

A AÇÃO LOCAL PARA ENFRENTAR OS REFLEXOS DA PANDEMIA E ACELERAR A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO UTILIZANDO OS ATIVOS ENDÓGENOS DOS TERRITÓRIOS

Marcos Alexandre Cittolin

Resumo:

O desenvolvimento local é um tema de profundo interesse de pesquisadores, economistas e mandatários públicos, no entanto a grande maioria dos gestores não dominam a metodologia e nem sequer colocam o tema na ordem das prioridades. A iniciativa de políticas públicas de desenvolvimento por parte dos gestores dos municípios é defendida por muitos, numa argumentação de que a melhor leitura sobre a realidade territorial vem de quem vive ali e está imerso naquela cultura. A construção de políticas pública a partir da capacidade endógena do local é apresentada no presente artigo como uma alternativa mais rápida para enfrentar os efeitos causados pela pandemia do covid19. A falência dos negócios, o desemprego e a conseqüente repercussão nas famílias de determinado território são alguns dos problemas. O que se propõe, é que a partir de um diagnóstico dos gestores, em parcerias com suas instituições, se construa uma imediata reação, respeitando sua cultura e potencializando suas forças endógenas. Será utilizado referenciais teóricos e materiais disponíveis sobre estudos de casos onde esta prática foi utilizada com êxito.

Palavras chave: Desenvolvimento local, endógeno e territorial; políticas públicas de desenvolvimento; capital social; coronavírus; pandemia.

Abstract:

Local development is a topic of profound interest for researchers, economists and public agents, however, most of the managers do not master the methodology neither consider the theme as a priority. The initiative of public policies on development by part of the city's managers is advocated by many, with the argument that the best reading on a territorial reality comes from those living there and immersed on that culture. The making of public policy from the local's endogenous capability is presented in this article as a faster alternative to deal with the effects caused by the covid-19 pandemic. The business' bankruptcy, unemployment and the consequent repercussion on the families of a certain territory are some of the problems. What is proposed in this article, is that based on a managers' diagnosis, in partnership with its' institutions, an immediate reaction is built, respecting the local culture and enhancing their endogenous strengths. Theoretical references and available materials on case studies where this practice was successfully applied will be used.

Key words: Local, endogenous and territorial development; public policies on development; social capital; coronavirus; pandemic.

INTRODUÇÃO

A ação local frente a problemas de repercussão global pode ser uma das alternativas para se enfrentar as consequências em períodos de pós crises. O mundo inteiro passa por uma crise de grandes proporções. Em cada local o reflexo desta situação é sentido de uma maneira própria, que leva em conta fatores ligados às suas realidades intrínsecas. Inegavelmente a pandemia do coronavírus em 2020 atingiu a maioria dos cidadãos do planeta de uma forma ou de outra.

São poucos os casos na história recente da humanidade, onde um problema tenha afetado tantas pessoas, independentemente de onde estejam e qual seja sua classe social. A pandemia repercutiu de forma muito rápida no mundo e seus efeitos foram sentidos praticamente de forma simultânea.

A reação e superação dependerá, em grande parte, de políticas ligadas a governos centrais e estaduais, e até mesmo de organismos internacionais. No entanto, a leitura mais rápida poderá vir dos governos locais e de articulações regionais. Nos casos regionais, o que une os atores é a semelhança entre suas realidades. Essas reações, se bem articuladas, podem trazer resultados mais ágeis e que reflitam rapidamente na realidade das populações mais afetadas. Um exemplo de urgência são as grandes dificuldades causadas às famílias pelo desemprego e a inviabilização de pequenos e médios negócios, pertencentes a proprietários de classe média e baixa geralmente.

Neste artigo o que se propõe é uma ação baseada nos ativos locais e através do desenvolvimento de políticas públicas pinçadas do vasto material disponível sobre desenvolvimento local a partir das capacidades endógenas dos territórios.

O debate sobre tais teorias tem sido feito em espaços geralmente acadêmicos, o que distancia sua aplicabilidade pelos atores sociais que ocupam os postos decisórios para a construção de tais políticas. É necessária uma ação articulada para aproximar a teoria da prática.

São muitas as discussões que abordam alternativas para o desenvolvimento de um determinado território. Este tema tem ocupado inúmeras páginas de livros, dissertações e teses por diversas áreas do conhecimento, tais como a economia, geografia, política e antropologia.

O que motiva este debate é a tentativa de achar uma fórmula eficaz para a melhora das condições de vida das pessoas e a busca de maior pujança nas economias locais,

almejando, ainda, estabilidade e uma certa previsibilidade de futuro para a população daqueles territórios.

Neste sentido, muitas atividades econômicas que não se reinventarem, ou se adequarem às novas realidades ditadas pelos efeitos do coronavírus irão se inviabilizar. Outras irão sobreviver às duras penas e, por mais irônico que possa parecer, outras irão até mesmo se fortalecer, mas representam um percentual muito pequeno. Outra geração de empresas surgirá e com novos pressupostos de sobrevivência e sustentabilidade. Estas estarão ambientadas à realidade e utilizarão este novo cenário como uma oportunidade.

Neste sentido as ações dos governos locais não deverão ser apenas processos iniciados por inércia dos governos centrais e estaduais. Deve ser o resultado de uma política articulada e organizada, que privilegie, incentive e até ajude a financiar as políticas públicas reativas que forem surgindo.

1 QUESTÃO TERRITORIAL

Por mais que a humanidade já tenha passado por diversas pandemias ao longo de sua história, nunca esteve tão integrada. A globalização, iniciada com a ligação dos continentes pelos mares, tornou o mundo “um só lugar”. Mais recentemente, com a aviação e o avanço das tecnologias, podemos estar rapidamente próximos um dos outros como nunca antes. Dessa maneira, a pandemia com a qual estamos aprendendo a lidar sempre foi uma realidade latente: nunca uma questão de “se iria ocorrer”, mas sim de “quando iria ocorrer”. (BARONI, 2020).

Com os dizeres de Alexandre Baroni (2020), justificamos a necessidade de se discutir sobre o tema das ações locais para enfrentar o problema global que aparece. A presente pandemia pode ter efeitos por mais muitos anos e provavelmente não será a última catástrofe de dimensões globais por que a humanidade passará.

Quando falamos em território, estamos tratando do local e do regional, e esta delimitação espacial está diretamente ligada ao conceito de modelo de desenvolvimento endógeno, defendido por especialistas, baseados em práticas vitoriosas aplicadas em diversos países e inclusive no Brasil.

Georges Benko (2002) busca situar a corrente de pensamento da teoria da regulação e apresentar os efeitos dessa abordagem sobre as ciências que se ocupam do espaço: geografia, economia urbana, regional e internacional. É a abordagem de Benko (2002), que ajuda em muito definir o local e o regional como campo para a implementação

das políticas de interesse das comunidades locais e ele vai se servir de conceitos de *habitus* e campo em Bourdieu.

O conceito de *habitus* e campo são particularmente adaptados ao projeto da escola da regulação. Neste sentido de Bourdieu, o *habitus* é uma disposição dos indivíduos, socialmente construída para “jogar o jogo” no seio do modo de regulação. (BOURDIEU, 2018).

Assim, “o espaço deixa de ser contemplado simplesmente como suporte físico das atividades e dos processos econômicos”, ou seja, o território deixa de ser compreendido apenas no aspecto da lógica funcional, “passando a ser mais valorizados os territórios e as relações entre os atores sociais, sua organização concreta e cultural”, o que sugere uma tipologia de sistema de lógica territorial. (MARTINELLI e JOYAL, 2004).

Nos dizeres de Sérgio C. Buarque (2004, p.25) “O desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos (BUARQUE, 2004).

Território, portanto, é interação, é fornecimento de modelos de racionalidade, é fonte de conhecimento e de geração e difusão de inovação. Território é conjunto de instituições que condicionam o desempenho econômico e que tornam as indústrias elementos contingentes. É o local onde se fundem as relações humanas, econômicas e sociais. (JEZIORNY, 2009).

2 INDICADORES

Existem alguns indicadores disponíveis e de fácil acesso, que podem municiar os gestores de dados para embasar a tomada de decisão e justificar a necessidade da ação local. Alguns destes indicadores estão no campo econômico e outros em áreas sociais. Elencamos apenas alguns, que são frequentemente utilizados para a análise da situação econômica e social de uma comunidade local.

A geração de postos de trabalho, a receita pública e o número de famílias atendidas por programas sociais são corriqueiros e de fácil acesso em páginas de órgãos públicos que os divulgam mensalmente. Outros, um pouco mais elaborados, mas também disponíveis nas páginas dos Ministérios e do próprio IBGE – Instituto Brasileiro de Economia e Estatística, tais como Produto Interno Bruto, balança comercial, saldo de emprego e valor adicionado fiscal.

São indicadores que podem orientar as autoridades locais e suas instituições, e apontam para o modelo de ação necessária, geralmente reativa a uma situação de dificuldades. O que se busca são políticas públicas duradouras e que perpassem por vários governos, sendo que periodicamente devam ser revisitadas e, se necessário, atualizadas.

3 DESENVOLVIMENTO LOCAL

Para se criar e colocar em prática uma política pública eficaz na área do desenvolvimento local é possível lançar mão de metodologias que tenham sido validadas de alguma maneira.

Ao longo dos anos se utilizou como sinônimo o termo desenvolvimento econômico e crescimento econômico. Economistas como Bresser Pereira se debruçaram sobre os conceitos e auxiliaram a diferenciar os temas. Crescimento está mais afeto ao aumento puro e simples do PIB e desenvolvimento permite que se atinja melhores indicadores no campo social e das relações de trabalho.

Neste sentido se observa uma grande preocupação em diferenciar desenvolvimento de crescimento, temas que praticamente encontram uma certa convergência entre os principais autores. Celso Furtado compreende o desenvolvimento como sendo uma superação do crescimento econômico, uma mudança qualitativa na economia, de modo que todos se beneficiem.

A *teoria do desenvolvimento* trata de explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. (FURTADO, 1971). Nesta senda é que se optou em utilizar o termo desenvolvimento para o presente trabalho.

Conceitos como desenvolvimento endógeno, desenvolvimento local, regional, capital social, territorialidade e outros, têm sido usados por alguns como elementos fundantes para proporcionar mudanças de matriz econômica nos locais referidos, mas também têm sido criticados por alguns estudiosos. Os críticos classificam os autores que defendem estes conceitos como ingênuos e armados com forte caráter ideológico (BRANDÃO, 2007).

Se de um lado se critica tal metodologia (apesar de validada por instituições como a CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe), de outro se reconhece como sendo um conjunto de instrumentos que podem ser utilizados para propor uma

mudança significativa nas economias territoriais, onde os atores do local passam a ser importantes protagonistas na construção de políticas baseadas em forças endógenas e que respeitem o capital social disponível.

No Brasil geralmente o “local”, amplamente referido nas teorias, está afeto às fronteiras de um município. Isto não é estanque, pois pode, em alguns casos, abranger mais de um município, devido às semelhanças de matriz produtiva e cultura. Pode, ainda, ser aplicado em parte de um município, como é o caso de grandes cidades com várias realidades dentro de suas fronteiras territoriais.

Como toda formulação teórica, conceitos e concepções de desenvolvimento e planejamento têm uma base histórica, elas surgem para fazer face aos novos desafios e às mudanças da realidade (BUARQUE, 2004). Para Sérgio Buarque (2004) até a década de 1970, o modelo fordista de desenvolvimento estava solidamente implantado e inabalável, fundado no tripé abundância de recursos naturais, aumento da produtividade do trabalho e presença do Estado de Bem-Estar (ou Estado Desenvolvimentista no caso do Brasil).

Essa matriz teórica, que alimentou o planejamento e a ocupação do território, colocou o Estado como figura central para assegurar o equilíbrio econômico, estabilidade social e um mercado de massas, completando as políticas dirigidas à produção e à macroeconomia. (CADERNOS DO IPEA, 2011).

Este novo debate, que privilegia a autonomia das cidades e eleva este espaço territorial com sua governança, reivindicando uma agenda tradicionalmente do campo da esquerda. Tal agenda foi defendida em Conferência da ONU e reproduzida pela OCDE (Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico) e pelo Banco Mundial. Essa nova orientação toma como pressuposto a capacidade dos espaços de governança de promover um desenvolvimento autônomo e endógeno (IPEA, 2011).

4 TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO

Antropólogos também trabalham com o tema, e em alguns casos analisando a cultura em relação ao desenvolvimento. A antropologia estuda apenas os grupos sujeitos ao desenvolvimento. Raros são os estudos que consideram simultaneamente os agentes responsáveis e a comunidade objeto do desenvolvimento (RUSSEF, 2002).

Muitas obras tratam do desenvolvimento, desde economistas clássicos (François Quesnay, Adam Smith, David Ricardo e Stuart Mill), neoclássicos (Carl Menger, Leon Warls, Vilfredo Pareto, William Jevos). Marx (o desenvolvimento ocorre de maneira

cíclica e, ao mesmo tempo, através do conflito distributivo entre capitalistas e trabalhadores) e nas obras de Joseph Shumpeter, defensor das ideias revolucionárias para o desenvolvimento (SANTOS; OLIVEIRA, 2017).

Muitos autores vêm semelhança entre o desenvolvimento regional endógeno e o desenvolvimento local, sendo este último compreendido, sobretudo num contexto de globalização e descentralização: “o desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos.” (BUARQUE, 2004, p.25).

Para Sen (2000), a ideia de desenvolvimento está associada à expansão das liberdades reais das pessoas e das capacidades humanas. A necessidade é algo aparentemente temporário nas pessoas, e as capacidades e liberdades representam o que elas podem vir a ser (SANTOS e OLIVEIRA 2017).

5 O PROCESSO PROPOSTO

Se em parte se pode concordar de que uma parcela significativa dessa produção intelectual exagera na capacidade endógena de um determinado território para engendrar processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico (BRANDÃO, 2004), de outro, estão disponíveis exemplos de que ao se aplicar a estratégia proposta e transformar em políticas públicas no âmbito local se pode atingir excelentes resultados (ANTUNES, KURROWSKI e CITTOLIN, 2017).

É se servindo da característica dos ativos existentes em cada local, respeitando a sua cultura e propondo uma ação articulada entre poder local, representação institucional e empreendedores que se pode sim fazer uma grande diferença (ANTUNES, KURROWSKI e CITTOLIN, 2017).

Se dá para entender a visão dos críticos da dificuldade de ver uma economia nacional sendo mudada a partir de apenas as ações locais (BRANDÃO, 2004), também dá para imaginar uma política nacional de desenvolvimento local.

Uma política similar já foi utilizada pelo Ministério da Cidades, que exigiu que determinados municípios elaborassem seus Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano. Esta legislação está ligada à questão urbanística das cidades e trata do planejamento e do desenvolvimento sustentável do ambiente urbano (Estatuto das Cidades, Lei Federal 10.257). Além deste estatuto legal foi criado no ano 2000 o Plano

Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), no sentido de contribuir para fortalecer a Gestão Municipal.

É neste sentido, e inspirado neste exemplo, que se pode pensar numa política onde se construam os Planos Diretores de Desenvolvimento Local, como pressupostos para acessar linhas de crédito que financiem os novos distritos industriais, plataformas logísticas, parques científicos e tecnológicos e outras políticas indutoras de desenvolvimento econômico.

É preciso ser assinalado, a respeito da importância dos recursos locais, que, nos processos de crescimento e transformação estrutural, a origem dos recursos não é determinante. Na verdade, o normal é uma combinação de fatores locais e externos (VAZQUEZ BARQUERO, 2002).

Neste sentido é que se pode conseguir que muitos investidores, somados com as forças locais, promovam um grande movimento pela potencialização das economias locais.

6 AS AÇÕES PRÁTICAS DOS GOVERNOS LOCAIS

O que se propõe não passa pela discussão conceitual e ideológica da metodologia proposta, mas sim uma ação articulada de Nação que proponha uma reação de baixo para cima, valorizando as economias locais, substituindo produtos importados por produtos locais, que se priorize a compra no comércio local e assim se tenha uma grande ação pela recuperação das economias.

O desenvolvimento local seria, então, aquele induzido pela mobilização do potencial endógeno, ao se fortalecerem as capacidades técnicas, financeiras e gerenciais locais, o associativismo e potencial empreendedor, a democracia participativa e parcerias entre atores sociais e instituições (VAZQUEZ BAQUERO, 2001).

Observa-se, assim, que, antes de tudo, o desenvolvimento depende de condicionantes estratégicas para assegurar as potencialidades e fortalecer as capacidades, sejam elas nacionais, regionais ou locais, Condições impostas pelo novo contexto econômico, político e institucional. Assim, a valorização do local e da diversidade é movimento oposto à globalização e, de forma correlata, o município está se tornando a unidade básica de governo, assumindo a função de proporcionar satisfação às necessidades da população e condições de competitividade econômica (CITTOLIN, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pretende com o presente artigo é propor uma reflexão sobre as condições geradas pela pandemia (covid19), com um enfoque maior para os efeitos nas economias locais. Esta situação totalmente atípica, requer uma ação em todas as esferas de governança, sendo que neste trabalho estamos propondo a ação local para uma primeira resposta após a pandemia. Se propõe a utilização da metodologia do desenvolvimento local como a alternativa concreta para gerar políticas públicas que enfrentem os efeitos da pandemia a fim de aportar novas alternativas às pessoas e aos negócios localizados no território alvo.

Esta ação muda a lógica das políticas públicas em casos similares, na maioria das vezes elas vêm de cima para baixo, sendo que aqui propomos também um movimento de baixo para cima.

Com as referências citadas e o embasamento em teorias já amplamente discutidas, se propõe que sejam fortalecidas e reconhecidas as governanças locais e suas ações embasadas nos métodos propostos.

Nos debruçamos em definir o “local” e o “territorial”, para que se parta de alguns alinhamentos conceituais, na medida que se utiliza essas unidades territoriais como pressupostos para a metodologia. Além disso, não ficando apenas na referência geográfica, ampliamos o conceito para a necessidade de uma governança que possa coordenar o sistema.

Este ensaio busca servir de base para uma reflexão e pode embasar um futuro projeto de pesquisa estruturado e fundamentado em teóricos de grande reconhecimento acadêmico, mas também em um trabalho de campo em locais que já colheram resultados a partir desta prática.

O artigo faz também uma rápida abordagem sobre a necessidade das empresas se reinventarem diante de toda a nova realidade gerada pela pandemia. É uma breve referência, apenas no sentido de reconhecer que os negócios são fundamentais para o processo de retomada de desenvolvimento, pelo menos no atual sistema vigente no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL FILHO, Jair do. **A endogenização no desenvolvimento econômico regional e local.** Brasília: Ipea, 2001.
- ANTUNES, José Antônio Valle Junior; KURROWSKI, Renato Brasil; CITTOLIN, Marcos Alexandre. **Política Industrial e Desenvolvimento Local: o Caso no Município de Passo Fundo.** 1 Ed- Porto Alegre: Bookman Editora, 2017.
- BARONI, Alexandre. **O Restart dos Negócios Pós Pandemia (COVID-19).** Porto Alegre: https://www.linkedin.com/posts/alexandre-baroni-aababa71_o-restart-dos-neg%C3%B3cios-p%C3%B3s-pandemia-covid-activity-6684879310802759680-sVch, 2020.
- BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI.** / Georges Benko; tradução: Antonio de Pádua Danesi.- 3. Ed- São Paulo: Hacitez Annablume, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. **Pierre Bourdieu: Conceitos Fundamentais.** Tradução: Fábio Ribeiro. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil.** 5. Ed- São Paulo: editoria34, 2003.
- BUARQUE, Sergio C.. **Construindo o desenvolvimento local sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- CITTOLIN, Marcos Alexandre. **Desenvolvimento local: uma amostragem do município de Passo Fundo no período 2005 a 2011.** CIP 2014. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo 2014.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** 4.ed. São Paulo: Editora Nacional,1971.
- HUPPES, Cristiane Mallmann; GARCIAS, Paulo Mello; CLEMENTE, Ademir. **Desenvolvimento local endógeno: pesquisa exploratória das ações e características da agroindústria do Pacto Fonte Nova.** <http://www.admpg.com.br/revista2008/artigos/ARTIGO%204%20COMPLETO.pdf> , 2020.
- JEZIORNY, Daniel Lemos; **Território Vale dos Vinhedos Instituições, Indicação Geográfica e Singularidade na Vitivinicultura da Serra Gaúcha.** Uberlândia: UFU, 2009. <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13517/1/Diss%20Daniel.pdf>. 2020.
- KASHIMOTO, Emília Maeiko; MARINHO, Marcelo; RUSSEF, Ivan. **Cultura, Identidade e Desenvolvimento Local: conceitos e perspectivas para regiões em desenvolvimento.** Universidade Católica Don Bosco. Campo Grande, Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, N.4, p. 35-42, Mar.2002.

SANTOS, Leandro Bruno; OLIVEIRA, Cássio. **Desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

SANTOS, Ricardo José dos; ARAÚJO, Priscila; NIEMEYER FILHO, Almeida. **Aporte territorial do desenvolvimento nacional: alcances e limites. Área temática 7- Desenvolvimento e Espaço: ações, escalas e recursos**. BRASÍLIA: Ipea, 2011.

SEN, Amartya; **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Francisco Raniere Moreira da. **As relações entre cultura e desenvolvimento e a economia criativa: reflexões sobre a realidade brasileira**.

<https://www.semanticscholar.org/paper/As-rela%C3%A7%C3%B5es-entre-cultura-e-desenvolvimento-e-a-a-Silva/b6ba8c9ce1fd7a70022fbff8955a135327371790>, 2020.

VÁSQUEZ, Antonio Barquero. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**./ Fundação de Economia e Estatística, 2001. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.