

DESENVOLVIMENTO LOCAL E GESTÃO MUNICIPAL

Local Development and Municipal Administration

Arlete Maria da Silva Alves

Profa. Ph.D do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia – amalves@ufu.br

Luiz Gonzaga Falcão Vasconcellos

Professor do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia – falcao@ufu.br

Artigo recebido em 18/03/2005 e aceito para publicação em 02/05/2005

RESUMO: *O Desenvolvimento socioeconômico continua constituindo-se em uma necessidade para parcela considerável da população brasileira e a experiência recente e o contexto atual de economia 'globalizada', não oferecem perspectivas animadoras neste campo. A dinâmica sócio-cultural da atualidade exige que também em nível local se repense as necessidades de desenvolvimento considerando-se os diversos setores sociais que vivem em um mesmo espaço territorial. Experiências concretas de busca de alternativas na área do desenvolvimento podem ser observadas em várias partes do mundo, visando solucionar problemas tais como o desemprego e outros de cunho social, econômico, cultural e de preservação ambiental, na perspectiva das necessidades locais e visando minorar as condições de vida de setores sociais marginalizados. Neste artigo discutimos conceitos e práticas que permitem qualificar aquelas experiências, analisando a perspectiva de Desenvolvimento Local (DL) em contexto de Gestão Municipal (GM) participativa em termos do processo de construção da cidadania e do desenvolvimento.*

Palavras-chaves: Desenvolvimento Sócio-econômico, Desenvolvimento Local, Gestão Municipal, Necessidades Locais, Cidadania e Desenvolvimento.

ABSTRACT: *Development in the socioeconomic perspective continues to be a need for considerable portion of the Brazilian population and the recent experience and the context of a 'globalized' economy, doesn't offer encouraging perspectives in this field. The socio-cultural dynamics of the present demands that also in the local level the development needs are rethought to consider the various social sectors that live in a territorial space. Concrete experiences of search for alternatives can be observed in various parts of the world, seeking to solve such problems as unemployment and others of social, economic, political and cultural spheres and of environmental preservation, in the perspective of the local needs and seeking to lessen the difficult life conditions of marginalized social sectors. In this article concepts and practices that seek to qualify those experiences are discussed. We analyze the perspective of Local Development (DL) in the context of participatory Municipal Administrations (GM) in terms of the process of construction of citizenship and of development.*

Key words: Socioeconomic Development, Local Development, Municipal Administration, Local Needs, Citizenship and Development.

INTRODUÇÃO

O Desenvolvimento na perspectiva sócio-econômica segue constituindo-se como uma necessidade para parcela considerável da população brasileira, assim como para populações de outros países do mundo subdesenvolvido ou em desenvolvimento, neste início de Século. É patente que a experiência do passado recente com relação a esta questão e o contexto de economia 'globalizada' na fase atual do desenvolvimento capitalista, não oferecem perspectivas animadoras para as exigências contemporâneas de desenvolvimento para aqueles países. Tal situação nos mostra que a solução dos problemas enfrentados por países que se encontram em busca do desenvolvimento hoje exige alternativas e estratégias ousadas que precisam ser elaboradas/constituídas pelos vários atores sociais daquelas sociedades.

É importante salientar que uma alternativa que vise responder as várias necessidades dos diferentes países do mundo contemporâneo requer no seu encaminhamento a inclusão de um conjunto de questões de significado político, social, econômico, ambiental e cultural. Muitos dos problemas enfrentados por boa parte destes países, incluindo o Brasil, desde o início de seus processos de desenvolvimento ainda persistem, requerendo uma nova postura dos mesmos quanto à adoção de alternativas para suas economias e sociedades. Alternativas estas que venham a atender as necessidades dos diversos setores sociais e que promovam mudanças estruturais e institucionais necessárias, mesmo que para isso se exija a adoção de mecanismos de organização social da produção e distribuição, de uso dos recursos naturais que servem de base àquela organização, diferentes daqueles do modelo vigente.

Dado o estado de enorme desigualdade entre setores sociais e países com o vergonhoso e constrangedor quadro em que cerca de 3,5 bilhões de pessoas no mundo, 60% da humanidade, sobrevivem com uma média de 350 dólares por ano e no Brasil, que tem uma distribuição de renda extremamente desigual, onde 1% das famílias ricas do país auferem 17% da renda, enquanto os mais pobres, cerca de 80 milhões de pessoas auferem apenas 12% (Dowbor, 1998); com uma base de recursos limitada; e uma ordem/desordem econômica globalizada; fica claro que um novo ordenamento social com práticas e relações sócio-econômicas de novo tipo precisa ser construído neste, assim como em outros países do Mundo. Uma engenharia que contribua para que pelos menos alguns dos mais urgentes problemas enfrentados pela humanidade neste início de Século tais como o desemprego, a violência, a fraca cidadania e frágil democracia, sejam equacionados.

Mas para se avançar na direção da superação de tais problemas de forma a atender as demandas por soluções amplas de caráter social satisfatórias, faz-se mister considerar caminhos que estão sendo pensados em termos locais na perspectiva sócio-espacial. A dinâmica sócio-cultural da atualidade exige que, principalmente em nível local, se repense as necessidades de desenvolvimento considerando-se os mais diversos setores sociais que vivem em um mesmo espaço territorial. Documentos elaborados sobre a questão que apontam para a possibilidade do desenvolvimento na atualidade, originados em importantes reuniões internacionais de cúpula tais como a Agenda XXI¹ e Agenda Habitat², tendo forte participação da sociedade civil e assinados por um grande número de países, chamam a atenção para a valorização e necessidade da construção de

¹ A Agenda 21 é um documento aprovado em nível de governos na Conferência das Nações Unidas Para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em Junho de 1992, reunindo um grande número de países preocupados com as questões ambientais urgentes que emergiram em seus contextos nas últimas décadas, assinado por 179 daqueles países, inclusive pelo Brasil.

² A Agenda Habitat é também um documento aprovado em nível de governos na II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, Turquia, em Junho de 1996. O documento que foi assinado pelo governo brasileiro juntamente com quase duas centenas de outros estados, ressalta a importância do poder local na gestão urbana e municipal.

estratégias que levem em conta àquelas dinâmicas.

Experiências concretas de busca de alternativas para os problemas relacionados à falta do desenvolvimento podem ser observadas em várias partes do mundo, e já começam a ser mais analisadas por estudiosos brasileiros. Estas experiências, em geral, visam solucionar problemas básicos tais como o desemprego, a permanente e generalizada exclusão social, a violência em suas várias dimensões e outros de cunho social, político, cultural e de preservação ambiental, na perspectiva das necessidades locais. Elas objetivam, de forma geral, minorar as precárias condições de vida de camadas sociais marginalizadas em várias partes dos países periféricos tais como pessoas carentes das grandes cidades, áreas rurais e/ou outras localidades, mulheres, idosos, indígenas, etc., promover o uso eficiente de recursos naturais, assim como a construção de um ordenamento social mais satisfatório para a sociedade como um todo.

Neste artigo discutimos conceitos e práticas que permitem qualificar aquelas experiências, analisando a perspectiva de Desenvolvimento Local em contexto de Gestão Municipal participativa em termos do processo de construção da cidadania e do desenvolvimento. Depois desta introdução, a primeira seção discute o Desenvolvimento Local como alternativa à situação de indefinição prevalente no campo depois da perda de dinamismo das teorias de desenvolvimento e do recrudescimento das teorias conservadoras e as políticas neoliberais daí advindas. A segunda seção trata da Gestão Municipal entendida como domínio de dimensão pública, o que contempla mais do que a administração municipal exercida por parte do poder público, apontando para a importante necessidade da presença diversificada e plural dos sujeitos sociais no processo de gestão local. Por último, nas considerações finais apresentaremos as nossas conclusões acerca dos temas abordados.

1 – O DESENVOLVIMENTO LOCAL COMO ALTERNATIVA

O surgimento e desenvolvimento de muitas

das teorias sobre o tema e verificações empíricas nos levam a crer, e isto está bem fundamentado por analistas respeitados na área (Gershenkeron 1968) e outros, que não existe uma única via para o Desenvolvimento. Um dos problemas associados com muitas daquelas teorias consiste na acentuada relevância dada aos processos precursores de Desenvolvimento como modelos para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. É verdade que estas experiências mostraram, dentre outros elementos, a importância da acumulação de capital, da força de trabalho, e do progresso tecnológico como requisitos para o Desenvolvimento, mas também de mudanças estruturais, sociais e institucionais (muitas vezes desconsideradas) para que este se dê a contento em um dado país.

Mudanças que são necessárias nos níveis local, regional, nacional e internacional, especialmente no contexto da ‘globalização’, que segundo alguns autores (Batista Jr. 1998), não é um fenômeno tão novo assim e que, como sabemos, tem efeitos diferenciados e nem sempre positivos nos países em que este processo pese. Segundo Batista Jr (1998: 85) “há uma tendência bastante generalizada a exagerar o alcance dos fatos que servem de base à ideologia da ‘globalização’. Um dos efeitos práticos da mitologia da ‘globalização’, em especial da idéia de que estamos submetidos à ação de forças econômicas globais incontroláveis, é paralisar as iniciativas nacionais que passam a ser rotuladas como ineficazes sem maior discussão.” Pretendemos enfatizar neste trabalho que no contexto de ‘globalização’ e neo-liberalismo, novas abordagens ao desenvolvimento que respondam as legítimas necessidades dos setores sociais historicamente marginalizados, e dos interesses mais amplos da coletividade local e nacional precisam ser valorizadas.

Uma análise mais acurada do processo de globalização em curso nos legitima a afirmar que o mesmo tem deixado basicamente cada nação a desempenhar uma determinada função, sem grandes modificações no sistema anterior de Centro x Periferia conforme analisado pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Naquele

sistema, cada grupo de nações, centrais e periféricas, tinha funções específicas a cumprir na economia mundial. A periferia do sistema desempenhava a função de fornecedora de alimentos e matérias — primas e os países centrais detinham a produção da tecnologia e processos produtivos mais avançados.

O que se percebe hoje é que a globalização parece manter o *status quo* que já havia se desenvolvido entre as nações em seus diferentes níveis de desenvolvimento desde os primórdios deste processo (Fiori 1999), o que confirma a visão de Wallerstein (citado por Evans e Stephens 1988) de que a lógica da acumulação de capital dita não apenas as relações entre as classes, mas também entre os estados e zonas de produção. Lógica esta que mostra que a posição individual dos estados e sociedades dentro do sistema mundial pode mudar, mas a estrutura do sistema como um todo é que define o padrão de desenvolvimento tanto global quanto interno ao nível das nações.

Conscientes quanto a esta lógica, que infelizmente acabou por ser relegada a um segundo plano nos estudos de muitos dos analistas que pretendiam apresentar alternativas para os países que buscam se desenvolver tardiamente em relação aos já desenvolvidos, destacamos a necessidade da valorização de alternativas e experiências tais como a estratégia de Desenvolvimento Local. A consideração de tais alternativas se faz necessária, pois até mesmo alguns analistas do mundo desenvolvido vislumbram dificuldades quanto à retomada do desenvolvimento nos dias atuais. Fiori (1999), em sua análise sobre a possibilidade da retomada da questão do desenvolvimento, diz que estes analistas estão “deixando de acreditar na infalibilidade do capitalismo, dando margens para se pensar que a competição intercapitalista em mercados des-regulamentados e globalizados não tem assegurado o desenvolvimento, nem a convergência entre as economias nacionais do centro e da periferia do sistema capitalista.”

Acredita-se que se esta convergência não ocorreu e a descrença na infalibilidade do sistema capitalista chega a ser admitida também por autori-

dades importantes daquele sistema, não há porque enclausurar-se frente à possibilidade de novas perspectivas que venham de encontro às necessidades de desenvolvimento dos países que o buscam. Ressalte-se que as alternativas e perspectivas aventadas aqui não devem ser encaradas como panacéia para todos os males do desenvolvimento atual e que ainda precisam passar por uma maior compreensão e teorização, para a qual este trabalho pretende contribuir.

No contexto destes novos processos/dinâmicas, é preciso reconhecer que um dos problemas centrais que tem impedido o avanço sobre questões de Desenvolvimento, está relacionado com a incapacidade de se formular alternativas que considerem conjunta e articuladamente questões políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais no Desenvolvimento. Com relação às áreas econômicas, políticas e sociais, Wallerstein (citado por Evans e Stephens 1988), argumenta que elas “não são áreas autônomas de ação social e não têm lógicas separadas. O conjunto de obstáculos, opções, decisões, normas, e racionalidades são tantos que nenhum modelo útil pode isolar fatores de acordo com as categorias econômicas, políticas e sociais e tratar cada tipo de variável, deixando as outras constantes”. O autor chama a atenção para a importância da interdisciplinaridade no trato da realidade sócio-cultural e do desenvolvimento.

No caso do desenvolvimento, a interdisciplinaridade sugere o tratamento de uma problemática central, que tem, segundo Leijonhufvud (Citado por Pranab, 1993, p.129) até relegado economistas do Desenvolvimento a um ‘status inferior’: devido a sua inabilidade em reduzir certos tabus da linha dominante na Economia contra a associação com a política, a sociologia e ‘outras tribos’. A necessidade dessa associação se faz cada dia mais premente, mesmo sabendo-se do declínio das próprias teorias do desenvolvimento a partir da década de 1970. É evidente que se poderia esperar um espaço mais propício para este tipo de associação quando aquelas teorias ainda tinham o seu dinamismo. Tal tipo de associação fica mais difícil de ser feita em um con-

texto em que a teoria neoclássica e as políticas neoliberais dela advindas voltam a ter predominância, tendo-se como centro a ‘globalização’, onde predominam os interesses do mercado e de poucos países que dominam a economia mundial e a redução do papel do estado no desenvolvimento.

Com bastante certeza, nesta situação prevalece a incapacidade e a inapetência de muitas sociedades contemporâneas para deslanchar um processo de desenvolvimento que seja sustentável social e ambientalmente, o que indica que novos caminhos são necessários. Esta colocação é válida para o contexto atual de predominância de teorias conservadoras e até mesmo para o período anterior quando as teorias de desenvolvimento (Alves 2000) tinham certo *status*, mas mesmo assim não conseguiram contribuir para a propagação e socialização do desenvolvimento na direção de todas as regiões do mundo. É fato que muitos dos progressos em estratégias tais como a das necessidades básicas, por exemplo, assim como outros avanços teóricos no campo, não foram incorporados nos modelos de desenvolvimento de muitos países. E, juntamente com outros problemas bem analisados por Hirschman (1985), não levaram a uma síntese tão necessária no campo do desenvolvimento, como o mesmo autor diz. Síntese que talvez fosse capaz de contribuir para que o desenvolvimento acontecesse para os países que o buscavam e da forma que lhes fosse possível e apropriada, sem necessariamente ter que seguir os modelos precursores em sua totalidade, pela sua impossibilidade, já óbvia até para alguns dos defensores daqueles caminhos.

Felizmente novos conceitos e novas abordagens quanto ao desenvolvimento tem surgido atualmente, sinalizando a possibilidade de se pensar que o mesmo ainda possa se concretizar para aquelas parcelas consideráveis de pessoas que foram marginalizadas pelos processos vivenciados anteriormente. Dentre estes novos conceitos, o Desenvolvimento Local surge como uma estratégia que aponta para a “construção em um determinado espaço”, através de formas alternativas de desenvolvimento que considerem destacadamente os atores sociais e

suas necessidades assim como os recursos daquele “espaço”. Tal estratégia exige novas atividades de desenvolvimento e novas formas e metodologias de concretizá-las, que considerem tanto os atores e setores sociais que as propõem assim como os seus beneficiários, entendidos como agentes que constroem uma realidade mais favorável a todos e especialmente àqueles até então marginalizados. Novas modalidades de atuação, metodologias, e práticas em atividades de desenvolvimento e políticas públicas, por exemplo, sendo engendradas e construídas no cotidiano daqueles agentes, para que possam formular e implementar estratégias viáveis de desenvolvimento.

Apesar de que a questão do desenvolvimento, pela aura de infalibilidade com a qual se apresentava quando de seu surgimento, tenha mostrado muitas limitações quando implementada na realidade concreta, ainda hoje se fala em desenvolvimento como uma possibilidade, sem se fazer em muitos casos a devida elucidação com relação a que tipo de desenvolvimento se está referindo. E presentemente esta é uma questão fundamental, quando parece se abrir oportunidade para novas perspectivas de desenvolvimento de uma sociedade ou espaço sócio-cultural, tais como a de Desenvolvimento Local. Está claro que estratégias tais como as adotadas até então não são nem mesmo mais possíveis de serem aquilatadas com maior procedência dadas as claras limitações do modelo capitalista de desenvolvimento, assim como aquelas impostas pelos recursos naturais que servem de base ao mesmo. Destaque-se que as exigências contemporâneas de desenvolvimento incluem para além das necessidades sócio-econômicas e político-culturais, transformações que apontem para uma nova ética e novas práticas neste campo.

E esta ética precisa reconhecer que uma das questões prementes com a qual se defronta na atualidade é a de como encontrar formas de socializar o desenvolvimento socioeconômico e sustentável para todos os países e povos que o buscam. Mas antes de se redefinir a problemática da socialização do desenvolvimento, é pertinente conceituar

o tipo de desenvolvimento a que nos referimos neste trabalho, para então melhor refletirmos sobre a possibilidade daquela socialização no mundo atual, através da perspectiva aqui analisada. Estamos nos referindo a estratégia de Desenvolvimento Local, dado o que sabemos de sua teoria e muitas de suas práticas na atualidade, como possibilidade para a construção de processos que venham a atender muitas das necessidades contemporâneas de desenvolvimento.

Nossa expectativa é que tal estratégia possa contribuir para o debate sobre uma nova visão e mesmo paradigma de desenvolvimento, que inclua em sua reflexão as realidades concretas de comunidades locais, nacionais, regionais e/ou internacionais, considerando as suas dimensões econômicas, políticas, sócio-culturais e ambientais e uma nova ética na sua formulação e implementação. Uma visão que considere como essenciais atividades que atendam as necessidades de uma comunidade, dentro dos objetivos, possibilidades e potencialidades, assim como os problemas em necessidade de atenção daquela comunidade em termos de seus recursos, atores e de suas relações externas. É fundamental também que levem em conta o contexto ‘globalizado’ em que vivem, e o uso destes recursos de forma sustentável, nos termos que orientam as teorias entendidas como mais avançadas e conseqüentes sobre meio ambiente e desenvolvimento.

Em sua concepção original³, o desenvolvimento consistia em um processo que visava a melhoria da qualidade de vida de todos os seres humanos. Sem pretensão nem espaço suficiente para uma revisão das diferentes concepções de desenvolvimento, focalizamos a de Desenvolvimento Local, a qual entendemos como uma alternativa para muitas das exigências atuais de desenvolvimento. Apresentamos o conceito de Paul Houseé (citado por Gonzales 1998 p.5), segundo o qual “o Desenvolvimento Local é uma mudança global que põe em movimento

a busca de sinergias por parte de agentes locais, para a valorização dos recursos humanos e materiais de um certo território, mantendo-se uma negociação e diálogo com os centros de decisão econômicos, sociais, e políticos onde se integram e dependem.” Da maioria das teorias acerca do Desenvolvimento Local constam referências quanto ao papel dos atores locais originários do estado, as vezes do setor privado, da sociedade civil organizada e das comunidades no processo de mudanças acima referido, bem como considerações relativas aos recursos também existentes em nível local.

E geralmente as definições estão também associadas a uma outra problemática muito importante hoje, qual seja, a questão dos limites da natureza e a busca pelo desenvolvimento sustentável⁴, que considere aqueles limites. A maioria das experiências de Desenvolvimento Local envolve atores conscientes sobre a problemática do meio ambiente e buscam a resolução de problemas de desenvolvimento aliando-se as mesmas também ao equacionamento de problemas relacionados à adequação da preservação e uso de recursos naturais. Muitas dessas experiências têm culminado em estratégias de Desenvolvimento Local Sustentável que buscam equacionar os desafios impostos quanto ao desenvolvimento e a apropriação da natureza. Franco (2000 p.35-36) propõe uma estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, com um *cardápio* mínimo de ações, endógenas e exógenas. Segundo ele:

Este cardápio deveria contemplar: a capacitação para a gestão local; a criação de uma nova institucionalidade participativa (conselho, fórum, agência ou órgão similar, de caráter multisetorial, plural e democrático, encarregado de coordenar o processo de desenvolvimento na localidade (em geral materializada na forma de uma agenda local de prioridades de desenvolvimento; a articulação da oferta estatal e não estatal de progra-

³ Considerando aqui o conceito de Desenvolvimento tal como o que surgiu após a Segunda Guerra Mundial.

⁴ De acordo com a WCED – Comissão Mundial para o Meio Ambiente - o desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as futuras gerações em satisfazer as suas necessidades.

mas e ações com a demanda pública da localidade; a celebração de um pacto de desenvolvimento na localidade; o fortalecimento da sociedade civil (por meio do estímulo à ação cidadã, do apoio a construção de organizações sem fins lucrativos, sobretudo de caráter público, da celebração de parcerias entre os poderes constituídos e tais organizações e da promoção do voluntariado; o fomento ao empreendedorismo (por meio da capacitação, do crédito e do aval para impulsionar e apoiar a criação e o desenvolvimento de negócios sustentáveis, com fins lucrativos mesmo); e a instalação de sistemas de monitoramento e avaliação.

Augusto de Franco (2000) apresenta uma definição bastante consentânea do Desenvolvimento Local Sustentável, considerando conceitos e valores importantes, presentes tanto nas recomendações da Agenda XXI, como também sinalizados com ênfase na Agenda Habitat II tais como participação e capacitação para a gestão, que se tornam importantes não apenas para as empresas em seus processos de reestruturação produtiva para inserção na economia mundial, ‘nos termos daquela economia’, mas também para a gestão pública responsável pela solução dos problemas de desenvolvimento atuais; parcerias entre Estado e Sociedade Civil; democratização etc., que, dentre outros, acreditamos de fundamental importância nas estratégias de desenvolvimento discutidas neste artigo.

2 – DESAFIO DA GESTÃO MUNICIPAL PÚBLICA

No contexto de um processo de globalização cada vez mais exacerbado, que marca muito fortemente este início de Século, grandes indagações se apresentam quanto à estrutura e funções essenciais do Estado moderno. Por outro lado, aceitando-se o entendimento de que o Estado nos últimos séculos tem sido responsável pela geração de aproximadamente metade do produto social (Dowbor, 1996),

mister se faz à busca de sua eficiência na direção de resultados que atendam particularmente em termos socioeconômicos, as diferentes demandas sociais, especialmente àquelas provenientes das camadas mais frágeis da sociedade local.

No caso brasileiro, com a Constituição promulgada em 1988, destacadamente na parte relativa a organização do Estado, a esfera municipal foi contemplada com valorização tanto em termos econômicos, quanto político-administrativos. De acordo com o estabelecido na Constituição, o Município deve reger-se por lei orgânica própria, e é de sua competência legislar sobre assuntos de interesse local, em consonância com os preceitos nela previstos. Por outro lado, a Carta Magna determina que o Município só se obriga aos dispositivos constitucionais e legais estaduais, nos casos constantes de seus dispositivos.

Sabe-se que para o cumprimento das funções municipais estão previstas transferências a serem repassadas tanto pelo Governo Federal quanto Estadual, ao mesmo tempo em que a municipalidade conta com arrecadação própria de impostos como o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), ISS (Imposto sobre Serviços) e o ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), a qual na grande maioria dos casos é extremamente baixa e até inexpressiva frente aos pesados encargos sociais e econômicos que recaem sobre o poder público municipal. Mesmo assim, é interessante registrar que com base em informações do BNDES, entre 1988, ano de entrada em vigência da nova Constituição, e 1995, a arrecadação dos municípios brasileiros cresceu 191 %⁵.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, a nova situação institucional dos municípios, na prática ainda não produziu os efeitos esperados, tendo inclusive havido retrocessos quanto à centralização em poder da União, especialmente de 1995 em diante.

Destaque-se, que mesmo com os problemas

⁵ Informação constante do folder “As Administrações Municipais e a Reforma Urbana”. ANSUR (Atual Ação Urbana), São Paulo, 1996.

cada vez mais demandando seu equacionamento no nível local de governo, seja no que tange a questões tanto políticas e sociais, quanto administrativas e financeiras, a centralização tem recrudescido especialmente em mãos do governo federal, destacadamente no que diz respeito a recursos financeiros públicos, gerando um engessamento tal que prejudica sobremaneira iniciativas inovadoras de gestão municipal. Tal situação tem favorecido os expedientes nefastos e nada democráticos, envolvendo muitas vezes relações promíscuas e fisiológicas nos altos escalões do governo federal (Dowbor, 1996).

Com o preocupante quadro sócio-econômico vivenciado pelo Brasil, entendemos que a esfera municipal de governo constitui-se na mais indicada para a implementação de políticas públicas direcionadas ao equacionamento das demandas mais imediatas e prementes da população do município. Ao mesmo tempo ela é também a mais apropriada para a interlocução quanto ao tratamento das questões mais amplas e abrangentes, dentro da perspectiva de Desenvolvimento Local, referenciado na auto-sustentabilidade, abrangendo as áreas urbanas e rurais e coadunando suas dimensões social, econômica, política, ambiental e cultural. Necessariamente os referidos procedimentos precisam sempre considerar a elevação da qualidade de vida e a minimização dos impactos ambientais altamente negativos, resultantes de um modelo não sustentável, evitando-se conseqüências desastrosas para as coletividades e para a natureza.

Conforme já dissemos, a Constituição de 1988, ampliou a autonomia municipal. Isso propiciou um leque de perspectivas para o fortalecimento dos governos locais, inclusive com a elaboração de lei orgânica específica, para cada um dos mais de 5.500 municípios brasileiros, o que abriu vasta possibilidade de intervenção e participação efetivas dos municípios nos destinos locais: seja do bairro, da cidade, do distrito, das áreas urbanas ou rurais e do município como um todo. Aqui chamamos a atenção para o fundamental papel da intervenção da sociedade civil organizada nos destinos locais, uma vez que a ousadia na adoção de um novo paradigma para a “adminis-

tração municipal pública” requer além da radical reinvenção das práticas e procedimento político-administrativos, a presença e participação ativa das organizações comunitárias e não governamentais em geral, com poder de intervir nas deliberações que digam respeito ao interesse coletivo local.

Por outro lado, ressalte-se que mesmo com a ampliação formal da autonomia, especialmente quanto ao “peculiar interesse municipal” e a descentralização administrativa e financeira, o advento dos anos 1990 trouxe de volta a centralização, especialmente nos governos Fernando Henrique Cardoso, no bojo de consolidação da política neoliberal iniciada anteriormente na administração de Fernando Collor de Melo. Faz-se urgente à reversão desse quadro, e para ilustrar tal questão é interessante, em se tratando da administração de recursos públicos, citar alguns dados apontados por Gustafsson (citado por Dowbor, 1996, p. 26). Segundo este autor: “o governo central na Suécia se contenta com 28% dos recursos públicos do país, enquanto as estruturas locais de gestão, que permitem participação muito mais direta do cidadão, controlam cerca de 72%. Esta cifra corresponde a 5% na Costa Rica, 4% no Panamá e prováveis 13% no Brasil”.

Com as possibilidades institucionais abertas, e a disseminação de práticas participativas de novo tipo, tendo-se como uma das referências as experiências municipais que tem sido apresentadas e até aceitas como exitosas, havendo em muitos dos casos, reconhecimento e, mesmo, premiação por parte de organismos internacionais e nacionais, será possível avançar no sentido do aprendizado de caminhos que contribuam para a construção de um processo de “Gestão Municipal” com caráter eminentemente público.

Necessário se faz considerar novas perspectivas para sociedades como a brasileira, onde o processo de democratização segue a passos lentos. O sentido da efetivação da construção democrática pode propiciar a abertura de caminhos que levem a possibilidades e espaços para a formulação de agendas que contemplem questões tais como: demo-

cracia, cidadania e justiça social, dentre outras. Tais questões requerem urgente consideração, a qual pode ser feita paralelamente a processos que busquem contribuir para a resolução dos problemas sociais mais candentes, tais como: o desemprego, a falta de moradia, a segurança, a saúde, a poluição, e a educação. O reflexo destes problemas se faz sentir violentamente no âmbito local, o que coloca os municípios no front da “turbulência”. Esta situação acaba por exigir cada vez mais o desafio da participação efetiva da sociedade civil organizada frente a tal condição, sendo sua presença ativa na gestão pública municipal um importante e possível passo no avanço da democracia participativa.

É interessante introduzirmos aqui alguns dados da dinâmica populacional brasileira, que podem, ao lado de outros indicadores, auxiliar na compreensão e análise da situação apresentada quanto às responsabilidades do município frente à realidade social. Se não, vejamos o panorama da população urbana: as sedes municipais, ou seja, as cidades têm a cada década desde os anos 1940 crescido em seus contingentes populacionais. Segundo dados dos censos demográficos e contagens populacionais da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2000), a população urbana do país correspondia em 1996 a 75,47% do total e a partir daí todos os estados brasileiros têm a maior parte da população em áreas urbanas.

Contraditoriamente verificou-se também uma contínua desaceleração do crescimento populacional brasileiro nas décadas mais recentes, entre um censo demográfico e outro. Na década de 1950, a taxa de crescimento populacional foi de 3,2 % a. a.; na década de 1960 de 2,8% a.a, tendo atingido 1,9% a.a na década de 1980 e a taxa de crescimento anual estimada para os próximos 20 anos é de 1% a.a (Almanaque Abril 2004).

Por outro lado não podemos deixar de assinalar como é sobejamente sabido, que a concentração fundiária no campo tem perdurado por todo esse período citado, como de resto perdura quase que da mesma forma até os dias atuais, o que tem

seus reflexos no quadro assinalado. Destacamos este fato por estar ele relacionado com uma das políticas necessárias a ser adotada pela esfera pública municipal, em contexto de “administração participativa e democrática”, o que poderá contribuir para a redução da exclusão social considerando os interesses dos diferentes segmentos que constituem a sociedade local. Com esse comportamento, a municipalidade agirá frente a inadiável necessidade de dar sua parcela de contribuição para a superação daquela concentração, formulando para isso políticas e instrumentos legais necessários, com a participação dos grupos interessados que, em conjunto com o poder público local, interajam ativamente na gestão municipal.

Aceitando-se as premissas expostas é inadiável a adoção de ações na perspectiva da efetiva reversão no quadro político-administrativo brasileiro, uma vez que, enquanto as questões socioeconômicas se fazem sentir de pronto e cada vez de forma mais inquietante nos municípios, estes se situam no “terceiro escalão da administração governamental.” Por outro lado, é importante destacar que o Município se constitui contemporaneamente na esfera de governo privilegiada quanto ao equacionamento das necessidades coletivas mais comuns e prementes, mormente no que tange a coordenação do Desenvolvimento Local e urbano.

Mais uma vez é significativo citarmos o exemplo da Suécia apontado por Dowbor (1996, p. 27) quando informa que:

“o cidadão sueco participa hoje, em média, de quatro organizações comunitárias. Participa da gestão da escola, do seu bairro, de decisões do seu município, de grupos culturais, etc. A descentralização dos recursos públicos constitui assim um processo articulado com uma evolução do funcionamento do Estado: quando 72% dos recursos financeiros do governo têm a decisão sobre seu uso formulada no nível local de poder, as pessoas participam efetivamente, pois não vão numa reunião política para bater palmas para um candidato, mas sim para decidir onde ficará a

escola, que tipos de centros de saúde serão criados, como será utilizado o solo da cidade e assim por diante”.

Ora, mesmo tendo-se a cautela de não apresentar como subsídio absoluto, experiências de sociedades com trajetórias histórico-culturais distintas, apreciar tais experiências pode ajudar em muito a definição de um caminho inovador. Assim sendo, o destaque da dimensão comunitária da vida social no processo histórico, aponta para avanços quanto à importância e o peso da intervenção efetiva e direta dos cidadãos na Gestão Municipal. O momento atual que marca o início de um novo Século apresenta muito claramente a necessidade da presença ativa das organizações comunitárias e da sociedade civil organizada, entre outras, na condução da vida e destino do local onde seus membros vivem. Daí que as concepções assumidas por nós colocam na mesma cena como faces de um só processo, Desenvolvimento Local e Gestão Municipal.

O pressuposto teórico de “gestão” assumido é o da gestão local pública, da “coisa pública” ou seja, do interesse público, como interesse amplo, legal e legítimo da coletividade local. Podemos citar aqui como exemplo no que tange a essa prática de gestão o caso do “orçamento participativo” no âmbito municipal, tão discutido e pouco compreendido enquanto instrumento e contrato negociado entre os poderes públicos e a comunidade. Esta posição se apresenta, especialmente frente aos descaminhos e mesmo fracassos generalizados dos chamados planejamentos de vários tipos, dentre eles o urbano e o municipal que têm sido empreendidos nos últimos quarenta anos, destacando-se particularmente àqueles de responsabilidade da esfera local de governo no Brasil. Tais práticas de planejamento quase que invariavelmente tem se apresentado como “técnicas” e “racionalizadas”, porém tem-se constatado historicamente fracassos em sua pretensa racionalidade, constituindo-se em muitos casos como panacéia frente à complexidade apresentada pelas demandas sócio-históricas de todo tipo, presentes no cotidiano local.

Mesmo cientes das diferentes conotações que a palavra comunidade pode envolver, arriscamos a indicar aqui a expressão “comunidade local” entendida como referência à dada comunidade que guarda uma certa forma de organização sócio-cultural, abarcando determinada sociedade que por sua vez é integrada por muitas comunidades, que com certeza mantêm entre si, tanto singularidades quanto similitudes. Nas palavras de Leroy (1997, p. 19) “falar de comunidade é também falar de um território, onde a convivência permite o conhecimento mútuo e possibilita a ação conjunta. Na Escala Humana, este é o espaço onde cidadãos podem fazer algo a seu alcance, possível de ser entendido e de produzir efeitos visíveis.”

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a necessidade de promoção do desenvolvimento socioeconômico para parcelas consideráveis das populações de várias partes do mundo em pleno início do Século XXI, examinamos neste artigo uma perspectiva de desenvolvimento com potencial para contribuir quanto a processos e dinâmicas que possibilitem um desenvolvimento que beneficie aqueles povos. Chamamos a atenção para o fato de que, dadas às características e processos observados nas últimas décadas tais como a perda de relevância das teorias desenvolvimentistas, que em sua maioria propugnavam um papel importante para o Estado em guiar o Desenvolvimento, e o recrudescimento das teorias neoclássicas e políticas neoliberais num contexto de ‘globalização’ que privilegiam o mercado, não visualizamos perspectivas animadoras considerando os modelos adotados até então, sem se levar em conta profundas alterações na lógica dos mesmos.

Por isso é que analisamos a perspectiva de Desenvolvimento Local no contexto da Gestão Municipal Pública, envolvendo a participação ativa de comunidades, enquanto caminho com possibilidades de propiciar modificações importantes tanto na forma como na metodologia para o desenvolvimento integral econômico – social – político – cultural e portanto, humano.

Ressalte-se aqui que o fato de tomarmos em nossa abordagem o município como referência sócio-espacial básica, isso porém não implica em uma camisa de força no tratamento e perspectivas do Desenvolvimento Local e da Gestão Pública, entendida como envolvendo o “público”, a sociedade. Por isso, em contexto de Desenvolvimento Local e Gestão Municipal Pública, a presença de parcerias, consórcios, colaborações diversas, comitês, convênios e tantas outras formas de cooperação mútua, entre municípios, entre localidades, bem como entre estes e organizações da sociedade civil, são de fundamental importância para os resultados esperados.

Sabe-se o quanto as parcerias são importantes hoje, do ponto de vista da racionalidade social e da maximização dos resultados da ação local, seja em termos econômicos, materiais, humanos e ambientais. Um dos aspectos de destaque que apontam tal importância é o do descompasso crescente entre recurso e demandas, ou seja, em geral arrecada-se menos e muitas vezes penalizando-se os que têm menos ou nada tem, quando se necessita de despesas superiores a tal arrecadação, ao mesmo tempo em que como exemplo deixa-se de cobrar o que seria justo, daqueles que mantêm lotes ociosos na cidade sem o cumprimento da função social da propriedade.

A radicalização da descentralização administrativa e financeira e o respeito à autonomia local, podem ajudar no avanço da administração participativa, tendo como marco o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, contribuindo assim, no processo de construção da Gestão Municipal Pública o que requer “democracia política, equidade social, eficiência econômica, conservação ambiental e diversidade cultural”⁶.

Tudo isso implica na necessidade de uma educação para a cidadania, a qual requer formação política e assessoramento técnico para que os sujeitos sociais se motivem e se capacitem com vistas a uma intervenção mais consistente e conseqüente nos destinos locais, participando de conselhos, da elaboração

do orçamento local, da formulação de políticas, da proposição de leis e da condução do plano diretor entre outras. Havendo sensibilidade por parte dos poderes públicos municipais esta é uma forma que pode contribuir para a adoção de ações de desenvolvimento local levando em consideração as especificidades de suas realidades e buscando soluções para os seus problemas.

Por último ressaltamos nossa convicção de que à consideração dos caminhos identificados por nós neste trabalho pode auxiliar na tecelagem de uma nova cultura política democrática e na adoção de novos paradigmas que venham revolucionar as ações de interesse público no âmbito do desenvolvimento local enquanto caminho que venha a contribuir com o equacionamento das necessidades coletivas de amplas parcelas da sociedade na perspectiva da melhoria de sua qualidade de vida.

4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almanaque Abril 2004. População e Urbanização. **Editora Abril**, 2004.

Alves, A.M.S. Modernization, dependency, and World System Theories and alternatives approaches to Development. In: **Anais do V Encontro Nacional de Economia Política**. Fortaleza, CE, Junho 2000.

Alves, A. M. S. Trabalho e renda e sustentabilidade na perspectiva de um novo conceito de desenvolvimento. In: **Anais IV Congresso de Ciências Humanas, Letras e Artes**. Viçosa, Agosto 1999.

BATISTA Jr., P. N. O Círculo do Giz da “Globalização”. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, CEBRAP, Novembro/1998 p.85-97.

CEPAL. **Panorama Social**. Santiago: CEPAL, 1997.

DOWBOR, L. Governabilidade descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, vol.10, nº3. São Paulo: Fundação SEADE, 1996.

⁷ Documento “Uma Nova Formação Política no Brasil”. Fórum Brasil Século XXI, Brasília, 1998.

_____. Sistemas Locais de Informação. **Proposta**, nº78. Rio de Janeiro: FASE, set./nov. 1998, p.20-31.

EVANS, B. and STEPHENS, J. D. “Development and the World Economy”. In: Smelser, N. J. (Ed.). **Handbook of Sociology**. SAGE Publisher, 1988, p.739-773.

FIORI, J.L. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, J.L. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p.14-46.

FRANCO, A. “Por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.” In: **Século XXI – Uma Revista de Futuro**. Brasília: Instituto de Política, 2000.

GERSCHENKRON, A. **El Atraso Económico en su Perspectiva Histórica**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1968, p.367-378.

GONZÁLES, R. R. La escala local del desarrollo. Definición y aspectos teóricos. In: **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano I, nº1. Salvador, Novembro/1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. 2000.

PRANAB, B. Economics of Development and the Development of Economics. **Journal of Economic Perspectives**, vol.7, number 2, Spring 1993, p.129-142.

HIRSCHMAN, A. Auge y decadencia de la economía del desarrollo. In: Gersovitz, M. e outros. **Teoría y Experiência del Desarrollo Económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p.448-469.

LEROY, J-P. Da comunidade local às dinâmicas microrregionais na busca do desenvolvimento sustentável. **Proposta**, nº71. Rio de Janeiro: FASE, Fevereiro/1997, p.17-25.