala pequena, visto que um tamanho extenso gera complexidade e dificuldade em conseguir os objetivos concretos.

Os ganhos em desenvolvimento local para uma comunidade devem ser conseguidos pelo consenso na organização, e atuação no processo de avanço, na localidade; para tanto, existe dificuldade para construir indicadores confiáveis, quando se refere a processos incrementais e não a resultados puros. Resulta relativamente simples medir as agregações de competitividade das instituições, ou empregos criados em um período determinado, porém não resulta simples a medição do estoque de capital social ou dinâmica de interações sociais, como componentes do incremento das capacidades dos atores locais.

As comunidades que integram uma região necessitam do envolvimento de todos neste processo, não somente para conseguir indicadores quantitativos, também qualitativos para desenvolvimento local. Tais indicadores nos processos, como é o agregado da interação social entre os atores, medem-se através dos indicadores de resultados de desenvolvimento econômico e social, a proporção em que muitos destes resultados só podem alcançar-se com a condição, de que exista uma cooperação organizada. Para isso, analisam-se o contexto e os tipos de impacto, a relação existente entre os fatores do contexto territorial que interessam vincular às políticas de desenvolvimento local. O pertencimento é um sentimento de apego ao local, pois quem está nele não quer sair, e quem saiu quer voltar para compartilhar emoções de parentesco e vizinhança. É preciso realizar uma análise que considere os problemas e necessidades da população, as políticas nacionais e regionais e como as mesmas afetam o desenvolvimento local; a existência de outras atuações que são sinérgicas, complementares ou contraditórias; as capacidades institucionais locais; o contexto econômico global e o ciclo econômico.

A busca de objetivos comuns fica mais fácil quando existe a cumplicidade dos membros da sociedade, na dinâmica da construção do desenvolvimento, daí resulta evidente que para que gere um conhecimento e análise afinada de dito contexto, necessitam-se diversos recursos e procedimentos. Principalmente: a) uma compreensão ajustada das funções territoriais em escalas adequadas de intervenção no território, assim como da propensão e do potencial de desenvolvimento existente; b) a detecção e interpretação das necessidades da comunidade, só se apresentam, a partir de uma participação efetiva dos afetados, o que supõe, uma organização do espaço de cooperação; c) o desenvolvimento das instituições e entidades locais ser um processo complexo, porém se deve prestar especial atenção às capacidades com as quais se conta para o impulso do desenvolvimento local e adaptar a estratégia a estas capacidades e experiências prévias; d) as intervenções das políticas sobre o território, condicionam em grande medida às escolhas e alternativas das estratégias de desenvolvimento local, tanto positiva como negativamente; e, e) o contexto econômico global, tanto suas tendências gerais de médio prazo, ou conjunturas de mudança, bem como os diferentes ciclos econômicos, ser um componente central no contexto de desenvolvimento local.

O desenvolvimento local considera outras dimensões. Analisar os possíveis efeitos indiretos e não previstos que possam gerar efeitos favoráveis ou perversos. Isto é de grande relevância, devido à elevada complexidade e às influências diversas que suportam os processos de desenvolvimento local. Se é verdade que o desenvolvimento local é um processo orientado e racional, não é menos certo que se expanda em um contexto de mudança contínua onde existem variáveis pouco controláveis pelos promotores das estratégias. As estratégias em simulações que foram trabalhadas neste processo de construção do desenvolvimento local são importantes em vigilância perene quanto à prática evolutiva dos ganhos sociais existentes.

O processo de desenvolvimento local envolve estratégias que são essenciais para que se consiga um desenvolvimento dentro das medidas que as comunidades locais preveem. Mesmo assim, faz-se necessário verificar a agregação dos impactos como fruto das estratégias e políticas. Esta dimensão de junção não é algo secundário ou especulativo. Talvez seja esta dimensão a que finalmente dá valor às estratégias de desenvolvimento local. É evidente que a demonstração de que são as estratégias e ações voluntárias de desenvolvimento local, que geram reflexos na direção prevista. Será possível na medida considerada: - extensão de um processo de longo prazo que permite medir efeitos duradouros e acumulativos sobre o território; - análise permanente e uma observação contínua sobre a pertinência, a cerca da relação de coerência entre o

contexto e as estratégias locais, sobretudo, dispor de capacidade para tomar decisões de mudança de estratégia, ante às possíveis mudanças na evolução do contexto; e, - extensão de estratégia inclusiva, que os diferentes atores e suas diferentes percepções, estejam presentes em todo o processo de maneira ativa. Portanto, o processo participativo é importante, devido à população de uma localidade desejar atuar de maneira efetiva no desenvolvimento local que é imprescindível para os habitantes.

Enfim, este autor trabalha a questão do desenvolvimento local, indicando uma resposta à globalização, ao considerar que a compreensão da territorialidade é de grande significado para um entendimento de como se deve investigar o local, com todas as suas particularidades, para que as estratégias assumidas possam chegar a bom termo, visto que a complexidade em todos os níveis tenha condições a que se consiga o intento de desenvolvimento da localidade.

### **Visão de Vázquez-Barquero<sup>4</sup>**

Não se pode discutir o local sem procurar entender o significado de globalização, pois, conceitua-se este termo pelos avanços que refletem o desenvolvimento da economia global, a internacionalização do sistema produtivo e dos mercados, a redução do papel econômico do Estado, e o crescente domínio das empresas multinacionais; as formas diferentes de regionalização e de integração das economias nacionais são os mecanismos pelos quais se institucionaliza o processo de globalização.

Os fatores responsáveis pela aceleração do processo de globalização tem sido, entre outros, os seguintes: as mudanças nas políticas econômicas e comerciais, que têm generalizado a liberalização dos mercados de bens, serviços e fatores; as novas estratégias das empresas multinacionais que aproveitam as novas oportunidades de localização que a integração apresenta; e, a introdução de inovações nos meios de transportes e comunicações que facilitam a integração dos mercados e a produção multinacional, que reduzem os custos de produção e de trocas.

As empresas concorrem no mercado do entorno produtivo e institucional nos quais fazem parte. Pode-se falar da concorrência entre as cidades e regiões, e de que a divisão internacional do trabalho é um fenômeno urbano e regional. A melhora da produtividade e competitividade das cidades depende da introdução de inovação nas empresas, da flexibilidade e organização do sistema produtivo, e da existência de instituições que favorecem ao funcionamento dos mercados. A formação de redes, a introdução de formas mais flexíveis de organização das grandes empresas e a externalização dos sistemas de produção tem permitido melhorar a produtividade e competitividade nas cidades e regiões urbanas inovadoras.

A globalização e a reestruturação produtiva afetam os sistemas produtivos das regiões desenvolvidas e das atrasadas, as cidades grandes e as cidades médias e pequenas. Em um mundo cada vez mais globalizado, há cidades e regiões que ganham e outras que perdem, em função de sua dotação de recursos humanos, recursos naturais e sua inserção na economia global e não pelo seu pertencer a um Norte ou a um Sul predefinido.

O aumento da concorrência nos mercados faz com que os ajustes de processo produto e organização ocasionem menores custos que em etapas anteriores. Os produtos intermediários e as matérias-primas se mantêm a níveis de preços mais estáveis e competitivos, os custos de financiamento se reduziram sensivelmente e a dimensão das trocas foi em media reduzida. O novo cenário abre às empresas a

---

<sup>4</sup> Vázquez-Barquero, Antonio. desarrollo endogeno, un concepto para la accion: diversidad de interpretaciones. Internet. Madrid. Universidad Autónoma de Madrid. 2007.

oportunidade de estar presente em um mercado, mais estável e amplo, e com uma moeda única e forte. Ao aumentar a concorrência gera ameaças para aquelas empresas que não tenham adaptado suas estruturas ao novo entorno.

A questão do desenvolvimento das economias locais e regionais, agora como no passado, reside em interpretar os processos de acumulação de capital que impulsionam o crescimento econômico. Consiste em como abordar a questão dos rendimentos decrescentes, como indica o pensamento neoclássico que conduz ao estado estacionário.

O desenvolvimento endógeno considera que a acumulação de capital e o progresso tecnológico são fatores chave no crescimento econômico, identifica um caminho de desenvolvimento auto sustentado, de caráter endógeno, ao argumentar que os fatores, que contribuem ao processo de acumulação de capital, geram economias, externas e internas de escala, redução nos custos em geral e nos custos de transação e favorecem as economias de diversidades. Isto reconhece a existência de rendimentos crescentes dos fatores acumuláveis e o papel dos atores econômicos, privados e públicos, nas decisões de investimento e localização empresarial.

O desenvolvimento econômico se produz como consequência da utilização do potencial e do excedente gerado localmente e da atração de recursos externos, assim como da incorporação das economias externas ocultas nos processos produtivos. Para neutralizar as tendências do estado estacionário é preciso ativar os fatores determinantes dos processos de acumulação de capital, como: a criação e difusão das inovações no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a geração de economias de aglomeração e diversidade nas cidades, e, o desenvolvimento das instituições.

O desenvolvimento econômico e a dinâmica produtiva estão em função da introdução e difusão das inovações e do conhecimento, que impulsionam a transformação e renovação do sistema produtivo, já que, a acumulação de capital é também acumulação de tecnologia e conhecimento. Para que isso seja possível, é necessário que os atores que integram o sistema produtivo local, tomem as decisões adequadas em investimento em tecnologia e organização.

As empresas tomam suas decisões de inovação em um entorno cada vez mais competitivo e globalizado e é o esforço para aumentar a rentabilidade de seus investimentos e ampliar a presença nos mercados, que constitui um dos mecanismos chave do processo de inovação. Assim, desde a perspectiva do desenvolvimento competitivo da economia, as inovações e as novas tecnologias não surgem fora do sistema econômico senão que são endógenos ao sistema produtivo, à economia e à própria sociedade.

A introdução e difusão de inovações e de conhecimento reforçam a competitividade e rentabilidade das empresas e dos sistemas produtivos. A introdução de inovações permite as empresas criarem unidades de maior tamanho e construir instalações de menor dimensão, economicamente mais eficientes, com a qual reforçam as economias internas de escala. As inovações permitem definir e executar estratégias dirigidas a ampliar o alcance das operações das empresas, mediante as integrações horizontais ou verticais, através da ampliação da variedade dos produtos e da diferenciação da produção. A introdução e difusão das inovações e o conhecimento conduzem a melhorar o "stock" de conhecimentos tecnológicos de uma indústria ou um sistema produtivo, o que cria economias externas às empresas, das quais se beneficiam todas elas.

Um dos fatores centrais que condiciona o processo de acumulação de capital é a organização dos sistemas produtivos durante as últimas décadas. A questão não reside em se o sistema produtivo de uma localidade ou território está formado ou não por

empresas grandes ou pequenas senão pela organização do sistema produtivo local. A organização do entorno, no que estabelecem as relações entre as empresas, os provedores e os clientes, condiciona a produtividade e competitividade das economias locais.

Os sistemas de empresas locais e as relações entre as empresas são mecanismos através dos quais se produzem os processos de crescimento e mudança estrutural, nas economias locais e regionais, já que permitem gerar rendimentos crescentes, quando as relações e interação entre as empresas propiciam a utilização de economias de escala ocultas, nos sistemas produtivos e nos centros urbanos, para agregar potenciais de desenvolvimento econômico local.

A formação e desenvolvimento dos sistemas de empresas, as novas formas de organização das grandes empresas e as alianças estratégicas das empresas permitem obter economias (externas e internas, segundo os casos) de escala na produção, na pesquisa e desenvolvimento dos produtos (quando as alianças afetam à inovação). Em todos os casos é possível impulsionar processos de diferenciação da produção e obter economias de alcance. Com os sistemas de empresas e as alianças estratégicas favorecem a redução dos custos de transação entre as empresas (e fábricas subsidiárias) e entre os departamentos das empresas.

Em cenário como o atual, caracterizado pela globalização da produção e das trocas e o aumento das atividades de serviços, as cidades se têm convertido em espaço preferido ao desenvolvimento, já que nelas se tomam as decisões de investimento e de localização da indústria e dos serviços. Seu potencial de desenvolvimento permite responder aos desafios que apresenta o aumento da competitividade, vinculando os processos de ajuste produtivo e organizativo à utilização dos recursos próprios, à difusão das inovações e ao fortalecimento das relações com outras cidades.

A cidade é o espaço por excelência de desenvolvimento endógeno, gera externalidades que permitem o aparecimento de rendimentos crescentes, possui um sistema produtivo diversificado que potencia a dinâmica econômica, é um espaço de redes no qual as relações entre atores permitem a difusão do conhecimento e estimula os processos de inovação e de aprendizagem das empresas.

As cidades são territórios para a criação e desenvolvimento de novos espaços industriais e de serviços devido as suas potencialidades de desenvolvimento e à capacidade de gerar externalidades. O espaço de competitividade criado pelo processo de globalização induz às cidades a responder estrategicamente através de iniciativas locais que estimulam os processos de desenvolvimento endógeno.

Os processos de desenvolvimento não se produzem no vazio senão que possuem profundas raízes institucionais e culturais. O desenvolvimento de uma economia é conseguido pelos atores de uma sociedade que possuem uma cultura, com formas e mecanismos próprios de organização. Cada sociedade anima o desenvolvimento de forma específica de organização e instituições que lhe são próprias e que facilitam ou dificultam a atividade econômica devido a que os agentes econômicos tomem suas decisões nesse entorno organizativo e institucional, e não seguem sempre as prescrições teóricas dos modelos econômicos.

O desenvolvimento econômico toma força naqueles territórios, em que possuem um sistema institucional evoluído e complexo. Quando as empresas estão integradas em territórios caracterizados por redes densas de relações entre as empresas, as instituições de formação e de pesquisa, as associações de empresários e os sindicatos, e os governos locais podem utilizar mais eficientemente os recursos disponíveis e melhorar sua competitividade. As barreiras ao desenvolvimento aparecem, como consequência das carências e mau funcionamento da rede institucional, que dificultam o desenvolvimento dos processos de crescimento auto sustentado.

O novo pensamento institucional argumenta que a relevância estratégica das instituições nos processos de desenvolvimento reside em que seu desenvolvimento permita reduzir os custos de transação e produção, aumenta a confiança entre os atores econômicos, estimula a capacidade empresarial, propicia o fortalecimento das redes e a cooperação entre os atores e estimula os mecanismos de aprendizagem e de interação.

As cidades e regiões se apresentam ante a necessidade de reestruturar seus sistemas produtivos para fazer frente ao aumento da concorrência e à mudança das condições de mercado, mediante a introdução das mudanças organizativas, tecnológicas, produtivas e comerciais que as fizeram mais competitivas. Ante a passividade das administrações centrais, os atores locais, de forma espontânea, tratam de impulsionar e controlar os processos de ajuste, o que dá lugar à política de desenvolvimento econômico local.

Estas ações são de caráter muito diverso. Algumas se dirigem à melhora da infraestrutura física e o capital social com investimentos que são indispensáveis para o funcionamento do sistema produtivo. Outras tratam de suprir as carências dos fatores imateriais do desenvolvimento mediante iniciativas dirigidas a melhorar a formação dos recursos humanos, a impulsionar o surgimento e desenvolvimento de empresas ou a favorecer a difusão das inovações e do conhecimento. E, por fim, propõe-se fortalecer a capacidade organizativa do território, fomentando a criação e o desenvolvimento de redes de empresas e a coordenação entre as instituições.

Além do mais, tem-se fortalecido a confiança e cooperação entre as empresas e instituições, o que tem favorecido o desenvolvimento das redes locais, e tem contribuído ao aumento da competitividade das empresas. Em suma, a melhora do entorno institucional tem contribuído a reduzir os custos de transação de todo tipo e impulsiona o processo de desenvolvimento econômico e social.

A política econômica local deve ser uma atuação de baixo para cima em política de desenvolvimento, na qual os atores locais jogam o papel central na definição, execução e controle. Em suas formas mais avançadas, os atores locais se organizam formando redes que lhes servem de instrumento para o conhecimento e a aprendizagem da dinâmica do sistema produtivo e das instituições, e para acordar iniciativas e executar as ações que integram estratégia de desenvolvimento local.

O processo de globalização implica num aumento da concorrência nos mercados e, situa a discussão sobre o crescimento e mudança estrutural na dinâmica da acumulação de capital. O processo de ajuste e a reestruturação produtiva geram como consequência das decisões de investimento e localização das empresas, o que abre um espaço para as iniciativas locais. O desenvolvimento endógeno é uma interpretação útil para entender a dinâmica econômica e produtiva e para definir e executar as respostas das organizações e instituições aos desafios da competitividade.

As economias locais e regionais se desenvolveram e crescem quando se difundem as inovações e o conhecimento entre as empresas e os territórios de tal maneira que aumentam e se diferenciam os produtos, reduzem-se os custos de produção, e melhoram as economias de escala. Elas se desenvolvem e crescem quando a organização dos sistemas produtivos é mais flexível e se formam redes e alianças para competir, que favorecem as economias internas e externas de escala e melhoram o posicionamento competitivo das cidades e territórios. Ademais, desenvolvem-se e crescem quando as empresas se localizam em cidades inovadoras e dinâmicas que permitem às empresas utilizar as economias e indivisibilidades existentes no território. Em suma, elas se desenvolvem e crescem quando as redes de instituições são complexas e densas, o que permite aflorar a confiança entre os atores e reduzir os custos de transação.

As cidades e regiões terão mais êxito em seus processos de crescimento e mudança estrutural quando todos os fatores atuam conjuntamente, criando sinergias entre eles e reforçando seu efeito sobre a acumulação de capital. Pode-se dizer que os fatores de acumulação formam um sistema, que permite multiplicar o efeito de cada um dos fatores que determinam o processo de acumulação.

A política de desenvolvimento local cumpre uma função relevante nos processos de ajuste produtivo, através das iniciativas locais, fomenta a difusão das inovações e do conhecimento, facilita a criação de redes de empresas, melhora a diversidade urbana, e estimula a densidade do tecido institucional. A política de desenvolvimento local permite melhorar o comportamento de cada um dos fatores determinantes da acumulação de capital.

Por último, o desenvolvimento endógeno é um instrumento para a ação, quando a sociedade civil é capaz de dar uma resposta aos desafios que produz o aumento da concorrência nos mercados, mediante a política de desenvolvimento local. O desenvolvimento de formas alternativas de governabilidade econômica, através das organizações intermediárias e de criação das associações e redes públicas e privadas, permite às cidades e regiões incidir sobre os processos que determinam a acumulação de capital, otimizar suas vantagens competitivas e favorecer o desenvolvimento econômico.

### **Visão de Durston<sup>5</sup>**

A formação de um desenvolvimento local trás em seu âmago o capital social, toda uma relação que foi construída ao longo de muitos anos de convivência e busca de progresso social para o entorno, daí a simbiose de cooperação, reciprocidade e confiança entre os membros de uma determinada comunidade.

A concepção de capital social mais convincente ou detalhada é a que trabalha este cientista, quando explica que este termo faz referência às normas, instituições e organizações que promovem: a confiança, a ajuda recíproca e a cooperação. O paradigma de capital social e o de neoinstitucionalismo econômico em que aquele se baseia, em parte, explica que as relações estáveis de confiança, reciprocidade e cooperação podem contribuir com três tipos de benefícios: 1) reduzir os custos de transação; 2) produzir bens públicos, e, 3) facilitar a constituição de organizações de gestão de bases efetivas, de atores sociais e de sociedades civis saudáveis. Em cidades de menores portes, ou em pequenos negócios, quais sejam agrícolas, industriais, ou comerciais, ou de serviços, a ajuda entre os vizinhos sempre são efetivadas com grande satisfação entre ambos.

Os ensinamentos sobre a compreensão de capital social deixa evidente que, remete-se às formulações “fundamentais” do conceito desse termo, realizadas em sua maior parte nas décadas dos anos oitenta, estas formulações coincidem em dois aspectos: que se fala de capital social, no sentido que é um recurso, ou via de acesso a recursos que, em combinação com outros fatores, permite conseguir benefícios de capital que reside nas relações sociais. Como se nota objetivamente nos relacionamento entre vizinhos de baixa renda, a ajuda mútua está sempre frequente, devido às condições de assalariamento, que só é pago no final do mês, que precisa suprir necessidades imediatas.

Durston (2000) recorre a Putnam (1993) para uma caracterização do capital social, com mais precisão, ao explicitar que, capital social são os aspectos das

---

<sup>5</sup> Durston, John. *Qué es el capital social comunitario*. Chile, CEPAL-ECLAC, División de Desarrollo Social, Políticas Sociales, nº 38. 2000.

organizações sociais, tais como as redes, as normas e a confiança, que facilitam a ação e a cooperação para benefício mútuo. Putnam assinala que o trabalho em conjunto é mais fácil em uma comunidade que tem um *stock* abundante de capital social. Para que o sentido familiar de estarem unidos em busca de um objetivo comum seja a tônica que incita a que se possam criar formas de atuação no mercado, quer seja de trabalho, de comércio, ou outra maneira de relacionamento amigável, o capital social estar presente neste processo.

Depois de uma investigação intensiva sobre as escolas do capital social Durston (2000) coloca que, capital social é o conjunto das relações de confiança e cooperação, não necessariamente produz altos níveis de participação, nem sociedades civis altamente democráticas, nem obrigatoriamente resulta em aumentos de produtividade e produto econômico de empresas ou economias. Esse sentido de cooperação a que alude este autor é que se construa uma harmonia entre os colegas de atuação e se possa, pelo menos, conviver com as adversidades de maneira unida e ajudando uns aos outros.

Ao detalhar um pouco mais sobre o capital social, Durston (2000) deixa bem claro que, o capital social coletivo ou comunitário, consta das normas e estruturas que conformam as instituições de cooperação grupal. Reside não nas relações interpessoais diáticas, senão nestes sistemas complexos, em suas estruturas normativas, administrativas e judiciárias. Deve-se lembrar, a esse respeito, que as comunidades são muito mais que redes; muito mais, inclusive que redes circunscritas, limitadas. A definição clássica de comunidade abarca aspectos de atividade coordenada com certo propósito comum, autogerido, superestrutura cultural, e sentido de identidade. O aspecto importante no que respeita à comunidade é o fato que existe uma identificação com o local, o conhecimento mútuo entre os habitantes é muito forte e a solidariedade prevalece, daí os ganhos sociais que devem surgir.

Durston (2000) explica de maneira objetiva as implicações do capital social, pois, é em grande medida um fenômeno comunitário porque as instituições locais de cooperação e cogestão emergem como um resultado frequente de interação de estratégias individuais. Isto está teoricamente sustentado em dois enfoques conceituais diferentes: a) o que postula a cooperação como um resultado das decisões racionais de agentes econômicos, refletido também nas teorias dos jogos e da cooperação, e, b) o que postula que estas regras surgem como uma consequência não planejada da coevolução de estratégias de múltiplos agentes. Ainda quanto à questão comunitária, faz-se importante que uma organização participativa é de grande valia, quando se trabalha o local, com todos os símbolos que estão imantados neste tipo de organização social.

No processo de envolvimento do capital social, Durston (2000), apresenta uma visão nova, que serve como elemento participativo, pois, apesar do ainda não concluído debate, esta revisão em algumas das facetas da teoria do capital social permite reivindicar seus aportes à reflexão sobre o *empowerment*. O *empowerment* no contexto de uma estratégia social é um processo seletivo consciente e intencional que tem como objetivo a igualação de oportunidades entre os atores sociais. O critério central é de transformação de setores sociais excluídos em atores ativos, e de ajustamento para cima de atores débeis. A questão do *empowerment*, faz-se fundamental, como importante na conjugação do social com a política no processo decisório, visto que essa ação conjunta é economicamente, mais viável para uma atuação econômica.

Ao considerar ainda a análise do *empowerment*, verifica-se que Durston (2000) busca mais informações para uma exploração mais detalhada deste termo. No contexto de uma estratégia social, o critério central é o de transformar os setores excluídos em ativos, e de nivelar para cima os atores débeis. Daí busca-se em Staples (1990) que

*empowerment* é um processo pelo qual um determinado grupo conquista, desenvolve e exerce a autoridade. A ênfase está em que o grupo leva a cabo seu próprio *empowerment*, e não o recebe de uma entidade superior que concede poder a outros. É a antítese do paternalismo, a essência da autogestão, que se levanta sobre as capacidades existentes de uma pessoa ou grupo social, para potenciá-las, para realizar e intensificar essas forças potenciais preexistentes. A definição de *empowerment* é importante, tendo em vista que boas estratégias para uma localidade dependem da participação efetiva dos que albergam tal recinto, e deve cobrar e monitorar as decisões do ambiente onde se vive ativamente.

Nas conclusões que apresenta Durston (2000) ele demonstra seu ponto de vista mais direto, ao colocar que, o capital social reside nas relações sociais, e é apoiado por elementos simbólicos e valoricos em todas as culturas. Estão muito amplamente presentes os precursores, ou matéria prima, do qual pode emergir, em condições propícias, o capital social, as relações de parentesco, vizinhança e identidade que podem servir de base para a confiança e a cooperação, e os sistemas simples de intercâmbio não mercantis baseados no princípio de reciprocidade. As pessoas sempre foram como ainda são muito ligadas à família e parentes próximos, devido a sinergia de proximidade, ou sentimentalismo familiar indicar um apego muito forte ao local onde nasceu, daí a construção do capital social local.

Noutra passagem de suas conclusões sobre capital social Durston (2000) implementa, como de suma importância, definir o capital social comunitário e distingui-lo de outros fenômenos sociais, em parte em distinção do capital social individual. Se o capital social fora só reciprocidade, redes e outros aspectos de um ativo individual, não estaria claro em que maneira se distingue o capital social das máfias, das relações de corrupção e do autoritarismo. O capital social comunitário tem atributos e formas institucionais distinguíveis destas, e seu marco conceitual aporta algo novo na forma de uma teoria unificada que conecta e ilumina aspectos previamente difusos. Os pesquisadores devem recorrer ao capital social como forma de congregar os valores locais, as afinidades que existem nos habitantes, não só pelo lado familiar como dos que chegam e amalgamam com o *status quo* que lhe apraz.

Não há como negar que o capital social gera benefícios que são fundamentais para a localidade e desenvolvimento local; Durston (2000) explicar que as teorias do capital social concordam em identificar os possíveis benefícios com o fortalecimento da cidadania, por um lado, e da produção de bens públicos e economias de transação, por outro. Estes benefícios estão associados menos com os discursos e mais com as práticas. Neste estudo se interessou principalmente pelos impactos econômicos, sem perder de vista que o ganho deste, em um país moderno passa em grande parte pela força da cidadania frente ao Estado. Do mesmo modo como se explicou a questão do *empowerment*, aqui entra em cena a cidadania, que vai pelo mesmo caminho de uma incorporação participativa dos que estão excluídos de toda uma atuação social.

O capital social está presente em todas as comunidades, desde as práticas econômicas, como as simbólicas, Durston (2000) explica a capacidade de empreendimento coletivo. Partindo dos contratos diáticos, os atores sociais recrutam aliados a partir de uma matriz de parentesco e vizinhança. Desta maneira, os grupos se multiplicam para formar associações de trabalho, comunidades e sociedades regionais com capital social. Nesta transformação, os proprietários do capital social passam de ser dois indivíduos a serem atores coletivos, ou ser a sociedade em seu conjunto. Como bastante divulgados, os resultados da participação de associativismo, de cooperativismo, são ganhos devido a decisão coletiva que beneficiam a todos os envolvidos, com aumentos crescentes de rentabilidades.

Depois das concepções de capital social com o seu entendimento científico e incorporável para desenvolvimento local, Durston (2000) explana que, o capital social não é somente um recurso que possuem os indivíduos em suas redes pessoais, senão também grupos e comunidades em uma forma diferente, a de instituições e sistemas complexos. O desenvolvimento econômico se julga na possibilidade de passar de uma vida comunitária, baseada em laços de parentesco, a sociedades organizadas por instituições formais. Isto significa que o capital social está presente em diversos graus e formas nas instituições do Estado, no mercado e na sociedade civil. As comunidades buscam uma forma melhor de vida para os habitantes do local, ou um desenvolvimento que parta das decisões dos cidadãos participativos, daí o capital social ser imprescindível ao progresso local.

Uma importância é verificar os pontos essenciais da rede de formação de um capital social para que se possa utilizá-los bem, tal como comenta Durston (2000), pois, um elemento chave para baratear o capital social prévio dos grupos destinatários é a capacidade dos programas em reconhecer e respeitar a trajetória prévia das comunidades em suas iniciativas de desenvolvimento, e de somar-se a elas. Com tal fim, a análise das redes de capital social a nível local deve ter a capacidade de discernir entre os grupos ou indivíduos que, por diferentes razões, vêm-se forçados a cooperar, e aqueles que participam voluntariamente por iniciativa e interesses próprios. Para incitar a um desenvolvimento local, faz-se necessária a utilização de programas sociais, estruturados com a participação de todos, para detectar os elementos de capital social que podem ser inseridos no desenvolvimento.

Ao se poder elencar exemplos de trabalho com capital social para desenvolvimento local, Durston (2000) explica que, os programas destinados à sociedade, sejam de recuperação ambiental, desenvolvimento comunitário ou superação da pobreza podem criar, recuperar ou potenciar capital social, só se o propõem explicitamente. Se os promotores do desenvolvimento, as organizações não governamentais, governos e agências externas, realmente desejam trabalhar em benefício das comunidades e seus recursos, deverão voltar sua visão a novos enfoques de trabalho com a sociedade. Ao contrário, seguir-se-á fazendo do desenvolvimento um mundo virtual. A implantação de tecnologias impostas “de cima para baixo” não tem dado certo, visto que não se respeitou o *saber local*, a história de cada trabalhador e como resultado, aparece a aversão ao que vem de fora.

Dentro das fronteiras de uma localidade, quer seja microrregião, município, ou estado, as relações sociais é que impulsionam o desenvolvimento local, tal como comenta Durston (2000), pois, os fundadores do conceito de capital social colocaram que este se poderia construir, direta ou indiretamente, fazendo realidade o potencial sinérgico que encerra o trabalho conjunto das organizações cívicas e do Estado. Conforme esta tese, os incentivos que outorga o Estado para que os cidadãos se associem com o objeto de receber algum benefício, tem o efeito adicional de romper as barreiras seculares de desconfiança e, por essa via, estimular a confiança ali onde não existe, assim como de fortalecer os hábitos de colaboração e associação. Neste caso, a localidade ambiental deve se organizar, verificar o potencial existente e programar como estruturar o desenvolvimento que se almeja, o envolvimento do estado, com o município e a população.

Enfim, as técnicas de administração na modernidade não primam pelo trabalho isolado de uma liderança, mas pela atuação de todos com a sua cota participação, como explana Durston (2000), daí, a autogestão sustentável de um sistema cultural ser um processo de desenvolvimento, porque não lhe está alheio ao melhoramento do bem-estar material. Isto é assim porque a cultura não se limita ao ideológico, senão que é um sistema humano total, um sistema sócio-econômico-cultural que se expressa em três

planos, o simbólico-idealista, o organizativo-institucional, e o material-produtivo, todos dependentes entre si. Tal envolvimento faz com que se utilizem todos os princípios para que se possam conseguir bons resultados em um trabalho sistêmico onde todos os setores econômicos, sociais, ambientais, geográficos estejam comprometidos.

### **Visão de Delgado/Lloret<sup>6</sup>**

A discussão sobre o desenvolvimento local e suas medidas, inicia-se em etapas diferentes, tais como: o debate sobre o local que se diferencia do território, o desenvolvimento em termos locais e as técnicas de medição de todo este processo, em que a sociedade está envolvida.

Esse novo paradigma do pensamento econômico tem início com mais firmeza depois da Segunda Guerra Mundial, cujo termo desenvolvimento econômico sofreu modificações importantes para abranger a multidisciplinaridade, que é um interagir com outras ciências, que dão mais consistência a este processo.

Os debates sobre desenvolvimento econômico começam a tomar fôlego com a compreensão de que existe uma distinção entre desenvolvimento e crescimento, e aí entra a questão do qualitativo e o quantitativo, pois o crescimento econômico envolve variáveis tangíveis, palpáveis, ou quantificáveis, quando o desenvolvimento diz respeito ao qualitativo.

O desenvolvimento, em seu detalhamento mais profundo, compreende um complexo processo que diz respeito a questões econômicas, sociais, políticas, técnicas, ambientais e institucionais, entre outras que participam de um aumento por igual de todo o sistema econômico, social e ambiental de uma localidade.

O desenvolvimento contempla essencialmente o ser humano como seu fim e não como um meio de produção, visto que as decisões são pensadas e decididas por este agente econômico e também pelos atores sociais que estão envolvidos na engrenagem de busca do desenvolvimento em sua essência, que é uma melhora no bem-estar de todos, ou na qualidade de vida dos habitantes de uma localidade.

Neste contexto, entra em cena o ambiente como fundamental na caracterização do desenvolvimento local, pois os recursos naturais, que antes eram abundantes, sem embargo, não considerados pelas decisões econômicas clássicas, hoje são escassos, que devem ser melhor monitorados para não comprometer a sobrevivência do planeta.

No bojo deste debate aparece o conceito de desenvolvimento sustentável, cujo entendimento advém de 1972 com o debate internacional em Estocolmo e depois no Rio de Janeiro, cuja definição está em Gro Brundtland (1987), com o parecer de que o *desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaça as necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfação das suas próprias necessidades.*

Para melhor compreensão deste ponto de vista, Delgado/Lloret foi buscar em Prebisch as suas ideias frutíferas, quando expressa que o desenvolvimento não é mero expandir o que já existe hoje em dia, senão um processo de intensas mudanças estruturais e que a industrialização é a chave do crescimento do nível de vida de um povo, que é ao mesmo tempo a tecnificação da agricultura.

Além do mais, em Delgado/Lloret, observa-se que o desenvolvimento territorial se refere agora a processos de mudanças socioeconômicos de caráter estrutural, delimitados geograficamente e inseridos em um marco configurado por sistemas

---

<sup>6</sup> Delgado, Elier Méndez y Feijóo, María del Carmen Lloret. *Índice de desarrollo humano a nivel territorial en Cuba. Período 1985-2001*. Cuba. Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Central de Las Villas. 2003.

econômicos de mercado, ampla abertura externa e descentralização dos sistemas de decisão.

Esta nova forma de ver é a globalização, que é um processo que deveria unir os povos para um melhor distribuir os produtos da criatividade humana, não obstante, separa-a cada vez mais com a concentração constante da riqueza mundial, e porque não dizer de países poderosos, não constituindo a integração tão almejada pelos líderes menores deste processo.

Em suas primorosas investigações, Delgado/Lloret invoca a Boisier quando explica que o desenvolvimento regional é um processo localizado de mudança social sustentado, que tem como finalidade última o processo permanente da região, do território, da localidade, da comunidade e de cada indivíduo residente no entorno, além de estar vinculado estreitamente a um processo de crescimento econômico, o desenvolvimento regional exige alguns condicionamentos.

Tais condicionamentos são evidentes, tais como, uma crescente autonomia para empreender um estilo local de desenvolvimento e aplicar políticas do próprio ambiente, para tanto, faz-se necessária uma verdadeira descentralização que conte com a participação política da população excluindo em definitivo qualquer forma de autoritarismo.

Em economias subdesenvolvidas, ou pobres, a produção em sua maioria é agrícola de subsistência, bastante diversificada e vastamente pluralizada, daí faz-se necessária a compreensão de um novo modelo, tal que tenha capacidade de apropriar-se do produto excedente para reinvestir em tal processo, o que permitirá superar de forma paulatina as estruturas de produção obsoletas e diversificar a base econômica, isto possibilitará a um desenvolvimento sustentável a longo prazo, que oferece bases mais sólidas.

Estes pesquisadores não tratam diretamente do melhor uso dos recursos naturais, entretanto, dos princípios de racionalidade e proteção ambiental, pois, eles investigam a qualidade de vida da população de uma localidade, em seu aspecto de educação, de saúde e de tempo de vida, cujos recursos naturais devem ser preservados para que estas variáveis sejam importantes no processo de desenvolvimento local.

A identificação completa da população com a região, onde aparece a concepção de pertencimento e ligação com o desenvolvimento regional, isto faz elo com a história, psicologia, linguagem local, tradição e firmeza sociocultural com o território.

Delgado/Lloret (2000-2005) também trabalha a globalização, ao fazer uma pesquisa investigativa de medição do desenvolvimento humano neste processo, daí o desempenho em uma quantificação do desenvolvimento econômico local, ao trazer para a questão municipal, em seu país.

O enfoque dominante tende a ser o território dado que permite ser mais eficiente na administração dos recursos e mais eficaz na obtenção dos resultados, daí a necessidade de buscar soluções territoriais. Neste sentido, iniciou-se a tomar a forma de uma nova estratégia de desenvolvimento que se conhece como "desenvolvimento econômico local", que pretende o desenvolvimento e a reestruturação do sistema produtivo e busca de melhora no nível de vida da população, junto com emprego, ao utilizar os próprios recursos materiais, trabalhistas e financeiros em investimentos estratégicos ao desenvolvimento.

As políticas de desenvolvimento econômico local são respostas necessárias aos principais desafios e imperativos do ajuste estrutural real das economias modernas, já que se orientam de forma fundamental a assegurar a introdução das inovações tecnológicas e organizações com a base do tecido produtivo dos diferentes territórios.

O desenvolvimento econômico local se converte, nos anos 80, em estratégia de desenvolvimento territorial dominante, com objetivos pragmáticos, instrumentos e ações,

que não só tratam de solucionar problemas concretos, senão que dão maior importância à competitividade e difusão das inovações e, desde o ponto de vista operacional, as iniciativas locais se instrumentalizam através de formas flexíveis de organização como são as agências de desenvolvimento.

As características das localidades mudam de ambiente a ambiente, pela qual as ações das estratégias se modificam substancialmente e pode ir desde o fomento da capacidade empresarial até a solução dos problemas estruturais. São os elementos-chaves para poder materializar as estratégias de desenvolvimento local, a disponibilidade dos recursos (humanos, materiais ou empresariais e financeiros) e a participação dos agentes públicos e privados interessados em cada iniciativa.

Diante deste ponto de vista, prever-se uma alternativa viável para a maioria daqueles espaços que não encontram suficientes recursos para seu próprio desenvolvimento, como explorar ao máximo possível suas potencialidades endógenas, quer dizer, explorar os recursos presentes em sua geografia e como tal aproveitar a economia local.

Um primeiro conceito dado por Delgado/Lloret (2005) sobre desenvolvimento econômico local é que, *seja um processo de organização de um território ou espaço econômico bem definido*, é um resultado dos esforços conjuntos de todos os atores e agentes econômicos que dão vida à mesma (população, organizações de massa, agentes públicos e privados, etc.) para construir um projeto de desenvolvimento que integre todos estes elementos e de maneira geral, os diversos componentes econômicos, sociais, das atividades dos recursos locais.

O desenvolvimento econômico local é um conjunto de atividades tanto de produção e serviços da localidade e sobre as quais a sociedade possui poder de decisão e influência direta, tanto no que respeita ao seu desenvolvimento como para o seu funcionamento. Na economia local, fazem parte as rendas efetuadas pela presença de instalações de caráter nacional ou regional, relacionados com suas utilidades, a ocupação do solo, o uso de infraestrutura e o impacto no meio ambiente, cujas instalações são fontes de emprego para a localidade e com elas podem estabelecer-se relações de cooperação, mediante a elaboração conjunta de pequenos projetos em benefício da comunidade, aproveitamento da infraestrutura das grandes indústrias e o uso de resíduos e dejetos que podem ser reaproveitados como base à produções locais ao contribuir à sustentabilidade do desenvolvimento econômico.

Delgado/Lloret (2005) trabalhou um Índice de Desenvolvimento Municipal, que trata de uma técnica de análise regional a mais, pois o mesmo permite medir o nível de desenvolvimento econômico local e resulta chave para a etapa de Diagnóstico de um Plano de Desenvolvimento Territorial e Municipal.

Uma segunda importância é dada devido a sua utilização para trabalho em administrações municipais de planejamento, pois as informações sobre este assunto são necessárias para extrair conclusões de médio e de longo prazo. Isto permite medir o nível de desenvolvimento alcançado por cada município e detectar as desproporções que existem em seu desenvolvimento.

O local pode interpretar-se em diferente aspecto, tal como: “dimensão espacial ou território”, entretanto, para este trabalho se considerou conveniente identificar a localidade como a microrregião, como se pode reconhecer na maioria dos trabalhos brasileiros e até mesmo do mundo.

O homem é o principal objetivo em qualquer índice ou fórmula que pretenda aplicar, assim o desenvolvimento humano é um processo no qual se ampliam as oportunidades do homem, nos três níveis de desenvolvimento essenciais que considera o Informe de Desenvolvimento Humano que são: desfrutar de uma vida prolongada e saudável, adquirir conhecimentos, e, ter acesso aos recursos necessários para

conseguir o nível de vida adequado, pois, da mesma forma é concebido como um processo de ampliação de oportunidades aos indivíduos como o nível de bem-estar que se almeja alcançar.

Para o cálculo do desenvolvimento humano, utilizam-se três elementos que estão na vida humana, quais sejam: a longevidade, os conhecimentos e os níveis de vida decentes. Nestas medidas, podem-se incluir muitos indicadores para a medição deste indicador, entretanto, isto resulta muito difícil, devido à carência de estatísticas comparáveis e, além disto, o excesso de indicadores que pode criar uma imagem distorcida da realidade, mesmo que neste aspecto possam aparecer diferentes critérios.

Quanto aos três participantes do índice de desenvolvimento humano, verifica-se que a longevidade significa a esperança de vida de um ser humano que é bastante valiosa, como segundo ponto os conhecimentos se referem ao acesso à educação que resulta necessário para levar uma vida produtiva na sociedade moderna, e, um nível de vida compatível com a realidade cotidiana.

O Índice de Desenvolvimento Municipal unido a outros indicadores com as mesmas finalidades possibilita que através da técnica de cluster se possam diferenciar os municípios que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento, o que constitui um elemento de inquestionável importância para estabelecer os objetivos e metas no plano territorial, com o propósito de fixar as estratégias de desenvolvimento que possibilitem atenuar as desproporções socioeconômicas existentes entre localidades.

### **Considerações finais.**

Em decorrência da abordagem internacional sobre a questão do desenvolvimento local que se trabalha de tal maneira que ele seja participativo e engajado de acordo com os princípios do *empowerment* já bem explorado pelos cientistas internacionais de grande expressão no mundo da ciência tanto européia, como a latinoamericana, incluindo a brasileira.

O importante nos tempos modernos é a questão de como se constrói o desenvolvimento, ao partir do ponto onde os atores sociais locais é que edificam tal concepção em audiência pública, oficinas de participação popular, atuação dos líderes locais, tais como o Prefeito, os Vereadores, líderes sindicais, de cooperativas, ou de associações e os comerciantes, agropecuaristas e industriais, mesmo que sejam micro ou pequeno empreendedor.

O aspecto fundamental neste processo é quanto à iniciativa no processo de desenvolvimento local, isto significa dizer, aquele que toma decisões, quer do ponto de vista privado, quer do ponto de vista do governo em sua infraestrutura, programas pilotos, incentivos e subsídios que podem proporcionar uma alavancagem para os setores locais poderem ter os primeiros passos na dinâmica de estruturação local.

Um outro elemento essencial dentro do desenvolvimento econômico e social é a cidadania, cujo ator social está ou fica inserido nas atividades que fazem parte da articulação da melhora na qualidade de vida da população desde a questão da saúde como da educação que são os patamares do processo de desenvolvimento local, sobretudo participativo.

Além do mais, variáveis importantes participam do processo de desenvolvimento local, que é pouco utilizado como fundamental nas técnicas de desenvolvimento da localidade que é a identidade do habitante com o local, bem como a cultura como significantes na construção de um desenvolvimento local participativo, por conta de suas descobertas interiores para melhora de bem estar do entorno.

Em suma, este capítulo investigou de forma intensiva como cientistas internacionais enxergam as diversas formas de processar um desenvolvimento local

participativo de baixo para cima, isto quer dizer, criando estratégias que direcionem melhor os recursos escassos da sociedade, com importações necessárias que não prejudiquem a atividade econômica interna; nem tão pouco a sociedade como um todo do local.

### **Bibliografia**

- Arroyo, Daniel. *Os Eixos do Desenvolvimento Local*. Internet. Licenciado em Ciência Política. Pesquisador e docente de FLACSO. Professor da Universidade de Buenos Aires, São Martín e Belgrano. Consultor do BID e Banco Mundial para programas de Desenvolvimento Local. 2007.
- Cavestany. Fernando Barreiro. *Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local*. Nov. 2000.
- Delgado, Elier Méndez y Feijóo, María del Carmen Lloret. *Índice de desarrollo humano a nivel territorial en Cuba. Período 1985-2001*. Cuba. Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Central de Las Villas. 2003.
- Durston, John. *Qué es el capital social comunitario*. Chile, CEPAL-ECLAC, División de Desarrollo Social, Políticas Sociales, nº 38. 2000.
- Vázquez-Barquero, Antonio. *desarrollo endogeno, un concepto para la accion: diversidad de interpretaciones*. Internet. Madrid. Universidad Autónoma de Madrid. 2007.