

O BANCO MUNDIAL E O IBAM NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: PROPOSTAS, DIVERGÊNCIAS E LIMITES

KLEYFERSON PORTO DE ARAÚJO¹

Resumo

Objetiva este artigo discutir as políticas de desenvolvimento econômico local (DEL) propostas pelo Banco Mundial e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). A primeira instituição é a principal agência multilateral de desenvolvimento com importante papel na promoção de políticas de desenvolvimento econômico. Por sua vez, o IBAM é uma das principais instituições de apoio e representação dos municípios brasileiros, com crescente participação na promoção de políticas locais de desenvolvimento econômico. Este artigo mostra e discute as políticas de DEL propostas por estas instituições, demonstrando seus pontos em comum e suas divergências, especialmente em relação à “interpretação do processo de globalização” e a inserção dos governos locais em projetos de desenvolvimento econômico. A pesquisa mostra a incapacidade destas políticas locais para a promoção do desenvolvimento econômico e os problemas da sua aplicação em países de economia periférica.

Palavras chave: Banco Mundial; IBAM; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Econômico Local; Globalização.

Abstract

The aim of this article is to discuss the politics of local economic development (LED) proposed by the World Bank and Institute of Brazilian Municipal Administration (IBAM). The first institution is one of the main multilateral agencies of development with an important role on the promotion of LED politics. Therefore, in Brazil the IBAM is the main institution of support and representation

of Brazilian municipalities, increasing participation in the promotion of LED politics. This paper shows and discusses the politics of LED proposed for these institution, demonstrating their points in common and their divergences, especially in relation to the “interpretation of economic globalization” and the insertion of the local government regarding this phenomenon and the LED proposed projects. The study demonstrates the incapacity of these politics for the economic development and the problems of its application in the nation with a peripheric economy. Finally, this paper attempts to contribute for the discussion, propounding that provides more conditions for the local government to confront the problems of Brazilian underdevelopment.

Key Words: World Bank; IBAM; Economic Development; Local Economic Development; Globalization.

Introdução

A presença das políticas de desenvolvimento econômico local (DEL) no contexto político e acadêmico vem ganhando espaço e relevância com a implantação de programas pelo governo federal,² dos estados e municípios. Também, pode-se observar nos últimos anos o aumento de pesquisadores e centros de pesquisa envolvidos com a problemática local. Para a maioria dos estudiosos do tema, não resta

dúvida que a origem destes projetos está intimamente ligada ao processo de perda de dinamismo da economia, ocorrida desde meados dos anos setenta. (Fernandes, 2001; Vainer, 2001)

Paralelamente, pode-se afirmar que o surgimento de processos produtivos bem sucedidos em algumas regiões, baseados na produção fragmentada entre pequenas e médias empresas (“paradigma da produção flexível”) e com sucesso nos ganhos de escala e escopo (Benko e Lipietz, 1997), proporcionaram o interesse de administradores públicos na adoção de políticas de desenvolvimento local. Houve também, nos últimos trinta anos, uma elevação do comércio entre países e principalmente dos fluxos de capitais internacionais, acentuando o processo de competição entre cidades mundiais, voltada para a atração destes capitais como instrumento de desenvolvimento econômico local. (Sassen, 1998; Borja e Castells, 1997)³.

A atuação de órgãos de assessoria aos municípios, especialmente na última década, também seguiu a mesma trajetória, priorizando em suas políticas, programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local.

Neste contexto, o papel de instituições, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (atualmente mais conhecido como Banco Mundial), na divul-

¹ Engenheiro.Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente - Instituto de Economia - Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) Kporto@terra.com.br

² No caso do governo federal pode-se mencionar os projetos BNDES-Desenvolvimento Local (BRA/00/031), Programa Regional de Estratégias de Desenvolvimento Local Sustentável (BRA/98/017), Comunidade Ativa, Proder-Especial Farol do Nordeste, entre outros. Maiores detalhes recorrer a <http://www.cgecon.mre.gov.br/pvt/home>.

³ Para uma visão crítica das “cidades globais” pode-se consultar Compans, 1999. Para uma crítica ao “paradigma da produção flexível”: Amin, Robins, 1994; Markusen, 1995; Martinelli, Schoenberger, 1994.

Tabela 1: Atuação do Banco Mundial no desenvolvimento econômico local

Etapa	Foco de atuação	Instrumento propostos
1960 a 1980	Atração de investimentos diretos externos. Investimento em infra-estrutura (água, esgoto, drenagem, energia elétrica etc).	Concessões de recursos. Empréstimos subsidiados, objetivando o investimento industrial. Isenção fiscal. Execução de infra-estrutura.
1980 a meados de 1990	Fomento ao crescimento dos negócios existentes nas cidades. Continuidade da ênfase na atração de investimentos externos, agora direcionados para setores produtivos específicos e para determinadas regiões das cidades.	Implantação de incubadoras de empresas. Fornecimento de treinamento para pequenas e médias empresas. Suporte técnico para as empresas. Investimento em infra-estrutura.
Fim dos anos 90 em diante	Parcerias público-privado. Investimento para aperfeiçoamento da mão de obra local. Privatização e permissão de investimentos privados nos serviços públicos. Aumento das vantagens competitivas locais.	Desenvolvimento de estratégias mais amplas, objetivando o crescimento das firmas locais. Promoção de um clima de negócios nas cidades. Suporte e fomento a realização de redes de colaboração internas (público-privado, privado-privado). Aprimoramento da força de trabalho e da educação. Investimentos internos para apoiar o crescimento de <i>clusters</i> . Melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Fonte: World Bank, (2002).

gação e promoção de políticas de desenvolvimento local é de grande importância, pois detêm ampla atuação em diversos países, mecanismos próprios de financiamento e elevada capacidade na divulgação de idéias e programas para outras instituições.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) possui grande penetração junto aos municípios, assessorando-os no planejamento, na implantação e no monitoramento de políticas e promovendo cursos de aperfeiçoamento dos quadros técnicos municipais.

Neste trabalho, propõe-se discutir criticamente as políticas de desenvolvimento econômico local divulgadas pelo Banco Mundial e IBAM, de modo a analisar suas convergências, divergências e limitações, e aprofundar um debate mais geral sobre os entraves do poder local para promover o desenvolvimento econômico.

Além desta seção, o trabalho prossegue com mais três. As duas primeiras procurarão descrever as políticas do Banco Mundial e do IBAM para o desenvolvimento econômico local. Posteriormente, debater-se-á criticamente as convergências, divergências e limitações das duas políticas e por fim, serão levantadas algumas questões, mais gerais, sobre o papel do poder local no processo de desenvolvimento econômico.

As políticas de desenvolvimento econômico local do Banco Mundial

O Banco Mundial é uma instituição ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), tendo sido criado em 1944 na Conferência de Bretton Woods. Seu objetivo, inicial, era financiar os projetos de recuperação econômica dos países atingidos pela segunda guerra mundial, especialmente na Europa e Japão. Entretanto, as atuações do Banco foram se alterando com o passar do tempo em função de interesses dos países membros e das transformações econômicas e sociais.

Atualmente o Banco reúne mais de 140 países membros, tendo como maior acionista o governo americano, com poder de veto sobre as decisões da organização.

Desde 1972, o banco está canalizando parte de seus recursos (3 a 7%) para demandas urbanas (WORLD BANK, 2002). Nos anos 70, a maior parte destes recursos foram direcionados às reformas das finanças municipais, financiamento da habitação, saneamento, urbanização de favelas e projetos emergenciais. Neste período, a liberação dos recursos era realizada por meio dos governos nacionais ou agências criadas para este objetivo.

Segundo o World Bank (2002:7), o Banco, durante os últimos quarenta anos, passou por três grandes transformações na condução de

suas políticas de desenvolvimento econômico local. Entre os anos 60 e 80, teve seu foco de atuação voltado para o financiamento de investimentos direto externo e para a execução de infra-estruturas urbanas. A partir do início da década de 80 e meados de 90, a atuação se concentrou no fomento a empreendimentos já existentes e no incentivo para atração de investimento, agora direcionados aos setores produtivos e regiões urbanas específicas. A partir da segunda metade dos anos 90, o Banco passa por outra transformação, agora dirigindo suas políticas de desenvolvimento econômico local para o fomento de parcerias público-privado, aperfeiçoamento da mão de obra local, privatização e aumento de vantagens competitivas locais. Na realidade, estas alterações estão fortemente relacionadas às transformações na dinâmica capitalista, ocorridas especialmente pós-crise do sistema financeiro internacional, configurado em Bretton Woods, que será tratado na última seção. A tabela 1 mostra as principais transformações no foco de atuação e nos instrumentos propostos pelo Banco Mundial.

Conceito de desenvolvimento econômico local par a o Banco Mundial

O Banco define desenvolvimento econômico local como o "trabalho

Tabela 2: Potenciais stakeholders propostos pelo Banco Mundial

Setor público	Setor privado	Entidades Comunitárias
Governo municipal. Governo estadual. Autoridades de saúde, transporte e educação.	Associações comerciais e industriais. Sindicatos patronais e associações de profissionais liberais. Grandes corporações. Representantes das PME. Imprensa. Estabelecimentos educacionais.	Pessoas. Associações de bairro. Grupos religiosos. Grupos de jovens, voluntários e representantes de minorias. Grupos culturais, históricos e educacionais, ONGs.

Fonte: World Bank, (2002).

conjunto das pessoas com o objetivo de alcançar o crescimento econômico sustentável, que traga benefícios econômicos e melhoria da qualidade de vida para toda a comunidade". O termo comunidade, desta definição, pode ser entendido como cidade, vila, área metropolitana ou uma região do país. Além do programa de Desenvolvimento Econômico Local (DEL), o Banco possui outros sete relacionados com o desenvolvimento urbano: *City Development Strategy* (1), *Disaster Management* (2), *Land & Real Estate* (3), *Municipal Finance* (4), *Upgrading Urban Communities* (5), *Urban Poverty* (6) e *Urban Waste Management* (7).

Segundo o Banco, a dinamização da economia pelas administrações locais deve ser focada em um aumento da competitividade e no crescimento sustentável, assegurando que o mesmo seja socialmente inclusivo.

Para o Banco Mundial, o DEL deve incorporar diferentes áreas de planejamento, economia e marketing. Dentre as várias iniciativas que o Banco recomenda, destacam-se:

- I. assegurar que o investimento local gere um clima para implantação de negócios;
- II. apoiar pequenos e médios negócios;
- III. encorajar novos empreendimentos;
- IV. atrair investimentos nacionais e internacionais;
- V. investir em infra-estrutura física;
- VI. investir no aprimoramento dos recursos humanos, no suporte institucional e criação de sistemas de regulação;
- VII. favorecer o crescimento de *clusters* específicos;
- VIII. estimular a regeneração de regiões das cidades;

IX. oferecer suporte ao mercado informal;

X. oferecer apoio aos grupos desfavorecidos da cidade.

A política de fomento à maior participação dos interessados, objetiva criar consenso na adoção de iniciativas de desenvolvimento local. O Banco também considera que o poder local deve ter atuação em sintonia com as políticas do governo central, de modo a contribuir no dinamismo da economia nacional. Assim, recomenda que o governo nacional deve atentar para a realização de políticas que possibilitem a condução dos DELs no plano regional e local, definindo regras e políticas, como por exemplo, a desregulamentação das telecomunicações, regulação financeira, definição de padrões ambientais, impostos, lei de propriedade e investimento em infra-estrutura.

Para o Banco, o governo deve evitar conflitos com investidores locais, devendo seguir uma agenda de atividades que incluam a realização de um plano estratégico das cidades. Também recomenda a definição de propostas para melhoria dos serviços de transportes, lazer, recreação, habitação, políticas antipobreza, educação, segurança pública, meio ambiente (agenda 21) e controle da poluição.

As propostas do DEL, para o Banco, também dependem, no plano econômico, do impacto das estratégias das corporações multinacionais, do aumento da mobilidade internacional de capital, do aumento da participação do setor de serviços na dinâmica econômica e das mudanças tecnológicas.

Estratégia de implantação do desenvolvimento econômico local

Segundo o Banco, o processo de

implementação do desenvolvimento econômico local deve fazer parte de uma estratégia de planejamento regional, dos municípios, das cidades ou de uma área rural. Assim, propõe cinco etapas gerais, que deverão ser adaptadas às necessidades de cada comunidade. Estas são: Organização dos Esforços (1), Avaliação Competitiva (2), Desenvolvimento da Estratégia de Desenvolvimento Econômico Local (3), Implantação da Estratégia (4) e Revisão da Estratégia (5).

Na primeira etapa, deve-se identificar os principais *stakeholders*⁴ com interesse na economia local. Entre estes, o Banco aponta os governos municipais e estaduais, as autoridades e os estabelecimentos de saúde e educação, as associações industriais e comerciais e as organizações comunitárias. A tabela 2 mostra as principais entidades e grupos recomendados como potenciais *stakeholders* pelo Banco Mundial.

Para o Banco, esta etapa deve ser conduzida preferencialmente pelo Prefeito, devendo apresentar uma avaliação dos recursos financeiros e humanos com que cada *stakeholders* pode contribuir para o desenvolvimento local.

Entre os argumentos que o Banco utiliza para fomentar a participação de diferentes grupos pode-se destacar o fortalecimento das propostas e a despolitização do projeto, promovendo assim, segundo o Banco, a sustentabilidade dos mesmos.

Para a operacionalização das atividades, o Banco propõe a criação de Agências de Desenvolvimento Econômico Local (ADEL), com a

⁴ A tradução para o português de stakeholder é "depositário de aposta", o que detém interesse ou participação em negócio ou empreendimento (The Exitus Dictionary of the English and Portuguese Languages, Encyclopaedia

Tabela 3: Projetos de desenvolvimento econômico local propostos pelo Banco Mundial

Área	Projetos Propostos
Empresas já instaladas	Diagnósticos sócio-econômicos; assistência técnica, financeira; incentivo à cooperação entre empresas; compras locais para fortalecer a economia; redução da burocracia pública para as empresas.
Novos empreendimentos	Fornecimento de financiamento, espaço, implantação de incubadora de empresas, assistência técnica.
Investimentos externos	Avaliação de impactos das políticas macro-econômicas, regionais e nacionais, alterações na regulação de mercados, melhoria da qualidade de vida, fornecimento de incentivos fiscais.
Infra-estrutura física	Fornecimento de terrenos, saneamento, transporte, comunicações, energia elétrica, prédios e disponibilidade de equipamento de prevenção ao crime.
Infra-estrutura urbano social	Educação voltada para a demanda dos negócios, fomento do empreendedorismo, apoio a pesquisas, habitação, instituições de serviços e apoio aos empresários, turismo, assessoria a exportação, inclusão social, ocupação do jovem.
Clusters	Apoio a pesquisas, fornecimento de consultorias, compras locais, fortalecendo as aglomerações, <i>marketing</i> dos <i>clusters</i> locais.
Regiões específicas da cidade	Revitalização do centro, de áreas industriais decadentes, centros de bairro mais periféricos e corredores viários.
Economia informal	Fornecimento de infra-estrutura, espaço (local de trabalho), assistência técnica e financeira.
Grupos menos favorecidos	Treinamento com educação voltada para a demanda empresarial local, construção de creches, postos de saúde.
Marketing da cidade.	Divulgação nos meios de comunicação das especificidades econômicas, turísticas e sociais da cidade com objetivo de atrair investimentos.

Fonte: World Bank, (2002).

função de integrar e coordenar os *stakeholders*, promover uma cultura empreendedora e identificar os grupos mais vulneráveis.

Na segunda etapa, de avaliação competitiva, é proposta a identificação das potencialidades e fragilidades da comunidade, como por exemplo, a qualificação dos recursos humanos e a vontade política do governo local em apoiar os negócios já existentes. Também se deve desenvolver, aqui, comparações de competitividade com setores econômicos concorrentes de outras regiões.

Entre as informações relevantes a serem obtidas estão as demográficas, econômicas, de infra-estrutura (água, eletricidade e drenagem, com foco nas áreas econômicas), os demais competidores regionais e internacionais e o “clima de investimentos”, proporcionado pela forma que o governo local trabalha com o fomento aos empreendimentos privados.

Na terceira etapa, desenvolvimento da estratégia, propõe-se criar uma

visão econômica para a comunidade, definindo programas, projetos de ação, objetivos, prazos e responsáveis pela implementação da estratégia. Segundo o Banco, estas estratégias têm sido incorporadas nas atividades e no orçamento dos governos locais e de outros *stakeholders* (associações de empresários, instituições de educação etc).

Na implantação da estratégia, o Banco recomenda que se deve criar estruturas para avaliar o desenvolvimento de cada projeto específico, definindo os responsáveis, os objetivos dos projetos, as etapas a serem desenvolvidas e formas de avaliação. Esta estratégia deve ser revista pelo menos anualmente, avaliando os projetos iniciais e corrigindo eventuais desvios, com a participação de autoridades locais e o comitê de condução.

Na quarta etapa, de implantação da estratégia, o Banco Mundial propõe alguns projetos comumente adotados e que devem obedecer às características específicas de cada

localidade. Estes projetos estão, de maneira geral, relacionados ao fortalecimento de empresas já instaladas, atração de novos investimentos, fornecimento de infra-estrutura e treinamento da mão de obra. A tabela 3 mostra os principais projetos de desenvolvimento econômico local propostos pelo Banco Mundial.

Após o cumprimento destas quatro etapas, o Banco propõe a revisão da estratégia de desenvolvimento econômico local anualmente, incluindo uma avaliação das condições iniciais do projeto, a adequação dos indicadores empregados e dos projetos inicialmente propostos.

Dentre as principais causas de falhas nos programas de DEL, o Banco cita a exclusão de importantes grupos de interesse, a adoção de estratégias de implementação inapropriadas e de modismos em projetos. Na realidade, esta revisão de estratégia propõe fundamentalmente retomar o eixo básico da proposta de DEL: a criação de um ambiente competitivo.

Resumidamente, pode-se afirmar que as diretrizes gerais das propostas do Banco Mundial acentuam o papel do Prefeito Municipal como gerenciador dos interesses dos *stakeholders*, colocando a Prefeitura do Município como a administradora de programas/projetos e como principal fomentadora da economia, por meio de gastos públicos em infraestrutura física e urbano-social.

Outra característica marcante é o incentivo às redes de cooperação, principalmente entre pequenos e médios empreendedores já instalados e o fomento a novos empreendimentos. Todas estas propostas situam-se dentro de uma visão de aumento da competitividade e de crescimento, este último, presente nos discursos, mas com poucos instrumentos propostos.

Os estudos de casos e projetos apresentados pelo Banco Mundial estão localizados na sua grande maioria em países subdesenvolvidos da África, Sul da Ásia e Leste Europeu. No Brasil, e em praticamente toda a América do Sul, o Banco não apresenta nenhum caso de estratégias de desenvolvimento econômico local.

Políticas de desenvolvimento econômico local do Ibam⁵

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) é uma organização não governamental, que tem por objetivo promover o município como esfera autônoma de governo, mediante o fortalecimento da capacidade municipal em formular políticas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento local.

A avaliação feita pelo IBAM sobre a globalização econômica considera-a como um fenômeno irreversível e com contradições inerentes a seu processo. Segundo o IBAM, esta análise é baseada na ótica de Milton Santos⁶, quando observa a globalização econômica a partir de sua adjetivação como fábula, perversidade e possibilidade. O reconhecimento da fábula e da perversidade no fenômeno da globalização é realizado a partir dos efeitos bastante visíveis, especialmente na sociedade brasileira, com a elevação do desemprego

pela utilização de tecnologias mais modernas e a abertura comercial e concorrência com setores econômicos externos. Segundo o IBAM, nestes dois conceitos (fábula e perversidade) inserem-se todos os “desastres sociais e inverdades trazidas no discurso da globalização”.

Mas, é na interpretação da globalização como possibilidade, que surge o local como protagonista do processo. Segundo esta interpretação, com o advento das novas tecnologias de transporte e comunicação houve elevação da flexibilidade das empresas para produzir em diversas regiões do planeta. Assim, esta nova forma de produção faz com que o espaço se torne o grande elemento estratégico, com uma reterritorialização da produção a partir da globalização econômica.

Este elemento estratégico do espaço, insere o “local diretamente com o global”, de forma que o Estado Nacional perde posição e desaparece na discussão de desenvolvimento econômico do IBAM.

A inserção do local como protagonista e sujeito das transformações torna a globalização uma possibilidade de desenvolvimento econômico a partir da atuação dos poderes locais presentes no território. Por sua vez, estes são definidos como o conjunto de poderes jurídicos, políticos, sociais, econômicos e religiosos, organizando suas demandas de acordo com seus interesses e com a possibilidade de subordinar os interesses econômicos externos. Na avaliação do IBAM, a administração municipal tem papel fundamental na organização destes poderes e na consolidação do desenvolvimento econômico local.

Por trás desta proposta está uma interpretação que a economia mundial não tem grandes fronteiras e que o Estado deve se tornar mais regulador do que interventor. Nesta interpretação, desenvolvimento econô-

mico só ocorrerá se houver incentivo às pequenas e médias empresas e se houver fortalecimento de processos produtivos de maior cooperação entre estas empresas, criando o que denominam de capital social⁷.

A construção do desenvolvimento econômico local: problemas, atores e governabilidade.

A análise do desenvolvimento econômico local pelo IBAM se faz ampliando o enfoque para outras áreas além da econômica. Assim, saúde, educação, saneamento, participação popular, entre outros, passam a fazer parte do enfoque. As iniciativas apresentadas como de desenvolvimento econômico local são as do Programa Comunidade Ativa (Governo Federal), Farol do Desenvolvimento (Banco do Nordeste), Condomínio Industrial e Pólo de Piscicultura (Prefeitura de Piráí-RJ) e Programa Integrado de Inclusão Social (Prefeitura de Santo André-SP). Apesar da intrigante discussão que se poderia fazer destes projetos, esta extrapolaria os objetivos deste trabalho, que procurará traçar as linhas gerais das propostas do IBAM.

Para iniciar o processo de desenvolvimento local, o IBAM propõe a definição de alguns conceitos. A interpretação do conceito de problema é realizada a partir da identificação de algo que se quer modificar e que tem solução. Assim, problemas como violência ou desigualdade social deixam de ser problemas de desenvolvimento econômico, pois “não possuem solução”.

Outro conceito é o de atores sociais, sendo considerados como entes determinados na sociedade, como, por exemplo, associação de moradores de tal bairro, sindicato de empregados de tal setor, uma determinada empresa ou a prefeitura de uma cidade. De acordo com o IBAM, não são considerados atores sociais, os grupos sociais, como os trabalhado-

⁵ Esta seção foi escrita a partir da participação do autor no curso “Desenvolvimento Econômico Local” ministrado na Escola Nacional de Serviço Urbanos (ENSUR-IBAM), Rio de Janeiro, abril 2002. Para maiores detalhes da atuação do IBAM pode-se acessar a página www.ibam.org.br

⁶ Segundo o IBAM o livro utilizado como referência para sua interpretação é: Santos, Milton Por Uma Outra Globalização – do pensamento único à consciência universal. São Paulo. Editora Record, 2000.

⁷ Um trabalho importante sobre o capital social é o livro de Putnam (1996), realizado a partir da comparação entre a Itália do Norte (desenvolvida) e do Sul (atrasada).

res e as empresas, pois suas estratégias não são identificáveis. Por fim, trabalha-se com o conceito de governabilidade, que define a capacidade de ação de determinado ator sobre um objetivo. A partir destes três conceitos, problema, ator e governabilidade, o IBAM propõe identificar os problemas de determinada localidade (região, município, bairros).

Para operacionalizar as atividades de desenvolvimento econômico local, o IBAM propõe a realização de um planejamento estratégico.

A utilização do planejamento estratégico como instrumento de desenvolvimento econômico local é justificada por sua característica multidimensional de ação (envolvendo recursos econômicos, políticos e técnico-administrativos), por trabalhar com fortes incertezas, com vários atores sociais e por ser planejado por quem governa.

Assim, o governo municipal, na figura do Prefeito, é quem deve comandar o planejamento estratégico, a partir de um plano com definição da missão, das estratégias, dos programas, projetos, objetivos e instrumentos de monitoramento.

Para operacionalização das políticas é também proposto que o município crie Agências de Desenvolvimento, com objetivo de: “constituir-se em um elemento integrador dos diversos tipos de trabalho – desde as empresas familiares até o auto-emprego – em uma nova forma de intervenção, articulada localmente; construindo elos econômicos em sentido horizontal e vertical; constituindo-se numa rede territorial de serviços enquanto um sistema flexível e descentralizado; conformando um lugar de interação e de diálogo entre os distintos interlocutores econômicos e sociais”.

Para estes trabalhos, propõe-se que a Agência utilize instrumentos não financeiros e financeiros. Entre os primeiros, estão os diagnósticos econômicos, capacitação de mão de obra, publicidade e elaboração de pesquisas. Quanto aos financeiros, propõe-se a concessão de garantias, subsídios e empréstimos. A tabela 4 apresenta alguns destes instrumen-

Tabela 4: Instrumentos financeiros e não financeiros de atuação de agências de desenvolvimento local.

Instrumentos Não Financeiros	Instrumentos Financeiros
Informação e assessoramento Informações Intermediação Promoção e publicidade P&D para introdução de novas tecnologias Capacitação Instrumentos tradicionais Distritos industriais Feiras Proteção ao meio ambiente Novos instrumentos Institutos tecnológicos Centro de empresas e inovação	Subvenções Empréstimos ou créditos Subsídios com juros preferenciais Concessão de garantias e avais a PME Participação em capital capital de risco

Fonte: Adaptado da palestra do Prof. Dr. Romeu Silva Neto sobre “Agências de Desenvolvimento”. 24/04/02. IBAM – Rio de Janeiro.

Na realidade, as Agências de Desenvolvimento têm por principal objetivo potencializar economicamente a região, promovendo transformações nas redes de produção intra e interempresariais, de modo a minorar os efeitos da demanda crescente por trabalho no território. Para tanto, seriam utilizados, como fontes de fomento, a cultura empreendedora, o fortalecimento da cooperação econômica local, a diversificação e a agregação de valor nas atividades produtivas locais, o desenvolvimento de mercado de trabalho qualificado (empregabilidade), a capacitação gerencial, a coordenação de ações conjuntas (público e privado) e a difusão de imagem favorável do território.

Outro instrumento proposto pelo IBAM é a elaboração do Perfil Econômico Municipal. Este é caracterizado pelo conjunto de indicadores e informações que instrumentalizam as propostas de desenvolvimento, de modo a divulgar as potencialidades e oportunidades do município. O enfoque central, neste trabalho, é apoiar o desenvolvimento das micros, pequenas e médias empresas localizadas no município e a melhoria de indicadores de qualidade de vida, educação, economia, entre outros. O IBAM recomenda que este Perfil seja revisto periodicamente, envolvendo a administração municipal e os “atores-parceiros, econômicos e políticos”.

Também recomenda o IBAM, para a promoção do desenvolvimento, a construção da identidade do

lugar e o marketing local. Esta construção da imagem é justificada a partir da necessidade de “auto-estima” dos moradores e de vender uma imagem do município como um local de prosperidade e crescimento. Assim, de forma cumulativa o município poderia atrair novas indústrias e melhoraria as oportunidades de emprego.

As propostas para o desenvolvimento econômico local do IBAM não incluem nenhum tipo de interlocução entre os demais poderes federativos (estadual e federal), dando um papel central à Prefeitura Municipal. Neste enfoque o desenvolvimento deve ser buscado a partir das potencialidades do local e fundamentalmente no fomento às micro, pequenas e médias empresas.

Apesar de considerar algumas das propostas do Banco Mundial e de seguir grosseiramente a visão de globalização da economia divulgada pelo Banco, as propostas do IBAM apresentam limitações quando comparadas às estratégias de implantação de DEL do Banco Mundial. Na próxima seção procura-se discutir criticamente estas propostas e interpretações de desenvolvimento local de modo a contribuir para o debate.

As políticas de desenvolvimento econômico local do Banco Mundial e Ibam: divergências, convergências e limites

A análise das políticas de desenvolvimento econômico local, propos-

tas pelo Banco Mundial e IBAM, indica uma convergência entre algumas propostas, principalmente as relacionadas com a necessidade de aumento da competitividade local, por meio das pequenas e médias empresas. Também se pode observar o papel central que o Estado ocupa, sendo representado pela figura do Prefeito Municipal, em ambas as propostas de DEL. Este papel é basicamente de grande gerenciador das demandas dos *stakeholders* locais, visando fortalecer parcerias (público-privado) e promover maior dinamismo econômico.

A inserção do Prefeito Municipal, como gerenciador de demandas do setor econômico, na prática, fortalece-o como principal agente dos interesses privados. Quando estas propostas são trazidas para a realidade brasileira, potencializa-se a perpetuação da lógica secular de priorização das demandas dos setores privados em detrimento dos setores mais pobres.

As propostas também convergem quando se analisa o principal instrumento de execução e monitoramento das ações, representados pelas Agências de Desenvolvimento Local e por alguns projetos propostos, como, por exemplo, a melhoria de infra-estrutura, o fomento a *clusters* locais e a regeneração de regiões decadentes.

As divergências entre as duas propostas de políticas surgem quando se examina o papel do poder local no desenvolvimento econômico. Enquanto o Banco Mundial considera as relações entre a economia local e a nacional, o IBAM desconsidera, em todas as suas propostas, a importância dos demais entes federativos e do fortalecimento da economia nacional. Na visão do Banco Mundial, o governo nacional tem importante papel na condução das políticas de desenvolvimento regional e local ao definir programas, diretrizes gerais e incentivos a estas políticas.

Uma avaliação mais aprofundada da aversão do IBAM às políticas nacionais de desenvolvimento econômico, talvez, consideraria o papel histórico desta instituição como de-

fensora da autonomia municipal. Entretanto, esta posição limita o entendimento dos problemas que envolvem o desenvolvimento econômico que, segundo se entende, deve necessariamente considerar as políticas nacionais.

Pode-se afirmar que o Banco Mundial, se comparado ao IBAM, apresenta maior detalhamento e aprofundamento das políticas. Enquanto o Banco apresenta estratégias padronizadas e propostas mais bem definidas, o IBAM não possui uma estratégia de implantação gradual e nem documentos oficiais de políticas de desenvolvimento econômico local. Vale lembrar que a quantidade de informações dedicada às políticas de desenvolvimento local nas páginas eletrônicas do Banco mundial é muitas vezes superior à do IBAM.

Outra limitação das propostas do IBAM resulta em desconsiderar o papel dos grandes empreendimentos na economia local, propondo somente ações para pequenas e médias empresas. Provavelmente, isto se deve a visão equivocada dos fenômenos de globalização e dos novos processos produtivos pelo IBAM. Na interpretação deste Instituto, deve-se priorizar as pequenas e médias empresas, pois estas serão as grandes protagonistas da economia, principalmente por deterem maior flexibilidade produtiva.

Infelizmente, ambas as propostas deixam muito a desejar em termos de uma política de desenvolvimento econômico. Evidentemente que as políticas de desenvolvimento para os países periféricos, como os latino-americanos, requerem elevada dose de complexidade e ajustamento aos fenômenos econômicos, sociais e políticos externos e internos de cada país.

Conclusão

Atualmente, o debate sobre o papel do poder local frente aos processos de globalização, insere-o, na sua maioria, com atribuições de mobilização da sociedade local e estrutura-

ção de uma rede de comunidades locais, com poder de controle e configuração dos novos fluxos econômicos (Castells, 1991:352). Entretanto, estas propostas acabam subestimando o papel dos estados nacionais no sistema econômico global, com função fundamental na sustentação dos fluxos de capitais internacionais (Hill, R.C; Kim, J. W, 2001). A interpretação do IBAM, considerando o local como grande sujeito e protagonista das transformações econômicas, desconsidera fatos e tendências da moderna economia.

Após os anos dourados (1947-1971), a economia produtiva mundial apresenta um processo de crescimento medíocre especialmente nos países latino-americanos. Apesar da complexidade do processo, não resta dúvidas que ele está relacionado às transformações na riqueza capitalista, agora extremamente financeirizada. (Braga, 1997; Belluzo, 1997). Em síntese, pode-se afirmar que este processo de financeirização está relacionado com a estrutura criada quando da configuração do sistema econômico internacional de Bretton Woods⁸, que não resistiu à elevação dos fluxos de capitais internacionais nos anos dourados do capitalismo, forçando seu fim em 1971.

Com o fim do “acordo”, a economia mundial passou por desestabilizações crescentes e os EUA por um período de contestação de sua hegemonia econômica (Fiori, 1997). A superação da crise americana surge a partir do final dos anos 70, quando os EUA decidem tomar medidas unilaterais de reforço ao papel do dólar na economia mundial, primeiramente pela elevação dos juros e aprofundamento dos mercados de capitais privados⁹. Resumidamente, o resultado deste processo foi uma brutal financeirização da riqueza, criando elevada escassez de capital produtivo, principalmente nos países periféricos e uma camisa de força para essas economias, obrigadas a atrair capitais especulativos se quiserem con-

⁸ Para entendimento dos limites do padrão dólar-ouro, configurado nos acordos de Bretton Woods, pode-se recorrer a Triffin (1947).

⁹ Para a política de retomada da hegemonia americana Tavares (1985) e Eichengreen, (2000).

tinuar no jogo e nas benesses do capitalismo internacional.

Na realidade o que se pode afirmar é que a economia mundial nos últimos trinta anos vem passando por profundas transformações no seu modo de financiamento e num processo crescente de enfraquecimento dos estados nacionais¹⁰ Portanto, não se pode dizer que os poderes locais estão ganhando poder, mas sim que os Estados Nacionais (fora o americano) estão num processo de perda de soberania e, portanto, com limitações crescentes nos seus instrumentos de desenvolvimento.

Se há alguma conclusão, deve-se lembrar as afirmações de Max Weber que considera “em última análise, também os processo de desenvolvimento como lutas de dominação” (Weber, M; Escritos Políticos I). Portanto, o cerne dos problemas que hoje são enfrentados passa pelo embate competitivo capitalista, que usa de todas as armas para continuar na sua lógica destruidora e criadora de novos modos de vida, muitas vezes dissociados das “necessidades humanas”.

Referências

- AMIN, A; ROBINS, K (1994). Regresso das economias regionais. . Em BÊNKO, G; LIPIETZ, A. As regiões ganhadoras: distritos e redes – Os novos paradigmas da Geografia Econômica. Oeiras: Celta;
- BELLUZZO, Luiz G. (1997) Dinheiro e as transfigurações da riqueza. Em: FIORI, José Luis; TAVARES, Maria Conceição (1997) Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. 2ed. Editora Vozes, Petrópolis;
- BENKO, G; LIPIETZ, A (1997). As Regiões Ganhadoras: Distritos e Redes – Os novos paradigmas da Geografia Econômica. Oeiras: Celta;
- BORJA, J; CASTELLS, Manuel. (1997) Local y Global: La gestión de las

ciudades en al era de la información. Taurus. Madrid;

BRAGA, J. C. S. (1997) Financeirização global – o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. Em: TAVARES, M. C; FIORI, J. L. Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. 2ed. Editora Vozes, Petrópolis;

CANO, Wilson (1998) Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1995. 2 edição. Instituto de Economia da Unicamp. Campinas;

CANO, Wilson (1999). Soberania e política econômica na América Latina. Editora Unesp. São Paulo;

CASTELLS, Manuel (1989) The Informational City. Oxford: Blackwell;

Coelho, Franklin Dias; Fontes, Ângela (1996) Desenvolvimento Econômico Local: Temas e Abordagens. IBAM, SERE/FES. Rio de Janeiro;

Compans, Rose. (1999) O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. No 1. Campinas;

FERNANDES, Ana Cristina de Almeida (2001). Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. Espaço & Debates, São Paulo, (41), 26-45.

FIORI, José Luiz. (1997) Globalização, hegemonia e império. Em: FIORI, J. L. TAVARES, M. C. (1997) Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. 2ed. Editora Vozes, Petrópolis;

FURTADO, Celso. (1961) Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Editora Fundo de Cultura S.A. Rio de Janeiro;

HILL, R. C; KIM, J, W. 2001 Reply to Friedmann and Sassen. Urban Studies, 38 (13)

LLORENS, F. A (2001) Desenvolvimento Econômico Local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. BNDES, Rio de Janeiro.

MARKUSEN, Ann. (1995) Áreas de atração de investimentos em um espaço

econômico Cambiante: Uma Tipologia de Distritos Industriais. Nova Economia, n.02. Belo Horizonte.

MARTINELLI, F; SCHOENBEGER, E. (1994) Los oligopolios están bien, gracias. elementos de reflexión sobre la acumulación flexible. Em As regiões ganhadoras: distritos e redes – Os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta;

Putnam, Robert. D (1996). Capital social e desempenho institucional. Em Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 1a edição. Editora FGV. Rio de Janeiro.

SANTOS, M (2000) Por Uma Outra Globalização – do pensamento único à consciência universal. Editora Record, São Paulo.

SASSEM, Saskia (1998) As cidades na economia mundial. Studio Nobel, São Paulo;

TAVARES, Maria Conceição (1985) A retomada da hegemonia americana. Revista de Economia Política – 18, vol. 5, n. 2;

TAVARES, Maria Conceição; FIORI, José Luiz (1997) Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Editora Vozes, 2. ed. Petrópolis.

TRIFFIN, R (1947) National Central Banking and the International Economy. Postwar Economic Studies, 7 p. 46-81;

VAINER, Carlos B. (2001). As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? IX Encontro Nacional da ANPUR. Anais... Rio de Janeiro, 28 de maio a 1º de junho de 2001, pp.140-151;

WORLD BANK. 2002. Local Economic Development. www.worldbank.org/urban/led/ acessado em 14/04/2002;

Pesquisa realizada com apoio da FAPESP. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

¹⁰ Para uma análise das relações entre política econômica e soberania na América Latina, deve-se consultar Cano (1999).



MESTRADO EM ANÁLISE REGIONAL O ÚNICO DA SUA CATEGORIA NO ESTADO DA BAHIA