



Coletânea

Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento Local



Volume IX

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL – DISTINTAS OPORTUNIDADES DE ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS



Coletânea

Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento Local

Volume IX

**DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL –
DISTINTAS OPORTUNIDADES DE ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS**

Janeiro – 2014

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

FUNDO MULTILATERAL DE INVESTIMENTOS

Especialista Setorial

Ismael Gillio

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Superintendente Geral

Paulo Timm

Coordenador Geral do Programa Micro APP

Alexandre C. de Albuquerque Santos

Coordenador Adjunto

Gil Soares Junior

Publicação

Coordenação Geral

Karin Segala

Redação

Alexandre C. de Albuquerque Santos

Revisão e Editoração

Sandra Mager

Segala, Karin (Coord.)

S454 Desenvolvimento Local Sustentável – distintas oportunidades de Alianças Público-Privadas. / [coordenação de] Karin Segala; [redação de] Alexandre C. de Albuquerque Santos – Rio de Janeiro: IBAM; Fomin/BID, 2014. (Coletânea Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento Local, v.9)

22p.

1. Associações, instituições, etc. I. Soares Junior, Gil. II. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. III. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Fundo Multilateral de Investimentos. IV. Título.

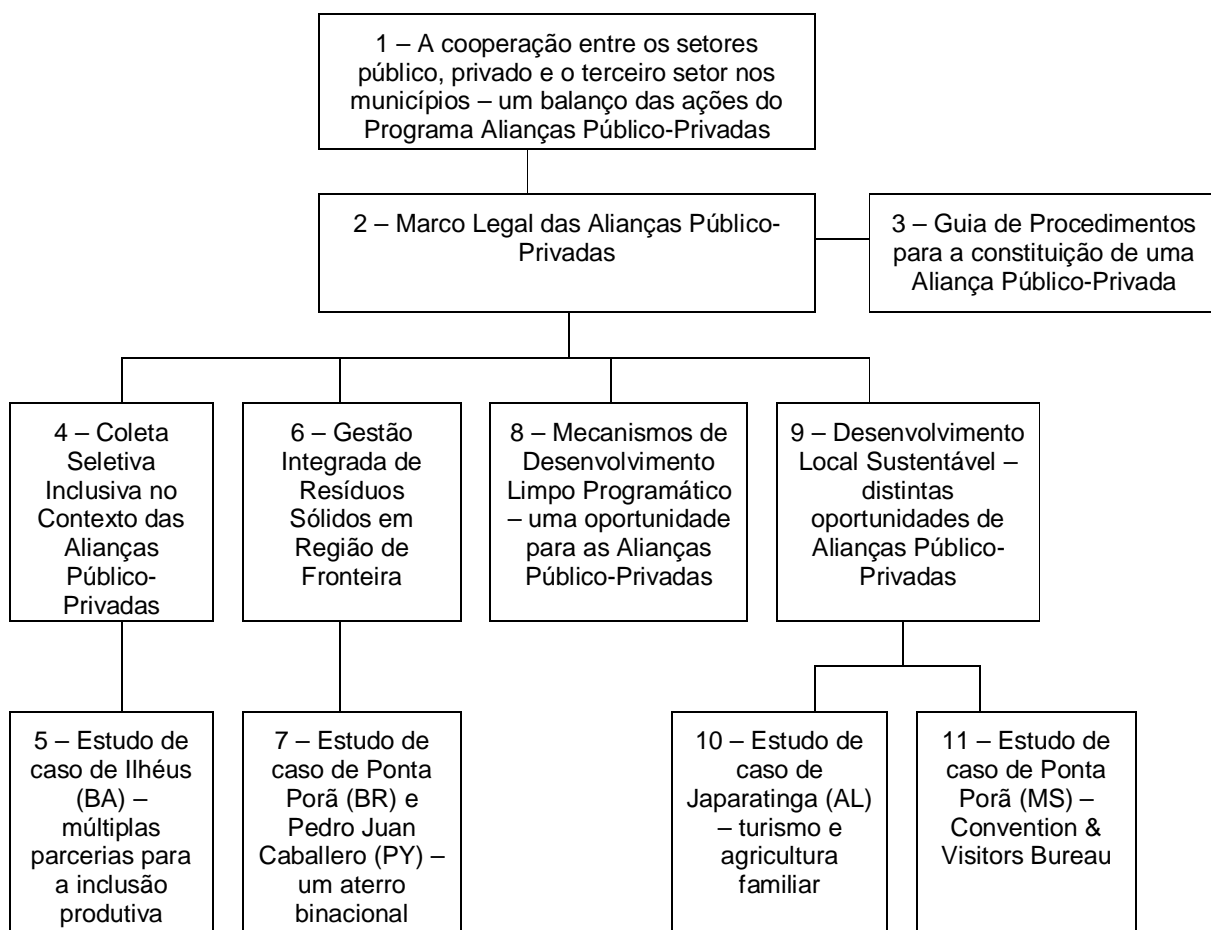
CDU 061

APRESENTAÇÃO

Este conjunto de publicações sintetiza os mais importantes aprendizados e, sobretudo, informações e conhecimentos produzidos, sistematizados e agregados à experiência do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM decorrentes dos quatro anos de parcerias com o Fomin/BID (Fondo Multilateral de Inversiones/Banco Interamericano de Desenvolvimento) no Programa de Promoção de Microalianças Público-Privadas municipais.

Estruturada em fascículos, a série inclui os estudos e experiências mais expressivos, sobretudo, pelas lições aprendidas e níveis de amadurecimento resultantes das iniciativas. Todas as informações produzidas estão disponíveis no portal do Programa na internet: www.aliancaspublicoprivadas.org.br

A **árvore de conhecimento** que orientou a organização da coletânea segue o esquema:



Os três primeiros fascículos tratam dos fundamentos do Programa. O primeiro, introdutório, apresenta os conceitos básicos e a evolução dos trabalhos realizados. O

segundo discorre sobre o marco legal, ao mesmo tempo em que traça um panorama geral dos instrumentos jurídicos de cooperação a partir do próprio setor público e até as relações com a iniciativa privada e o terceiro setor. O terceiro é um guia de procedimentos para a construção e implementação de uma Aliança Público-Privada (APP), um instrumento de balizamento geral que deve ser adaptado a cada situação.

Os cinco fascículos seguintes compõem o quadro da Política Nacional de Resíduos Sólidos e afetam diretamente as responsabilidades dos Municípios nesta matéria.

O quarto trata especificamente da implantação da coleta seletiva e das diretrizes associadas à inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no âmbito do panorama nacional para o setor. Nesse sentido, destaca-se a possibilidade de uma abordagem inovadora para as APPs, detalhada no estudo de caso de Ilhéus, tema do fascículo cinco. Em outro extremo, no fascículo seis, o foco é a questão da destinação final dos resíduos no cenário desafiante das conurbações existentes em faixa de fronteira. O sétimo texto discute as possibilidades de enfrentamento dessas dificuldades segundo as experiências nas cidades fronteiriças de Ponta Porã, no Brasil, e Pedro Juan Caballero, no Paraguai. Finalmente, ainda no campo dos resíduos sólidos, o fascículo oito examina as oportunidades para ampliar o potencial do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo Programático no âmbito da constituição de APPs.

Os fascículos nove, dez e onze analisam a promoção do desenvolvimento econômico local e territorial dentro da perspectiva de adoção de APPs, entendida como estratégia de inserção socioprodutiva de segmentos sociais distintos.

Assim, o fascículo nove trata da questão desde um ponto de vista conceitual e os dois textos finais ilustram situações distintas por meio de estudos de casos realizados no âmbito do Programa. O décimo aborda o segmento social de agricultores familiares e periurbanos em uma região afetada intensamente pela expansão do turismo no litoral norte de Alagoas e apresenta as parcerias constituídas no Município de Japaratinga, fundamentais para a inserção daquelas pessoas na cadeia do turismo. O último fascículo também tem a cadeia produtiva do turismo como pano de fundo, especificamente a estruturação de um Convention&Visitors Bureau em Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul, ação que mobilizou os empresários do *trade* dos Municípios conurbados, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, e abriu caminho para a ação conjunta com o Poder Público Local.

Boa leitura!

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos
Coordenador Geral
Programa de Microalianças Público-Privadas

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO	8
1. MUNICÍPIO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	8
2. EXPLORANDO O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	11
3. DESENVOLVIMENTO LOCAL... QUAL LOCAL?	14
4. A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO (ECONÔMICO) SUSTENTÁVEL PELOS MUNICÍPIOS	16
5. BREVES COMENTÁRIOS SOBRE AS INICIATIVAS VIVENCIADAS NO PROGRAMA	17
6. CONCLUSÕES	20
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	22

INTRODUÇÃO

O texto que segue busca, em linhas gerais, estabelecer alguns parâmetros do cenário atual das administrações municipais no contexto contemporâneo¹.

Focaliza, sobretudo, as transformações recentes na configuração do Estado brasileiro, e nas mudanças impostas aos municípios seja como provedores de serviços, seja, sobretudo, como promotores do desenvolvimento sustentável nos respectivos territórios. Explora a conceituação atualmente corrente para desenvolvimento sustentável, recortando em especial sua dimensão econômica.

Em seguida busca melhor precisar o conceito de local, quando aborda a promoção do desenvolvimento local sustentável. Finalmente ilustra com as próprias iniciativas desenvolvidas no âmbito do Programa Alianças Público-Privadas a promoção de parcerias, locais ou supralocais, com essa finalidade.

1. MUNICÍPIO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

Os últimos trinta anos do século XX foram marcados por profundas transformações no modelo de desenvolvimento econômico capitalista. Em decorrência, foram afetados as relações de trocas comerciais em nível internacional, a divisão internacional do trabalho, os modos de produção e consumo em cada sociedade, a lógica de localização das empresas, as relações entre as sociedades e os Estados nacionais e os modelos políticos que regem as estruturas e os papéis dos respectivos aparelhos de Estado em cada nação. Uma palavra apenas designa tal processo de transformação, classifica e qualifica o atual momento da expansão capitalista: *globalização*.

Hoje, início do século XXI, não pairam dúvidas de que se vive numa *aldeia global*. Sabe-se que todos os fatos, por mais longínquos, afetam o modo de vida de todos e em todas as localidades. O alcance dos meios de comunicação faz com que as notícias cheguem de todos os lugares, e – ressalte-se – no próprio momento em que os fatos estão acontecendo. O uso de aparelhos celulares, de computadores, de DVDs e de outros equipamentos hoje disponíveis, com a naturalidade de quem sempre conviveu com essas inovações, permite o acesso a essa informação e, mais ainda, permite a percepção, mesmo que superficial, da intensidade das mudanças.

¹ Ver, do mesmo autor - Santos, Alexandre C.de A Santos, *sessão 2 in Manual do Prefeito – 14 edição revista e atualizada* - Organização – Gonçalves, Marcos Flávio, diversos autores – IBAM – Rio de Janeiro – 2013. e *Desenvolvimento local e territorial – abordagens, desafios e estratégias para a ação municipal* in Revista de Administração Municipal – nº 261 – IBAM – Rio de Janeiro – março de 2007

Não são, contudo, apenas essas mudanças mais visíveis que caracterizam os novos tempos. Em outros processos na economia, na organização dos Estados nacionais, na formulação de políticas públicas e na atuação dos diferentes níveis de Governo em cada país, nos papéis reservados aos Governos Municipais e às sociedades e comunidades locais também ocorrem mudanças perceptíveis e importantes.

O Estado brasileiro e, como parte integrante e indissolúvel dele, o Município, foram profundamente afetados por processos de mudanças justamente decorrentes da inserção do país na economia global. Um novo pacto federativo vem sendo tecido a partir da Constituição de 1988, na qual processos de descentralização intergovernamental e de participação cidadã em relação à coisa pública foram claramente sinalizados.

A descentralização que aqui vem se processando não se caracteriza apenas pela ampliação das responsabilidades dos municípios no provimento de infraestrutura urbana ou na prestação de serviços sociais básicos, com educação, saúde e assistência social no sentido lato. Mas, vem levando também a uma maior extensão da agenda de atuação das administrações locais, incorporando, de um lado, temas como a promoção de direitos humanos, movido pela voz, mais eloquente neste contexto porque amplificada em uma sociedade em rede, dos movimentos sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais. E, de outro, pela responsabilidade de promover em escala local a oferta de oportunidades de trabalho e renda para os contingentes populacionais postos à parte do mundo do trabalho pela introdução de inovações tecnológicas nos circuitos produtivos, *vis-à-vis* a falta de capacitação para os novos postos criados, seja nas áreas urbanas, como e sobretudo, nas rurais.

Assim, o Município brasileiro tinha e tem diante de si o desafio de deixar de ser um mero prestador de serviços em políticas públicas traçadas de cima para baixo e de fora para dentro, para ser ele mesmo um formulador e um implementador de políticas, muitas delas de caráter estrutural, mesmo que de alcance localizado.

Como ilustrado na figura 1, a seguir, impôs-se ao Município brasileiro a descoberta de novos modelos de gestão capazes de permitir que, ao mesmo tempo, atuasse como promotor de processos de inclusão social. em cenário de baixos recursos fiscais e ampliação de necessidades da população.



Para desempenhar estes papéis, o Município teve e vem tendo de assumir novas posturas de gestão na direção da promoção do desenvolvimento local sustentável, sejam elas concebidas endogenamente e na esfera da própria administração ou impulsionadas por agentes externos às localidades.

A esse aumento de responsabilidade, contudo, não correspondeu igual ampliação dos meios à disposição do Município, o que limita o efeito de políticas públicas implementadas de forma tradicional e potencializa as necessidades de planejamento nas administrações municipais e a adoção de fórmulas inovadoras de gestão que contemplem, por exemplo, parcerias com o setor privado ou o estabelecimento de consórcios intermunicipais.

A combinação desses fatores – mais encargos, recursos fiscais escassos e maior participação da sociedade civil – vem impondo às Administrações municipais a busca de formas inovadoras de atuação que, articulando recursos de toda ordem e fundamentadas em conceitos de sustentabilidade, situam o Município como uma unidade promotora do desenvolvimento em seu território.

Embora nessa direção haja o registro de experiências bem-sucedidas na última década, não se pode afirmar que exista um modelo de atuação único ou replicável. As soluções identificadas como bem-sucedidas variam em função da escala da localidade, da abrangência da proposta, das condições políticas e institucionais específicas, do nível de engajamento da respectiva sociedade civil, das parcerias estabelecidas e dos recursos que as Administrações municipais lograram mobilizar em cada caso.

Se não há um modelo de atuação, há aspectos comuns a essas experiências que estão na base dos bons resultados, independentemente da natureza e do alcance da intervenção ou da escala do Município. A forma de abordagem, por exemplo, fundamenta-se em princípios de sustentabilidade ampliada quando envolve políticas

sociais ou urbanas setoriais ou quando propõe promover o desenvolvimento local de maneira integrada e sustentável.

2. EXPLORANDO O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É necessário esclarecer o que se pode entender por *desenvolvimento sustentável*. Do ponto de vista do senso comum, a expressão está hoje associada à ideia de preservação ambiental, ou à perspectiva de assegurar às gerações futuras os recursos naturais para que possam, a partir de sua exploração, prover sua sobrevivência e necessidade.

A questão ambiental hoje faz parte da agenda da maioria dos Governos Municipais. Trata-se de uma preocupação universal e pública que, à medida que é assimilada pelas políticas locais, tende a transformar a abordagem em atribuições tipicamente municipais, como a gestão do uso do solo e do espaço nas cidades de modo a torná-las mais acolhedoras, salubres e, até mesmo, menos onerosas em termos de gestão. Além disso, recursos ambientais e paisagísticos representam enorme potencial de geração de renda, de trabalho, de receitas, de capitais, desde que explorados de forma adequada e com perspectiva de sustentabilidade. Por outro lado, constitui lição aprendida e descartada a exploração inadequada de tais recursos, que pode até conduzir a processos rápidos de acumulação econômica, mas com altos custos para a qualidade e as condições de vida, bem como para as próprias condições de gestão local no médio prazo.

Contudo, quando se fala em sustentabilidade, ou quando se tenta idealizar um modelo de desenvolvimento sustentável, a perspectiva deve ser ampliada. A dimensão ambiental é apenas uma das que permeiam o conceito de sustentabilidade ampliada. Assim, é necessário sair de um ponto que pode ser interpretado como meramente preservacionista, para outro, que busque integrar a proteção e a recuperação ambiental à necessidade de promover mudanças efetivas nos patamares de desenvolvimento, visto não apenas como crescimento econômico.

Para isto é necessário compreender melhor o significado da expressão desenvolvimento sustentável, abandonando a ideia corrente de desenvolvimento, que está associada a crescimento econômico, e incorporando outras necessidades ou imposições contemporâneas ao conceito, tais como: (i) a necessidade de se proceder a esforços efetivos de inclusão social; (ii) a focalização em necessidades específicas das minorias étnicas e de gênero; (iii) a compreensão e valorização dos contextos culturais característicos de cada localidade; (iv) a necessidade de gerar renda e trabalho para as pessoas. A ideia de sustentabilidade associa-se, portanto, às de preservação, de sustentação e de continuidade, mas também a outras dimensões além da ambiental.

i. **Dimensão Social**, que busca promover a inclusão e estreitamento dos elos de relacionamento social, existentes e latentes, nas comunidades e localidades. Reconhece-se hoje que qualquer meio social é dotado de, como alguns autores vêm chamando, *ativos sociais*, ou seja, de um patrimônio latente e potencial, constituído pelas formas de

relacionamento humano nele verificadas, das formas de organização e de representação do grupo, das relações de troca e de solidariedade que praticam.

Assim, pode-se dizer que qualquer atividade ou ação de Governo deve estar permeada pela valorização desses *ativos* de forma a potencializar seus papéis na formulação e implementação de políticas urbanas, sociais ou de desenvolvimento econômico locais. O estabelecimento de parcerias com movimentos sociais em seu sentido amplo – associações de moradores, sindicatos, organismos de representação patronal, organizações da sociedade – não apenas permite maior precisão e transparência na alocação dos recursos disponíveis, como valoriza e potencializa as relações sociais no âmbito das comunidades. Contribui, sobretudo, para maior disposição dos grupos sociais organizados na resolução dos problemas mobilizando recursos da própria comunidade e para um maior nível de compromisso com a continuidade dos esforços empreendidos.

ii. Dimensão Cultural, que fortalece, potencializa e pereniza valores culturais, saberes populares, códigos de relacionamento do grupo humano focalizado. Ações concebidas e implementadas com base nesse compromisso tendem a ser melhor assimiladas pelos beneficiários e contribuem para o fortalecimento de identidade das comunidades. São numerosos os exemplos de experiências bem-sucedidas de inclusão social e de promoção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento econômico local que se fundamentam em processo de resgate das identidades culturais. Programas de inclusão de jovens por meio da oferta de oportunidades de educação artística, muitas vezes no âmbito do folclore, ou esportiva, e programas de geração de renda, baseados na valorização de atividades artesanais, por sua vez apoiados em conhecimentos e técnicas dos mais idosos das localidades, têm logrado resultados efetivos para o desenvolvimento socialmente inclusivo e sustentável das localidades.

iii. Dimensão Econômica e Financeira, que assegura continuidade e crescimento de oportunidades de desenvolvimento econômico, de ampliação das ocupações produtivas e dos empregos, o que não apenas permite a melhoria da renda dos indivíduos e das famílias, como também se traduz no aumento das receitas públicas.

De certa forma, diante dos desafios hoje enfrentados, a busca de alternativas ocupacionais sustentáveis vem sendo uma questão central para as administrações locais. Exemplos que combinam distintas dimensões da sustentabilidade, como a mencionada valorização de saberes artesanais com a perspectiva de geração de renda, vêm sendo explorados em grupos sociais específicos. Além desses, a exploração de variações relacionadas ao campo do turismo, que se baseiam no uso sustentável de recursos ambientais e culturais das localidades ou das microrregiões, também vem sendo valorizada.

Neste particular devem ser sublinhadas as políticas locais direcionadas para a expansão e consolidação de pequenos e microempreendimentos comunitários ou familiares ou para a organização de grupos de produtores em associações ou cooperativas, que, em muitos casos, vêm se constituindo em alternativas eficazes de inclusão produtiva e formal de segmentos sociais com baixa qualificação para ocuparem postos de emprego em

circuitos produtivos mais amplos. Tais iniciativas, além de contribuírem para a ampliação da renda e a afirmação da cidadania, constituem elemento de equilíbrio financeiro dos governos, já que as organizações informais não são alcançadas pela tributação.

iv. Dimensão Institucional, que constitui questão central para a conquista de efetiva condição de desenvolvimento local integrado e sustentável (em suas dimensões social, cultural, econômica e ambiental). A sustentabilidade institucional refere-se à solidez e continuidade das parcerias e dos compromissos estabelecidos entre os diversos agentes e agências governamentais dos três níveis de Governo e nas três esferas de Poder, além daqueles atores situados no âmbito da sociedade civil, como as organizações e instâncias de representação social, as universidades e o empresariado.

Em grande medida, o sucesso e a continuidade de iniciativas bem-sucedidas de desenvolvimento local dependem da adequada construção do que pode ser chamado de uma boa *arquitetura institucional* para os programas e projetos públicos que as Administrações locais podem implementar, enfatizando a prática de parcerias com o setor privado, aqui entendido como o empresariado que pode emprestar, além de recursos, uma maior e mais flexível capacidade de gestão na prestação de serviços públicos, e a parcela organizada da sociedade civil, sobretudo no que toca à promoção de processos sustentáveis de desenvolvimento econômico local.

Nesse particular, cabe realçar que mesmo um projeto construído com base no respeito às demandas e potencialidades das organizações sociais locais, que considere o capital cultural latente e potencial das comunidades, que sinalize claramente para alternativas de geração de ocupação e renda e que utilize, de forma racional, os recursos ambientais, pode não ter continuidade ou sustentabilidade se não estiver assentado sobre amplo conjunto de parcerias governamentais e não governamentais e sobre compromissos claramente estabelecidos para o conjunto de instituições envolvidas.

Assim, o conjunto de medidas direcionadas ao desenvolvimento institucional das administrações municipais deve também ser sublinhado.

O que se quer realçar é que, no contexto atual, não resta alternativa para as Administrações locais se não aquela que as situa como agências de desenvolvimento sustentável, capazes de mobilizar as forças e capacidades das comunidades, potencializar e preservar seus recursos físicos, ambientais e paisagísticos, e que, de forma integrada, indiquem para perspectivas concretas de integração e equidade social, respeito aos direitos humanos e sociais, e para criação de oportunidades inclusivas de ocupação e renda.

Finalmente, à medida que a questão da promoção do desenvolvimento sustentável vem sendo tratada cada vez mais em escala supralocal, contemplando ações que se desdobram em territórios constituídos por mais de um Município, a disposição para o estabelecimento de parcerias e de consórcios intermunicipais é também uma exigência de nossos dias. Impõe-se, portanto, explorar também um pouco o conceito de Local, para estabelecermos alguns princípios norteadores das ações de promoção do

desenvolvimento sustentável, mais especialmente em sua dimensão do fomento econômico, tal como foi tratado no âmbito do Programa.

3. DESENVOLVIMENTO LOCAL... QUAL LOCAL?

É preciso chamar atenção para o fato de que nem sempre, ou quase nunca, o desencadeamento de processos sustentáveis de desenvolvimento local está geograficamente circunscrito ao território de um Município. O *lugar*, remete a uma conceituação difusa, como citado por Albagli, o conceito de lugar pode assim ser visto a partir da complementaridade de três dimensões, conforme Agnew e Ducan (1989):

- a) dentro de uma ótica mais econômica, enquanto localização de atividades econômicas e sociais operantes em uma escala mais ampla;
- b) de uma perspectiva microssociológica, como espaço rotineiro de interação social;
- c) de um ponto de vista antropológico e cultural, correspondendo a um sentido de lugar, mediante a identificação do sujeito com o espaço habitado.²

Com estes sentidos, o local pode ter vários significados e, em muitos casos, remete-se à ideia de região.

Na primeira dimensão, mesmo que se priorize o recorte territorial em função de relações econômicas, arrolam-se outros fatores que contribuem para o estabelecimento de uma identidade para o local: o reconhecimento de identidades culturais entre porções do território e as relações de poder nele estabelecidas.

Assim, não é por acaso que muitos dos Programas Públicos Federais hoje em curso voltados à indução de desenvolvimento local sustentável procuram combinar abordagens apoiadas em participação e empoderamento comunitário e desenvolvimento econômico com sustentabilidade social e ambiental, tendo como referência geográfica porções territoriais não coincidentes com contornos ou limites municipais. Em verdade tratam-se de iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento local em distintas escalas, buscando, na maioria dos casos, a inserção de porções territoriais aparteadas dos circuitos econômicos globais de desenvolvimento.

Com este objetivo amplo, têm como âncora o estabelecimento de conexões econômicas sustentáveis entre porções territoriais que genericamente poderiam ser definidas como “bolsões de pobreza e de isolamento” e os circuitos econômicos mais amplos. Via de regra, por se tratarem de iniciativas do Governo Federal os Governos Municipais e, em

² ALBAGLI, Sarita – **Globalização e Espacialidade: um novo papel do local** – in www.redelis.org.br

alguns casos, os Estaduais são convocados à participação. De todas as maneiras, o local, observe-se, não é uma localidade ou um Município mas, numa primeira abordagem, um território mais amplo.

Na segunda abordagem, o conceito de local refere-se a porções específicas de um determinado território cuja identidade se estabelece em função de microuniversos sociais, portanto pode representar, do ponto de vista geográfico, não um Município inteiro ou uma cidade, mas uma comunidade dentro deste universo. Por exemplo, em Municípios de intensa urbanização e porte demográfico expressivo, como as capitais ou os pertencentes a Regiões Metropolitanas, não são poucos os registros de intervenções voltadas ao desenvolvimento sustentável, ancoradas em projetos de urbanização de favelas, sendo que alguns deles alcançam distintas dimensões da sustentabilidade, inclusive no campo da geração de trabalho e renda.

Uma terceira dimensão remete a idéia de porções territoriais identificadas por traços culturais específicos e comuns, ou elos de uma mesma cadeia produtiva. Os mesmos argumentos que informam que a concepção dos Programas Federais antes mencionados está por certo na base das explicações para a seleção dos territórios abrangidos, sobretudo nos casos dos Programas voltados ao fomento ao Turismo. Tal abordagem pode nos remeter também a uma porção específica e menor do território situado em um mesmo Município, uma comunidade Quilombola ou indígena, por exemplo, que pode e deve merecer um tratamento específico no que toca à promoção do Desenvolvimento Local, que enfatize mecanismos de sustentabilidade cultural, justamente o fato motivador da identidade territorial e motor de possibilidades de inserção cidadã e geração de ocupação e renda.

Independentemente da escala do lugar ao qual estamos nos referindo, no caso da promoção do Desenvolvimento Local Sustentável, este lugar pode corresponder, e em geral corresponde, a uma porção territorial cujos limites abrangem mais de um Município e em alguns casos mais de um Estado, podendo ainda se constituir de um território virtual, ou seja, não constituído de porções territoriais contíguas, mas integrando, por exemplo, uma rede interligada por identidades, convergências e complementaridades econômicas.

Em todos os casos, entretanto, há um papel de protagonista reservado aos Municípios, seja porque os processos são desencadeados a partir das localidades e das pessoas, seja porque, para se constituírem em políticas públicas efetivas devem ser traduzidas de forma adequada nos instrumentos de gestão de cada um dos Municípios que integram aquele local específico.

4. A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO (ECONÔMICO) SUSTENTÁVEL PELOS MUNICÍPIOS

Nesse contexto identificam-se alguns caminhos alternativos para que os Municípios brasileiros assumam um papel de protagonista na promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

Alguns, sobretudo os maiores e médios, entram em disputas por atração de grandes investimentos, oferecendo benesses como infraestrutura instalada ou isenções fiscais. Trata-se de uma alternativa tradicional e na maioria das vezes pouco eficaz, por que descomprometida com princípios, como os comentados, de desenvolvimento sustentável. Tais alternativas são, na maioria das vezes, pouco inclusivas e em função de isenções fiscais podem gerar empregos, mas não geram receitas públicas, sobrecarregando demandas por serviços, sem a correspondente receita para equacioná-los. Isso, quando não representam ameaça real aos ativos ambientais e paisagísticos dos lugares.

Finalmente não contribuem para sinergias territoriais, acirrando cenários de disputas e competitividade não positiva.

De certa forma, embora preconizem a promoção do desenvolvimento econômico, afastam-se de conceitos mais atuais de desenvolvimento local que apoiam-se em soluções endógenas, fortalecem as parcerias e focalizam o desenvolvimento sustentável do território como referência central.

Alternativamente, buscam-se soluções em parceria que mobilizam endogenamente as forças produtivas locais, fortalecendo arranjos produtivos e buscando a formalização de setores situados à margem dos circuitos formais que afetam ou determinam os rumos da economia do território.

Nessa direção o Programa do Governo Federal de incentivo às compras públicas locais representa importante ingrediente para impulsionar a pequena produção local. Leis e estratégias de fomento à pequena e à microempresa, bem como a do empreendedor individual, também se encontram no rol de iniciativas importantes para que as localidades detenham maior domínio sobre as atividades econômicas desenvolvidas nas localidades, sobretudo no que toca ao processo de formalização e conseqüentemente o de geração de receitas fiscais.

Mas, é no estabelecimento de parcerias atuando em rede que se encontram soluções para a busca de conexões entre cadeias produtivas formalmente constituídas e inseridas em contextos de consumo regionais ou globais e a incorporação de segmentos informais fortalecendo padrões de produção inclusivos.

5. BREVES COMENTÁRIOS SOBRE AS INICIATIVAS VIVENCIADAS NO PROGRAMA

Pode-se alinhar quatro iniciativas levadas a cabo no âmbito do Programa que têm com objetivo central a promoção do desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis.

- a) A iniciativa implementada na região da Zona da Mata Norte do Estado de Alagoas, abrangendo 13 Municípios, percorreu um longo processo da pesquisa das condições institucionais, avaliações de possibilidades de mercado e comercialização de produtos, avaliação das condições de produção de associações de produtores rurais, na direção da definição de possibilidades de parcerias capazes de incrementar as oportunidades de trabalho e renda e criar mecanismos de ligação entre agricultores familiares, o setor público e o empresariado vinculado ao setor do turismo, em expansão na porção litorânea do território, denominada “Costa dos Corais”.

Para o alcance dos resultados pretendidos, mobilizou parcerias entre agências estaduais, uma das Prefeituras Municipais da região, uma associação de produtores da agricultura familiar e o empresariado do setor turístico.

Observe-se que, nesse caso, o local em princípio era mais abrangente, embora o foco da experiência implementada tenha sido um governo municipal específico, Japaratinga – AL, as empresas privadas do *trade* turístico desse mesmo Município, obviamente conectadas à cadeia global dessa atividade e pequenos produtores rurais, apartados do mercado formal e dos circuitos de escoamento de seus produtos.

Guarda, por sua vez, estreito compromisso com os princípios de sustentabilidade aqui alinhados e aponta caminhos para a replicação desses processos, que encontram nas parcerias ou alianças estabelecidas caminhos e opções de replicação em todo o território focalizado, na medida em que aglutina agências públicas estaduais em sua continuidade.

O estudo de caso detalhado dessa iniciativa foi incluído na presente coletânea³.

- b) Em Ponta Porá, cidade conurbada com sua gêmea, Pedro Juan Caballero, ambas situadas na fronteira Brasil e Paraguai, foi desenvolvida outra iniciativa destinada a incrementar processo de desenvolvimento econômico sustentável capazes de gerar impactos consideráveis de alcance territorial. Ali, mais uma vez, o turismo foi a cadeia produtiva âncora do processo. Desta feita, não foram buscadas manifestações associativas com parceiros da sociedade civil, mas o próprio empresariado do *trade* turístico das duas cidades, além de ambas as Prefeituras, no sentido de envidarem esforços para incrementar o turismo na fronteira, potencializando atividades comerciais e a exploração de ativos ambientais e culturais da região.

³ Ver nessa Coletânea o Volume X – Estudo de caso de Japaratinga (AL) – turismo e agricultura familiar.

Assim, por meio da orientação de equipe do Programa foi desenvolvido e implementado um Convention & Visitors Bureau em parceria com a Prefeitura Municipal de Ponta Porá. A agência, já em pleno funcionamento, vem ampliando as possibilidades reais de aproveitamento dos ativos existentes, incrementando fluxos comerciais e promovendo eventos corporativos, valendo-se para isso do Centro de Convenções existente no Município brasileiro, que operava de forma ociosa.

Observe-se aqui que mais uma vez o alcance da iniciativa não se limita ao contorno de um Município, mas ao de dois Municípios, situados em países distintos que polarizam expressivas extensões de áreas rurais. Trata-se na verdade um território geográfico peculiar, marcado por identidades culturais próprias e interesses comuns, qual seja, o de incrementar uma política de fomento ao turismo em benefício tanto do empresariado do setor e dos poderes públicos locais, quanto do comércio regional ou da potencialização da exploração econômica inclusiva das peculiaridades culturais e ambientais do território.

Essa iniciativa também é objeto de Estudo de Caso nessa coletânea⁴.

- c) Uma terceira iniciativa, voltada para a promoção do desenvolvimento local sustentável, é o trabalho recentemente concluído no Município Amazonense de Maués. Nesse trabalho, que de certa forma pode ser considerado um pré-investimento da operação BID/Governo do Estado do Amazonas destinado à implementação do Programa de Saneamento Ambiental dos Igarapés de Maués – PROSAI – Maués, que por sua vez guarda expressiva similaridade com o PROSAMIN, Programa já em terceira operação implementado na capital do Estado. À diferença dos outros comentados, tem abrangência mais ampla e não está especificamente focalizado na dimensão econômica da sustentabilidade, ou seja, na geração de trabalho e renda.

À semelhança do que foi feito na Região da Costa dos Corais (em Alagoas), o trabalho foi iniciado pela avaliação e análise das condições institucionais da Prefeitura Municipal, bem como da oferta dos serviços de infraestrutura urbana. Também em Maués as Cadeias Produtivas existentes no território foram examinadas, desde processos produtivos no meio rural, até a cadeia do turismo que, tal como nos demais casos aqui mencionados, encontram grande potencial de exploração, de geração de trabalho na escala local e amplas possibilidades de inclusão produtiva. Os investimentos previstos no PROSAI – Maués, associados a esse potencial, deverão gerar impactos que extrapolam os limites muito vastos do Município, alcançando um território mais amplo no trajeto fluvial entre Manaus e Maués, em si um atrativo turístico de caráter global.

⁴ Ver nessa Coletânea o Volume XI – Estudo de caso de Ponta Porã (MS) – Convention & Visitors Bureau.

Independentemente do diagnóstico aprofundado das condições institucionais da administração municipal, um dos principais objetivos do projeto, foram identificadas possibilidades de parceria entre o setor público, os empreendedores privados locais (associados a diversas cadeias produtivas do meio rural) e o próprio Programa do BID, que reserva recursos para alavancar processos e negócios. Particularmente avançou-se na viabilização imediata de um centro cultural, numa comunidade de origem indígena situada na margem oposta à cidade do Rio Maués-Açú que dispõe de um estoque expressivo de relíquias arqueológicas datadas de períodos anteriores ao próprio descobrimento do continente. Essa articulação deverá envolver também o campus local da Universidade Estadual do Amazonas, já engajada ao processo.

No âmbito do fomento a uma economia sustentável, as possibilidades de parcerias entre pequenos produtores de Guaraná, poder público local e grandes empresas do setor têm perspectivas bastante amplas, e o truísmo regional é um ponto de referência para o desenvolvimento sustentável do território.

Observe-se que nesse caso o “local” é o próprio Município, mas um Município amazônico, com nada menos que 40 mil quilômetros quadrados. E um potencial de exploração turística que impacta um território consideravelmente mais amplo.

- d) Finalmente, em trabalho que ainda está em fase inicial, busca estabelecer parcerias envolvendo os governos do Estado do Amazonas, da cidade de Manaus (capital do Estado), o empresariado local e associações de moradores e comunitárias.

Tem como objetivo apoiar a “Estruturação e Desenvolvimento de Modelos Alternativos de Alianças Público-Privadas (Sociais), para a promoção da Gestão Privada e/ou Compartilhada de Parques e Praças (áreas reurbanizadas dos igarapés da cidade de Manaus)”⁵ legadas à cidade em decorrência das ações de saneamento ambiental implementadas pelo BID, no âmbito do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM.

Em termos gerais trata de identificar alternativas viáveis e juridicamente corretas para o estabelecimento de parcerias entre o setor público, empresas e organizações da sociedade civil, no sentido de assegurar a efetiva manutenção dessas áreas.

Observe-se que nesse caso o “local” é, na verdade, representado por porções específicas do território da cidade que constituem um conjunto homogêneo de parques e praças de Manaus. Não se direciona especificamente para o fomento econômico ou para o turismo. Entretanto, na medida em que busca alternativas de inclusão produtiva de segmentos de baixa renda que habitam áreas circundantes aos parques legados à cidade, permite não apenas o desenvolvimento econômico e social desse segmento, mas a valorização da ambiência urbana em seu conjunto e a

⁵ Conforme Termo de Referência do projeto.

superação de um impasse institucional, associado ao custeio da manutenção desses equipamentos, por meio da mobilização de recursos privados.

Com previsão para conclusão no final desse exercício de 2014, o projeto pode representar um exemplo expressivo de ações cooperativas entre agências públicas, sociedade civil e o segmento do empresariado privado, na direção de uma visão efetivamente sustentável de desenvolvimento local, com foco na sustentabilidade urbana.

Nesses sentidos, essa iniciativa, por ser específica ao desenvolvimento urbano em si, por direcionar-se à melhoria de ambiência e a inclusão socioproductiva de segmentos de baixa renda, visando torná-los formalmente produtivos, guarda considerável similaridade com as iniciativas locais voltadas para o equacionamento da coleta seletiva e da destinação de resíduos sólidos recicláveis, também desenvolvidas no âmbito do Programa, da mesma forma que aquela empreendida na cidade de Ilhéus, e objeto de volume específico dessa coletânea⁶, e das ações ainda em curso também em Manaus e por começar em Valença-BA, com a mesma finalidade.

6. CONCLUSÕES

O balizamento conceitual tratado nesse volume, bem como os princípios metodológicos aqui sugeridos, foi perseguido na promoção de APPs no âmbito desse Programa, voltadas sobretudo para o desenvolvimento econômico local e territorial que guardasse o compromisso com a inclusão produtiva e a sustentabilidade em seu sentido amplo. Em verdade, todas as demais iniciativas realizadas no âmbito do Programa e tratadas ou não nessa coletânea guardam tais compromissos. Contudo, o que se quis enfatizar aqui foi justamente a oportunidade de focalizar a geração de trabalho e renda e o desenvolvimento econômico do território como elementos central de algumas das iniciativas empreendidas nesse âmbito.

Em todos os casos com esse foco, tanto aqueles que serão objetos de detalhamento específico nos próximos documentos da coletânea, bem como nas outras iniciativas ainda em curso ou em fase de finalização, a cadeia produtiva do turismo, com óbvias conexões com o mundo exterior ao território da ação foi, entre outras, ponto de referência. Também em todos os casos, a perspectiva de articular parcerias entre agências do setor público, nos níveis estadual e municipal, agentes econômicos privados e empreendimentos associativos, comunitários ou familiares esteve presente no cerne das concepções experimentadas.

Assim, como se pode depreender desta leitura, as iniciativas até aqui sublinhadas remetem a uma compreensão comum de que a promoção do Desenvolvimento Local

⁶ Ver nessa Coletânea o Volume V – Estudo de caso de Ilhéus (BA) – múltiplas parcerias para a inclusão produtiva.

deve antes de tudo apoiar-se na adequada exploração dos ativos das localidades, ou seja, em seu capital social, em seus valores e especificidades culturais, nos seus recursos naturais, ambientais e paisagísticos, na capacidade empreendedora de sua população, na exploração adequada de suas possibilidades e oportunidades econômicas, no estabelecimento de parcerias e na atuação em rede. Deve, pois, resultar de uma iniciativa endógena e amplamente participativa e democrática, em que se realça o papel das administrações municipais como protagonistas e condutoras de processos sustentáveis.

Por outro lado, tal processo deve olhar para fora, olhar as reais perspectivas de inserção da localidade em relação ao território que o envolve – microrregional, regional, nacional ou global – fundamentar-se, portanto, na construção de uma visão estratégica de futuro, fazendo convergir as ações do setor público, do privado e das comunidades para a perseguição de objetivos comuns e pactuados.

Reconhecer que não apenas a participação cidadã é importante para a melhor compreensão e equacionamento destes novos rumos, mas as parcerias estabelecidas neste processo com os distintos atores e a perspectiva de atuação em rede são condições imprescindíveis para a concretização de ideias e planos pactuados.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALBAGLI, Sarita – **Globalização e Espacialidade: um novo papel do local** – in www.redelis.org.br

COCCO, Giuseppe e GALVÃO, Alexander Patêz – **Sobre a Tropicalização do Desenvolvimento Local: algumas reflexões a respeito do modelo italiano** – in – www.redelis.org.br

COELHO, Franklin – **Desenvolvimento Local e construção social: o território como sujeito** – in – www.redelis.org.br

Gonçalves, Marcos Flávio R. Gonçalves (Org.) – Diversos autores - **IBAM – Manual do Prefeito – 13ª edição** - IBAM – Rio de Janeiro – 2006

LEVY, Evelyn – **Ganhar e ganhar: Estratégias de negociações bem-sucedidas entre os municípios, estados e a União, in Novos Contornos da Gestão Local** – org.: S. Caccia-Bava; P. Spink e V. Paulics – Instituto Polis – São Paulo – 2002, pág. 175 a 185

OLIVEIRA, Francisco – **Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local** – in Novos Contornos da Gestão Local – org: S. Caccia-Bava; P. Spink e V. Paulics – Instituto Polis – São Paulo – 2002 – p. 11 a 31

PUTNAM, Robert – **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna** – Editora FGV – Rio de Janeiro – 2000

SANTOS, Alexandre C. de A. – **Descentralização Acelerada e Caminhos para Autonomia Municipal** – Artigo anual do Relatório de Atividades do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – ano 1996; IBAM – Rio de Janeiro, junho de 1997

SANTOS, Alexandre C. de A.- **Desenvolvimento local e territorial – abordagens, desafios e estratégias para a ação municipal** in Revista de Administração Municipal – nº 261 – IBAM – Rio de Janeiro – março de 2007

SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia A , SILVEIRA, Maria Laura. org. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994