

Políticas de Desenvolvimento Local: para quem?¹

Fernando Burgos²
fernando.burgos@fgv.br
FGV-EAESP

Área Temática: VII. Administración pública y políticas públicas

Mesa: Descentralización y Desarrollo Local

Resumo:

O objetivo deste artigo é mostrar como os governos locais, em diferentes contextos, podem formular e implementar políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades socioeconômicas. Propõe-se um novo modelo de análise das políticas de desenvolvimento local, chamado de desconcentrador, já que busca evitar que a renda gerada por uma localidade fique concentrada nas mãos daqueles que historicamente sempre estiveram em condições mais favoráveis. Ou seja, não basta incrementar a renda de uma determinada localidade; é fundamental que esta renda seja direcionada aos mais pobres. Foram divididas as ações tipicamente conhecidas como desenvolvimento local no Brasil, em cinco tipos, com olhar especial sobre a desigualdade: duplamente concentradora, concentradora, neutra, levemente desconcentradora e fortemente desconcentradora. Para compreender as diferentes possibilidades de gerar esse desenvolvimento local desconcentrador, foram analisadas quatro políticas locais implementadas em três estados, com distintos portes populacionais e governadas por partidos diferentes: Cariacica (Espírito Santos), Cubatão (São Paulo), Dracena (São Paulo) e São João do Arraial (Piauí). Realizou-se análise documental dos instrumentos legais que criaram os programas, análise de indicadores quantitativos e entrevistas com técnicos governamentais, representantes do poder legislativo, membros dos partidos de oposição, pequenos empresários, comerciantes, agricultores familiares e população em geral. Os efeitos dos mesmos sobre a desigualdade são heterogêneos, mas os resultados mostram que, em diferentes níveis, estas políticas têm conseguido estimular o desenvolvimento econômico local e reduzir as desigualdades, podendo servir como exemplos interessantes para a reflexão sobre o papel dos governos locais na construção de uma sociedade mais justa.

1 Trabalho preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

2 Professor do Departamento de Gestão Pública (GEP) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP)

Introdução

A desigualdade sempre foi um dos problemas mais importantes da sociedade brasileira. Em comparações internacionais, é comum o país ocupar as piores posições na questão da concentração de renda. Os motivos que levaram o país a essa situação são conhecidos. Os modelos de desenvolvimento excludentes e a forma como o Estado se relaciona com o empresariado de grande porte e o sistema financeiro remontam à época das capitânicas hereditárias e terras de sesmaria (Christoffoli, 2008). Nesse período, a posse de terra significava mecanismo essencial para o acesso privilegiado a recursos de poder. Também contribuiu a duradoura escravidão, uma vez que o Brasil foi o último país das Américas a aboli-la, situação que gera até hoje um desequilíbrio de renda e oportunidades entre brancos e negros. E, finalmente, a desigualdade também está relacionada com a atuação dos governos. Os governos ditatoriais, por exemplo, consideravam que era importante “primeiro crescer o bolo, para depois dividi-lo”, mas também os governos civis estiveram pouco preocupados com questões sociais e com a redistribuição de renda no país.

Esta questão da desigualdade é muito debatida em inúmeras áreas do conhecimento, como na Sociologia (Abranches, 1994; Subirats *et al*, 2004; Cattani, 2011; Tilly, 1998; Schwalbe, 2008; Scalón, 2004; dentre outros) e na Economia (Fields, 2001; Atkinson e Bourguignon, 2007; Boadway e Keen, 2007; Sen, 2001, 2007; Barros *et al*, 2000; Neri, 2007; dentre outros). Mais recentemente, a área de Administração Pública, também passou a lidar em termos acadêmicos com o tema, destacando-se os trabalhos de Frederickson (1997), Spink (2000, 2007), Brugué, Gomà e Subirats (2002), Therborn (2010), Laczynski (2012).

Essa recente aumento da preocupação com o tema é muito importante uma vez que a desigualdade é efetivada em situações do cotidiano. Segundo dados do Datasus, no ano de 2011, 27.284 crianças menores de 5 anos morreram em óbitos de causas evitáveis. Isso significa que, por exemplo, as mortes oriundas do terremoto do Japão (aproximadamente 26.000 pessoas), numa das tragédias recentes que mais abalou o mundo, ocorre quase que similarmente todos os anos no país, com nossas crianças. A diferença – importante lembrar – é que aqui as causas poderiam ser prevenidas total ou parcialmente por ações efetivas dos serviços de saúde de qualidade, desde que acessíveis à população mais pobre.

Ainda em termos quantitativos, embora a ação dos últimos governos federais brasileiros tenha conseguido bons resultados na redução das desigualdades socioeconômicas, o ritmo ainda é muito lento frente às necessidades de maior justiça social dos país. De acordo com Burgos (2013), se o inédito ritmo de decrescimento do Coeficiente de Gini observado entre 2003 e 2009 fosse mantido (1,25% ao ano), o Brasil só conseguiria atingir a média dos países da OCDE, em 2058. E apenas em 2076, o patamar que a Noruega possui no Gini, esse um bom exemplo de sociedade com distribuição de renda mais justa. Ou seja, apenas daqui a 65 anos, e isso considerando que nenhum desses países sofrerá qualquer alteração no seu patamar de desigualdade.

Ou seja, não há dúvidas de que as políticas federais são fundamentais nesse processo, mas os governos locais (estados e municípios) também precisam contribuir com ações e programas voltados à redução das desigualdades socioeconômicas. Por isso, o objetivo deste artigo é mostrar como os governos locais, em diferentes contextos, podem formular e implementar políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades socioeconômicas. Propõe-se um modelo analítico relacionado com as políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico local que ocorrem no cotidiano dos municípios brasileiros. Trata-se do *desenvolvimento local desconcentrador*, em que se busca evitar que a renda gerada por uma localidade fique concentrada na mão daqueles que, historicamente, sempre estiveram em condições mais favoráveis. Ou seja, não basta incrementar a renda de uma determinada localidade. É fundamental que essa renda não seja direcionada aos mais ricos, e sim aos mais pobres.

Para isto, o artigo está dividido em 3 partes. Na seção 1, serão explicadas as diferentes definições e significados para a expressão “desenvolvimento local”. Em seguida, há o debate sobre a necessidade do tema da desconcentração de renda tornar-se foco desse “desenvolvimento local”. Na seção 3, serão apresentados os quatro casos municipais analisados (Cariacica/ES, Cubatão/SP, Dracena/SP e São João do Arraial/PI) e como eles ajudam na compreensão do desenvolvimento local desconcentrador na prática. E, finalmente, as Considerações Finais são apresentadas.

Diferentes definições e significados para “desenvolvimento local”

A origem do debate sobre crescimento e desenvolvimento econômico pode ser atribuída a Adam Smith, que explicou, em 1776, os fatores que levavam ao crescimento da riqueza nos países. Ao explicar o funcionamento do mercado e, principalmente, como a redução do custo médio de produção, por meio da divisão do trabalho e dos consequentes ganhos de escala, permitiria o aumento do lucro, Smith mostra que a expansão dos mercados geraria aumento de emprego e renda. Esse aumento do emprego e da renda média determinaria o crescimento do país.

Em 1817, David Ricardo aponta que, para o crescimento de suas atividades econômicas, os países deveriam adotar o livre comércio. Ao tratar das “vantagens relativas” que determinados países possuem na produção de alguns bens, em detrimento das “vantagens absolutas”, Ricardo defende que os países deveriam dedicar-se à produção daqueles bens ou produtos cujas vantagens comparativas de custo fossem favoráveis. E, com o livre comércio, comprariam os demais bens dos países capazes de produzi-los com menor custo. Para o economista, se todos os países adotassem esse comportamento, aumentaria a produtividade total dos fatores (terra, capital e trabalho), o produto global e o bem-estar da população, o que gera maior desenvolvimento econômico para todos (Souza, N., 2009).

Aproximadamente cento e trinta e cinco anos depois de *A Riqueza das Nações*, Schumpeter diferencia crescimento e desenvolvimento econômico. Mas, entre 1930 e final dos anos 70, essa diferenciação não era muito comentada, uma vez que a noção de progresso estava diretamente relacionada com o crescimento. No entanto, crises ambientais, econômicas e sociais mostraram a fragilidade desse modelo. A partir daí, centros de pesquisa como o Banco Mundial e a CEPAL foram forçados a direcionar, mais ainda, parcelas importantes dos seus estudos para a temática do desenvolvimento. Para Boisier (2001), as reflexões e os estudos empíricos promovidos pela ONU, e principalmente pela CEPAL, sempre tiveram como tema preferencial o desenvolvimento.

Em 1990 a CEPAL publica importante documento em que afirma, logo no início, que, para os Estados membros terem uma concepção atualizada de desenvolvimento deveriam objetivar: crescer, melhorar a distribuição de renda, consolidar os processos democráticos, adquirir maior autonomia, criar condições para deter a deterioração ambiental e melhorar a qualidade de vida de toda a população (CEPAL, 1990).

Flammang (1979) procura identificar os diferentes conceitos de *crescimento* e *desenvolvimento* na literatura acadêmica. Analisa nove abordagens possíveis para ambos e sugere que, para a maioria dos estudos, crescimento econômico é um processo de aumento simples, trazendo “mais do mesmo”, enquanto desenvolvimento econômico é um processo que envolve mudança estrutural, num viés diferente do anterior. Para ele, a redistribuição de renda implica numa alteração da estrutura da sociedade e é, por isso, considerado um processo de desenvolvimento. Afirma que crescimento e desenvolvimento são processos diferentes, concorrentes a princípio, mas complementares no longo prazo.

Vázquez Barquero (1993) afirma que, no período dominado pelos métodos fordistas de produção, às economias locais restava o papel de aspirar a receber grandes plantas industriais, capazes de dinamizar as atividades na localidade. No entanto, com os ajustes de reestruturação produtiva, essa possibilidade tornou-se menor. As economias locais precisaram, assim, abandonar atitudes passivas de apenas aguardar solução externa para seus problemas e passaram a buscar saídas próprias. Para o autor, essa mudança ocorreu nos anos 1980:

El desarrollo económico local se convierte, durante los años ochenta, en estrategia de desarrollo territorial dominante. Ha quedado atrás la época en que economía era una cuestión que sólo afectaba a las decisiones de la administración central del Estado y de las grandes empresas y en que los administradores locales sólo se preocupaban de gestionar los servicios públicos y de corregir los impactos espaciales y urbanísticos de las actuaciones económicas (VÁZQUEZ-BARBERO, 1993, p. 219)

Albuquerque (1997) distingue três tipos de iniciativas locais, que surgiram nos países desenvolvidos nas duas décadas anteriores ao texto, como formas flexíveis de adaptação às mudanças estruturais. No início dos anos 80 aparecem as iniciativas locais de emprego (ILE) para lidar com o aumento do desemprego estrutural. A partir dos municípios surgem ações voltadas para a criação de emprego, como a formação de pequenas empresas individuais ou cooperativas para a execução de determinadas atividades; constituição de redes de ajuda no estabelecimento de atividades produtivas para populações socialmente excluídas; constituição de observatórios do mercado de trabalho local; elaboração de bases de dados sobre o emprego, entre outras.

Do segundo tipo são as iniciativas de desenvolvimento empresarial (IDE), para complementar as ILEs, buscando valorizar o papel social da pequena empresa, reconhecendo nela importância para a criação de emprego e renda e crescimento econômico territorialmente mais equilibrado. São ações que promoviam, segundo o autor, valores culturais favoráveis ao espírito empreendedor, a criatividade e a aceitação do risco. O estímulo ao surgimento de empresas também visava atingir grupos tradicionalmente excluídos dessas posturas e práticas empresariais, como desempregados, mulheres, jovens ou imigrantes.

Albuquerque (1997) considera que o terceiro tipo de iniciativas de desenvolvimento local (IDL), representa um passo adicional para os dois tipos anteriores. O objetivo é coordenar as demais iniciativas locais que estão dispersas no território, como as que buscam a geração de empregos ou o estímulo às empresas. A ênfase não está apenas em indicadores quantitativos de resultados, mas em aspectos qualitativos e extraeconômicos (sociais, culturais e territoriais). As buscas por soluções partem do âmbito territorial, através do melhor aproveitamento dos recursos endógenos existentes e da vinculação em redes dos diferentes atores socioeconômicos locais. Os componentes principais das IDLs são: qualificação dos recursos humanos; construção de redes e institucionalidade para fortalecer os mercados; fomento às MPEs e criação de novas empresas; construção de entornos inovadores em nível territorial; importância de fatores intangíveis como elementos de êxito das iniciativas; níveis de qualificação, qualidade e flexibilidade dos recursos humanos que permitam enfrentar as mudanças estruturais, também com capacidade de gestão empresarial para inovar, resolver problemas, negociar e estabelecer acordos de cooperação (Albuquerque, 1997).

A importância das pequenas empresas no desenvolvimento local é abordada por Almeida (2002). Para ele, o debate sobre uma nova economia, baseada em pequenos empreendedores, pequenos negócios e em maior cooperação, é, muitas vezes, considerado capaz de evitar a concentração e, assim, reduzir as desigualdades. Essa apologia seria um contraponto à teoria econômica hegemônica durante a maior parte do século XX: o neoclassicismo. A defesa dos pequenos empreendimentos não está baseada na sua eficiência econômica, mas na sua eficácia social, já que em virtude da baixa

intensidade de capital, seriam capazes de gerar grandes quantidades de empregos e também melhor redistribuição de renda.

Para o autor, a teoria econômica mudou sua visão sobre as pequenas empresas a partir dos anos 1980 por quatro razões. A primeira é que as grandes empresas enfrentaram processos de *downsizings* e terceirizações, buscando a racionalização da produção e redução da mão-de-obra em função dos avanços tecnológicos. As novas empresas, que surgiram para prestar serviços às grandes, foram elogiadas por sua flexibilidade e inovação. A segunda é que, com o desemprego estrutural e tecnológico, as pequenas empresas e os “empreendedores” tornaram-se alternativa para a redução das altas taxas de desocupação em muitos países. A terceira foi o aumento da influência do método de produção conhecido como *toyotismo* – em substituição ao *fordismo* –, que prevê uma cadeia industrial de médias, pequenas e microempresas bem articuladas e cooperando entre si para evitar estoques de insumos e produtos. E a quarta é a redescoberta, pela teoria econômica, das possibilidades que os distritos industriais, ou *distritos marshallianos*, através do envolvimento de pequenas empresas localizadas em uma mesma área e atuando conjuntamente, teriam para a eficiência econômica. Um caso clássico desses distritos é a região da Emilia-Romanha, na Itália. Essas quatro razões, com sua combinação de eficiência econômica e eficácia social, mudaram a visão da teoria econômica sobre o papel das pequenas empresas no processo de desenvolvimento.

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) colocam a questão das dimensões quantitativas (crescimento per capita do PIB, número de empregos criados ou preservados, novos projetos de investimentos garantidos ou novas empresas instaladas) e qualitativas (preocupações mais subjetivas sobre o desenvolvimento, como a sustentabilidade econômica, social e ambiental, o tipo e a qualidade dos trabalhos criados, a integração dos investimentos, e o potencial de crescimento e os setores das firmas que estão sendo instaladas) do desenvolvimento.

Nesse contexto, importa lembrar que no início da década de 90 o PNUD começou a publicar os Relatórios de Desenvolvimento Humano, em que listava variáveis para medir o bem-estar da população, que diferenciava de crescimento econômico. Surge, então, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como alternativa ao PIB per capita. Na composição do IDH, os estudos desenvolvidos por Amartya Sen tiveram muita importância, principalmente por considerar como desenvolvimento humano a capacidade do indivíduo de efetivar suas escolhas (Sen, 1993; Sen, 1999). Ou seja, um conceito bem mais amplo do que o anterior.

Embora com a presença importante da ONU e do PNUD, ainda há pouca clareza na literatura sobre o significado de “desenvolvimento local”, prevalecendo a polissemia. Ainda que o conceito de desenvolvimento seja polissêmico, uma definição interessante é dada por García-Docampo (2007), que ao analisar importantes economistas que trabalham com o tema, como Kuznets, Arrow, Lewis e Solow, conceitua que desenvolvimento é igual a “crescimento mais algo”, e que este “algo” é a igualdade. Completa afirmando que o crescimento econômico que repercute em toda a população será o “desenvolvimento apropriado” (*desarrollo idóneo*, na versão original).

Boisier (2001) também menciona essa polissemia e afirma que ela traz um caráter cartesiano de especialização funcional do conceito. Surge assim, para o autor, uma proliferação de “desenvolvimentos”: desenvolvimento territorial, desenvolvimento regional, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, desenvolvimento de “baixo para cima” (ou na sua contrapartida, de “centro para abaixo”), entre outros. Para ele, os adjetivos tornam-se redundantes e tautológicos, uma vez que repetem ideias já inseridas no conceito de desenvolvimento.

García-Docampo (2007) ressalta que, mesmo com muitos avanços, a noção de “desenvolvimento local” ainda pode ser caracterizada como uma situação de “debilidade teórica”, uma vez que ainda não há um marco consensual e sólido sobre o significado de desenvolvimento local. Afirma que os exercícios práticos profissionais não foram satisfatórios e, por isso, há a necessidade de um *corpus*

que alimente a *praxis*. E invoca a máxima de que “não há nada mais prático do que uma boa teoria”.

Boisier (2001) afirma que há bastante confusão na literatura relacionada com desenvolvimento local por dois motivos. Trata-se, primeiramente, de uma “prática sem teoria”. Mas também há, pelo menos, três matrizes de origem do conceito: como expressão de lógica de regulação horizontal, refletindo a dialética centro-periferia; como resposta, principalmente na Europa, à crise macroeconômica e aos ajustes estruturais; e como um debate sobre o local/global num contexto de globalização mundial. Para o autor, muitos dos erros práticos provêm da má combinação de instrumentos que não consideram esses três tipos de racionalidade. E lembra como instituições e práticas pensadas para o contexto europeu foram aplicadas na América Latina, que possuem problemas distintos.

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) dizem que não há uma compreensão homogênea nem acordos sobre o significado de desenvolvimento de ou para localidades e regiões. Os autores relembram o trabalho de Haughton e Counsell (2004), que incorpora questões como redução das desigualdades sociais, promoção da sustentabilidade ambiental, estímulo à governos e governanças inclusivas e reconhecimento da diversidade cultural, nas definições de desenvolvimento local e regional.

Segundo os autores, experiências passadas mostram que a mera reprodução das mesmas em diferentes contextos gerou pequeno impacto em várias localidades. Os autores chamam essas experiências de “*traditional top-down policies*”. Buscavam atingir o desenvolvimento econômico basicamente por meio de políticas baseadas na oferta, focando na provisão de infraestrutura e na atração de indústrias e de investimentos diretos estrangeiros. A lógica dessa escolha é que o acesso a essas empresas geraria um tecido industrial dinâmico para as empresas locais existentes e geraria transferências tecnológicas para muitas áreas atrasadas. Ao adotar estratégias de desenvolvimento regional e local ao invés de programas de desenvolvimento tradicionais, há vantagens econômicas e sociais. Dentre as sociais, destacam: o empoderamento das sociedades locais e a geração de diálogo local, estimulando maior autonomia às pessoas e postura mais proativa em relação ao desenvolvimento sustentável e aos próprios futuros econômicos, sociais e políticos; mais transparência, *accountability* e fomento ao desenvolvimento da sociedade civil local. Nas vantagens econômicas, destacam: ao integrar a atividade econômica no território, utilizando as condições específicas e vantagens comparativas da localidade, o crescimento torna-se mais sustentável e os empregos mais capazes de lidar com as mudanças no ambiente econômico global; a melhoria generalizada da qualidade dos trabalhos, como resultado do envolvimento de *stakeholders* locais e do enraizamento da atividade econômica no território.

Para Vázquez-Barbero (1993), uma questão crucial do desenvolvimento local é definir com clareza quais os objetivos prioritários, para escolher os instrumentos mais adequados para alcançá-los. O autor destaca ações cujos objetivos são a criação e o desenvolvimento de empresas e a introdução de inovações nos sistemas produtivos locais. Ele afirma que os problemas sociais são importantes, mas que, na estratégia de buscar a criação de sistemas locais e regionais mais competitivos e eficientes, é necessário diferenciar os problemas sociais e econômicos. Para o autor, lidar com eles requer instrumentos diferentes.

Brugué & Gomá (1998b) afirmam que uma iniciativa local que pretenda estimular os recursos estratégicos do território devem estar articulados aos seguintes pontos: definição estratégica de uma trajetória de desenvolvimento capaz de aproveitar as oportunidades da globalização econômica; potencialização e aproveitamento das redes de cooperação formadas pelos mais diversos atores econômicos locais; priorização de recursos intangíveis, como a formação, as comunicações e a inovação tecnológica; conhecimento dos mercados e desenvolvimento de linhas de acesso aos mesmos a partir de vantagens competitivas próprias; e geração de um clima local favorável aos

negócios, potencializando os atrativos do território e articulando adequadamente as políticas econômicas e sociais.

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) afirmam que cada localidade é particular, com suas histórias, instituições e outras características que moldam seus ativos econômicos e trajetórias, perspectivas sociais, preocupações ambientais, políticas, culturas, etc. Essas particularidades, para os autores, são importantes material e simbolicamente para definir o desenvolvimento local e regional. Mas ressaltam que diferentes localidades e regiões podem compartilhar histórico de desenvolvimento e desafios similares, além de ocuparem posições em um mundo cada vez mais integrado e interdependente. O reconhecimento das diferenças e diversidade não precisa, portanto, traduzir-se em “definições egoístas, paroquiais e introspectivas” de desenvolvimento local e regional.

Christoffoli (2008) aponta que, nos últimos anos, várias metodologias e concepções de desenvolvimento local foram criadas. Algumas obtiveram destaque, como o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), o Desenvolvimento Local Sustentável (DLS) e os Arranjos Produtivos Locais (APLs). Fischer (2002) traz dez críticas e restrições comumente associadas aos processos dessa metodologia. Destacam-se: o desgaste conceitual, que gera um esvaziamento da ideia; a construção “externa” das estratégias, por parte de governos, ONGs e outros atores; fragilidades metodológicas nas intervenções; superposição de programas e projetos de diferentes instituições; e inexistência ou inadequação de avaliações de processos, resultados e impactos.

Silveira (2002) destaca quatro estratégias metodológicas para apoiar o desenvolvimento local no Brasil, no início do século XXI³. A primeira, Estratégia da Comunidade Ativa, inserida dentro do Programa Comunidade Solidária liderado pela ex-primeira dama federal Ruth Cardoso, buscava o desenvolvimento local em municípios de pequeno porte por meio da participação de instituições capacitadoras. A segunda é a Metodologia Gespar – Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local, que teve início em 1993 com o projeto Banco do Nordeste / PNUD e que funcionou até 2000, abrangendo processos de desenvolvimento empresarial, institucional e comunitário. A terceira são as Agendas 21 locais, processo de planejamento participativo implementado em diversas partes do mundo. Tem como objetivo promover a participação em todas as etapas do processo e integrar programas e projetos já existentes, com foco no desenvolvimento sustentável. A quarta é o Projeto de Cooperação Sudene / PNUD, iniciado em 1999, que previa a implantação de um Sistema de Informação para a Gestão e também de planos municipais de desenvolvimento.

Em todas as estratégias a participação popular é fundamental. Mas Bava (2003) anota que os muitos atores coletivos da sociedade civil possuem interesses diferentes. O conflito está presente nas relações. O plano local não é um território homogêneo com interesses comuns unindo a comunidade. Trata-se de espaço onde os mecanismos de poder são reproduzidos e os interesses das elites, traduzidos em políticas públicas, promovem a desigualdade social e a pobreza. Não corresponde à:

ideia ingênua de que o desenvolvimento local seja uma possibilidade decorrente de uma conjugação de esforços da comunidade (de um conceito de comunidade na qual seus integrantes não se diferenciam, parecendo que todos têm os mesmos interesses e objetivos), que bastaria impulsionar uma aproximação, uma aliança entre estes atores locais, para que se dessem as condições para o desenvolvimento (BAVA, 2003, p. 23)

Para Tenório (2007) e Bava (2003) a maioria das iniciativas de desenvolvimento local não surge para complementar projetos de desenvolvimento nacional, surge pela ausência destes. As não-

3 Mais recentemente, outro programa ganhou bastante destaque dentro das iniciativas de desenvolvimento local. O Territórios da Cidadania foi lançado no final da primeira década do século, pelo o governo federal, como estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

respostas fornecidas pelas políticas nacionais em questões como o acirramento do desemprego e a crise social no plano local forçam o surgimento dessas experiências. Vázquez-Barbero (1993) afirma que a estratégia de desenvolvimento local tem que estar integrada aos sistemas econômicos nacionais e internacionais, porque os problemas sempre são nacionais, na medida em que esferas locais e regionais estão dentro do país.

Ainda sobre a proliferação de experiências, merece destaque o termo “experimentalismo difuso” proposto por Silveira, Bocayuva e Zapata (2001) ao analisar diversos experimentos. Os autores ressaltam o destaque dado a programas voltados à “geração de alternativas de trabalho e renda”.

Experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local foram fartamente divulgadas no início do século XXI, como por exemplos nos bancos de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford, do Instituto Pólis e do Observatório Latino-Americano de Inovações em Governos Locais. O objetivo era inspirar gestores públicos locais para adaptá-las às suas localidades. Mas em alguns casos, os gestores optaram por “copiar” os programas e projetos. Partiam do pressuposto de que, se os problemas e as circunstâncias eram semelhantes, obteriam soluções iguais. Uma das saídas homogêneas para contextos de crise é a estratégia que foi – e até hoje vem sendo – implementada por muitos municípios, a criação de polos industriais ou distritos industriais. Supõe-se que, a partir deles, indústrias de grande ou médio porte instalem-se no município, gerando emprego e renda e estimulando outras atividades econômicas.

Neste sentido, vale lembrar Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney (2006):

Localities and regions may question homogenous 'models' of 'one-size-fits-all' policy universalism. 'Off-the-shelf' local and regional development strategies may be deemed inappropriate, infeasible or undesirable. Not everywhere can – or even wants – to be Silicon Valley or the Third Italy. Even Silicon Valley itself is struggling with the sustainability of its hitherto highly dynamic development trajectory. Localities and regions may want to find their own distinctive and particular forms and ways of development more fitting to their own specific aspirations and needs, albeit shaped by the combinations of internal and external assets, capabilities and constraints that people and places face” (Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney, 2006, p. 270-271)

Atualmente, conforme mencionado anteriormente, a maior parte das ações de desenvolvimento local incluem, dentro de suas propostas, mecanismos e programas capazes de gerar renda para o público beneficiário. No entanto, são poucas as que envolvem a desconcentração da renda. Tenório (2007) aponta que, mesmo em estudos sobre desenvolvimento local, alguns temas são tratados isoladamente; outros desaparecem da agenda social e precisam ser retomados. Nesses últimos está a questão da concentração de renda, objeto deste artigo.

Segundo Amaral Filho (1999), um dos desafios para o conceito de desenvolvimento local é a capacidade de retenção, pela própria localidade, do excedente econômico gerado na economia local. Sachs (2001) aponta a necessidade de não apenas reter esse excedente na localidade, mas também redistribuir os ganhos obtidos. O autor afirma que, em situações de crescimento concentrado, os efeitos positivos para os mais pobres – ou situados na base da pirâmide social – são, em geral, muito pequenos. É esse o motivo pelo qual os percentuais de crescimento da renda per capita nem sempre significam redução da pobreza. Principalmente nos países mais pobres, onde a desigualdade de renda é, com frequência, bastante acentuada.

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) lembram que as pessoas e instituições que vivem nas localidades raramente são livres para escolher os seus padrões de desenvolvimento e trajetórias. Suas estratégias e desejos não começam com uma “folha de papel em branco”. A determinação dos

princípios e valores do desenvolvimento local e regional é um processo histórico e geograficamente desigual. Os autores colocam uma importante pergunta, a ser feita a todos aqueles que estudam e trabalham com desenvolvimento: “*For whom?*”. Esse “*para quem?*” envolve questões geográficas, grupos e indivíduos. Ou seja, estratégias de desenvolvimento local podem ser formuladas para grupos específicos, como mulheres, negros e grupos minoritários. Neste artigo, a pergunta “*para quem?*” é central e merece análise mais profunda, descrita na próxima seção.

A desconcentração de renda como foco do “desenvolvimento local”

Apesar da mencionada polissemia e da advertência de Boisier (2001) sobre as tautologias presentes nos adjetivos de desenvolvimento, este artigo propõe outra classificação de desenvolvimento local, que direciona ou focaliza. O direcionamento para a redução das desigualdades socioeconômicas pode tornar mais efetivas e adequadas as análises de políticas públicas em localidades com acentuadas desigualdades. O objetivo é evitar que a renda gerada persista concentrada nas mãos dos que, historicamente, sempre estiveram em condições mais favoráveis. Ou seja, não basta incrementar a renda de uma determinada localidade. É fundamental que essa renda não seja direcionada aos mais ricos, e sim aos mais pobres. A denominação utilizada, portanto, é *desenvolvimento local desconcentrador*.

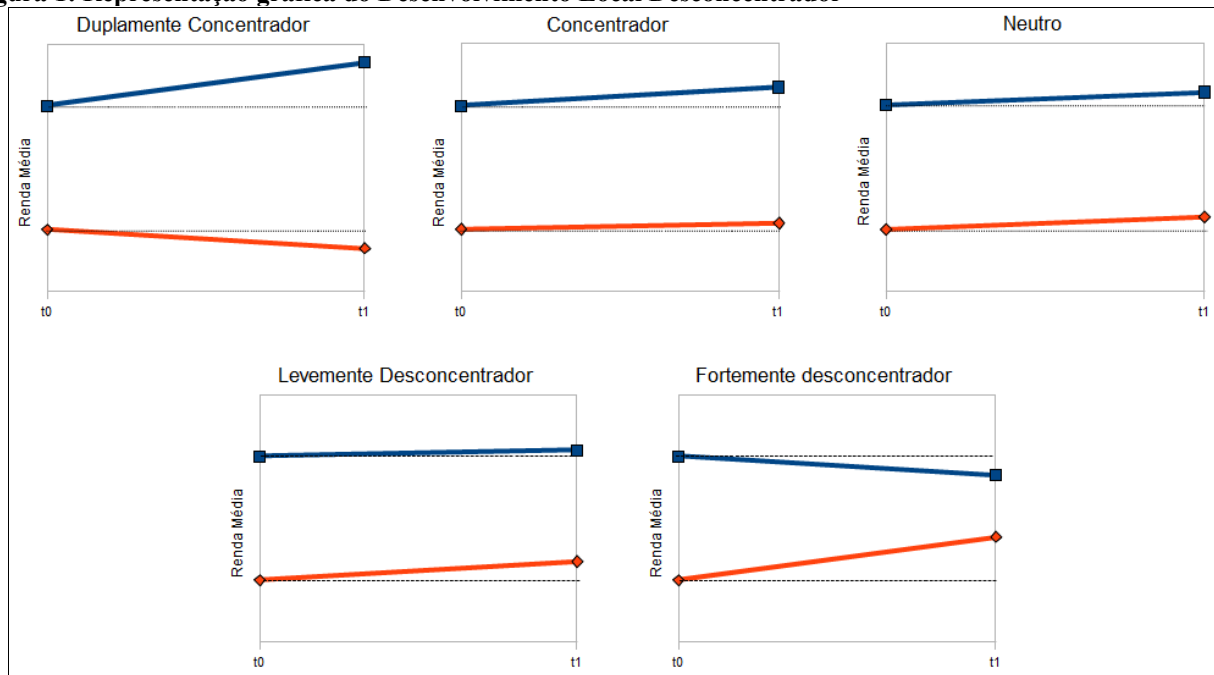
Tomando-se as diferentes abordagens do conceito de desenvolvimento local, é possível dizer que, dentre as ações que visam o aumento da renda disponível em determinada localidade, há cinco tipos possíveis de desenvolvimento local envolvendo a distribuição da renda gerada, conforme a Figura 1 a seguir. Por ser situação hipotética, pressupõe-se que, nas cinco situações, há o mesmo aumento na renda total entre os momentos inicial (t_0) e final (t_1). Também é importante ressaltar que nas cinco situações há o crescimento da renda total, o que sugere momentos de expansão da atividade econômica⁴.

O primeiro tipo é chamado de *duplamente concentrador*: os ricos tornam-se mais ricos e os pobres, mais pobres. Uma ação geradora desse tipo de “desenvolvimento”, por exemplo, é a concessão de incentivos fiscais para atrair um grande supermercado para a região. O grupo empresarial tornar-se-á mais rico, enquanto que os pequenos comerciantes tendem a ter mais dificuldades em seus negócios. Incapazes de um grande volume de compras, não conseguem negociar com os fornecedores e não conseguirão, portanto, competir com o grande supermercado. Além disso, esta situação de renúncia fiscal por parte da prefeitura gera uma queda na arrecadação que, provavelmente, representará menos recursos para as políticas sociais municipais.

O segundo tipo é o *concentrador*: nessa situação os ricos obtêm grandes ganhos e os pobres permanecem no mesmo patamar ou obtêm pequena melhoria em sua renda. A ação se mantém concentradora, uma vez que a diferença de renda aumentou. Um exemplo possível: uma prefeitura atrai uma grande empresa sem concorrentes na localidade, como no caso das grandes montadoras de automóveis. Historicamente, no país, a atração desses investimentos sempre ocorreu com a concessão de grandes incentivos às empresas, o que reduz seu custo de instalação ou operação e, conseqüentemente, aumenta o lucro. Para os mais pobres a situação pode permanecer a mesma, uma vez que a capacitação exigida para trabalhar não abre oportunidades efetivas na empresa. Pode também gerar aumento na sua renda, caso consiga oferecer algum tipo de produto ou serviço para os funcionários. Mesmo na ocorrência dessa segunda situação, o aumento de renda da população mais pobre nunca será equiparável ao da montadora.

4 Isto é importante porque não se trata de reduzir as desigualdades com base na redução da atividade econômica, quando os ricos perdem e os pobres também, gerando uma queda percentual na desigualdade, mas também o aumento da pobreza.

Figura 1: Representação gráfica do Desenvolvimento Local Desconcentrador



Fonte: Elaboração própria

O terceiro tipo é o *neutro*, em que os dois grupos conseguem aumentar sua renda, mas a desigualdade, expressa pela diferença entre os rendimentos dos grupos, permanece a mesma. Um exemplo desse tipo de política são alguns programas de transferência de renda universais. No caso do Brasil, é a política defendida pelo senador Eduardo Suplicy, chamada de Renda Básica de Cidadania, e que seria distribuída a todos os brasileiros, sem nenhuma distinção de condição socioeconômica. Em termos absolutos, a diferença permaneceria a mesma entre ricos e pobres.

O quarto e o quinto tipo podem ser considerados como desconcentrador, porque reduzem a desigualdade. No entanto, há diferenças de intensidade entre os tipos. O quarto tipo, chamado de *levemente desconcentrador*, começa a reduzir a desigualdade. Nele, os ricos aumentam ligeiramente sua renda, mas os pobres aumentam em escala maior. Como exemplo, os programas municipais de transferência de renda, em que os mais pobres recebem uma determinada quantia, aumentando significativamente a sua renda. Parte dela será gasta nos grandes supermercados, gerando aumento de renda para os mais ricos, mas outra parte importante será gasta em pequenas atividades cotidianas, realizadas com frequência no bairro em que residem, fortalecendo pequenos e médios comerciantes locais. Também *levemente desconcentradoras* são situações em que ricos permanecem no mesmo patamar, enquanto os mais pobres aumentam sua renda. A implementação de padarias comunitárias pode exemplificar tais casos. Os mais pobres obtêm um aumento de renda oriundo da venda de pães e bolos ou diminuem suas despesas em padarias convencionais, com um ganho de renda relativo. Para os grandes produtores de farinha ou de trigo, não importa se a venda está sendo realizada para um grupo de mulheres da periferia de uma grande cidade ou para o proprietário de uma padaria convencional, permanecendo constante a sua renda. Neste quarto tipo, em termos absolutos, a desigualdade diminui.

Finalmente, o quinto tipo é o *fortemente desconcentrador*. Nessa situação a desigualdade é reduzida de maneira acentuada, uma vez que os ricos sofrem decréscimo em suas rendas, enquanto os pobres conseguem aumentá-la. Um exemplo simples, do campo tributário, é o IPTU progressivo aplicado com alíquotas progressivas de acordo com o valor do imóvel e com isenção para os mais baratos.

Como exemplo de políticas sociais *fortemente desconcentradoras*, tem-se programas de compras de alimentos de produtores locais para a alimentação escolar. As prefeituras deixam de comprar de grandes empresas, favorecendo os pequenos produtores locais.

O objetivo desta seção foi mostrar que o simples aumento no acréscimo de renda de uma localidade, chamado erroneamente de “desenvolvimento local”, pode não expressar um real desenvolvimento. Daí a necessidade de propor essa divisão em cinco tipos possíveis de políticas, evidenciando o que se está chamando de *desenvolvimento local desconcentrador*.

O desenvolvimento local desconcentrador na prática

A partir da conceituação teórica de desigualdade e desenvolvimento local, serão apresentados brevemente os estudos de casos realizados, que objetivaram analisar como os governos locais podem auxiliar na redução das desigualdades. Brugué e Gomà (1998a) trazem quatro questões importantes sobre o papel das prefeituras: suas ações são realmente relevantes? Elas possuem opções ao agir? Fazem parte de projetos políticos mais amplos? Incorporam seus cidadãos?

De certa forma, estas quatro perguntas estiveram presentes desde o início do processo de escolha dos casos que seriam visitados. A partir disso, foram definidos que seriam visitados quatro casos, cujas políticas estivessem relacionadas com os temas da agricultura familiar, estímulo ao empreendedorismo, moeda social, e estímulo ao comércio local. O tema da *agricultura familiar* é muito relevante para o Brasil, uma vez que 70,7% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes e em grande parte destes, a produção familiar agrícola representa importante atividade econômica. A cidade de Dracena (SP) foi escolhida porque as informações coletadas apontavam que o município estava conseguindo ótimos resultados na implementação de dois programas federais (Programa de Aquisição de Alimentos e Política Nacional de Alimentação Escolar). Além disso, os dois programas eram acessados por duas associações de produtores rurais, sendo a primeira voltada para agricultores familiares com terra, e a segunda, para assentados.

A escolha pelo *empreendedorismo* deve-se ao fato da atividade empreendedora ter sido historicamente uma das maiores estratégias de desenvolvimento local, uma vez que micro e pequenas empresas tem importância crucial na geração de postos de trabalho no país. Dentre as possíveis experiências, a escolha por Cariacica (ES), deu-se pois além de possuir a Rede Cariacica Empreendedora, as informações indicavam um consistente programa de compras públicas governamentais de micro e pequenas empresas, premiado pelo Sebrae, que estimulavam o desenvolvimento desse município capixaba. Outro fator decisivo foi o porte populacional de Cariacica (mais de 250 mil habitantes).

No tema da *moeda social*, o município escolhido foi São João do Arraial (PI), cujo banco comunitário chamava-se Banco dos Cocais, tendo sido inspirado no Banco Palmas⁵. Além disso, o município parecia ter uma organização comunitária interessante para ser compreendida e pela quantidade de moradores, poderia ser inserido na categoria de micro-municípios (menos de 20 mil habitantes).

O último caso escolhido foi Cubatão (SP) que possuía algumas características interessantes, além do porte populacional entre 100 mil e 250 mil habitantes. A primeira foi o fato de ser um município com atividade econômica basicamente dependente do setor industrial, mas cuja dependência desse modelo representava uma ameaça à cidade. Conforme Vázquez Barquero (1993) essa atitude passiva de algumas localidade de apenas esperar receber grandes plantas industriais precisava ser

5 A experiência do Banco Palmas em Fortaleza (CE) serviu de inspiração para várias outras iniciativas de bancos comunitários que visam a retenção da renda nas localidades.

alterado e a prefeitura municipal, tinha um programa voltado para isso, visando *estimular o comércio local*. Outra questão é que embora não houvesse moeda social local, a prefeitura criou o Cartão Servidor Cidadão, com o intuito de reter a renda nos setores do comércio e serviços locais. E, finalmente, havia outra característica que diferenciava Cubatão dos demais casos: trata-se de uma cidade com alta receita total per capita.

As pesquisas de campo realizadas entre 2011 e 2012, tiveram como inspiração o trabalho de Spink (2008), que descreve a importância da postura do pesquisador no cotidiano, inserido como parte do processo. Nessa abordagem, é grande a importância dos micro-lugares que compõem o cotidiano dos moradores e portanto, todas as pessoas eram consideradas fontes importantes de informação.

Ao chegar aos municípios já havia uma pré-programação das conversas que precisavam ser realizadas, com formuladores, implementadores e beneficiários das políticas. Durante todas as pesquisas optou-se por falar em *conversas*⁶, ao invés de *entrevistas*, mas com o mesmo objetivo, relatado por May (2004). No caso dos formuladores, em especial, interessava muito entender, principalmente, seus valores, suas experiências passadas e seus desejos futuros.

Em todas as conversas, optou-se por utilizar a pergunta “como” ao invés de “por que”, conforme Becker (1998). Pela escolha metodológica de conversar com todas as pessoas possíveis – prefeitos, secretários, técnicos governamentais, representantes do poder legislativo, membros dos partidos de oposição, pequenos empresários comerciantes, agricultores familiares e população em geral – a utilização do “como” pareceu mais adequada para entender as circunstâncias envolvidas. Algumas conversas, quando realizadas dentro de escritórios ou em lugares fechados, eram gravadas com a autorização do pesquisado, mas na maioria dos casos foi utilizado apenas o diário de campo, para anotar os depoimentos e as impressões do pesquisador. A forma como as anotações foram registradas no diário de campo seguiram a metodologia utilizada nas pesquisas anteriores do CEAPG, mas também as indicações de Emerson et al (1995).

Assim, foram identificadas uma série de ações desenvolvidas por estes municípios, cujos resultados ajudam a classificá-las utilizando esta ideia do desenvolvimento local desconcentrador. Novamente, a pergunta de Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006), “*for whom?*” é chave para entender a classificação das experiências municipais. O Quadro 11 a seguir traz as principais ações dos governos locais, seus efeitos na desigualdade e a classificação do desenvolvimento local.

Em São João do Arraial (PI), a criação do Projeto Elo gerou garantia de compra da produção dos agricultores familiares, aumentando a de renda destes e também o direcionamento menor de recursos públicos para empresas de grande porte instaladas fora do município e da região. O apoio dado pela prefeitura aos extrativistas resultou em grande redução dos intermediários e estímulo à produção mais verticalizada, aumentando a renda dos extrativistas. A criação do Banco dos Cocais e da moeda social, trouxe acesso ao crédito produtivo mais barato e possibilidade dos munícipes receberem seus benefícios na própria cidade, evitando custos desnecessários e também aumentou a circulação de dinheiro no comércio local, evitando que os munícipes consumissem a maioria da renda nos municípios vizinhos. E, finalmente, o apoio à criação da EFA Cocais possibilitou melhora na formação dos jovens e aumento futuro na renda dos agricultores familiares, oriunda dos ganhos de produtividade que tendem a acontecer. Nesse caso, as ações geraram aumento da renda dos mais pobres (agricultores familiares e quebradeira de coco babaçu) e redução nas compras realizadas de grandes fornecedores, e por isso a classificação é de desenvolvimento “fortemente desconcentrador”.

Em Cubatão (SP), a obrigatoriedade de consumo de uma parte da renda dos servidores no comércio local gerou aumento na renda em circulação e a criação de postos de trabalho no município. O fato da taxa de administração cobrada pela Planvale ser igual para os comerciantes de todos os portes

6 Termo adotado por Spink (2008) e muito frequentemente utilizado nas pesquisas do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV-EAESP

gerou resistência dos grandes grupos empresariais em aderir à iniciativa, e isso aumentou a participação no mercado de médios e pequenos comerciantes. O dispositivo previsto na lei municipal de que 2% do total de 3% cobrado como taxa de administração pela Planvale, seria dividido entre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, permitiu a ampliação dos recursos para financiar trabalhos de grupos de mulheres, historicamente com menor renda e a possibilidade de criação do Bolsa Família Municipal. O próprio programa de complementação de renda familiar com condicionalidades também tem um caráter desconcentrador, pois como o benefício só pode ser consumido no município, também gerou aumento na renda em circulação e criação de postos de trabalho. E a exigência de formalização dos pequenos comerciantes e prestadores de serviços para poderem aceitar o Cartão Servidor Cidadão, possibilitou que antigos microempreendedores informais ingressassem na economia formal e assim, participem de outros programas governamentais (crédito, compras pública, etc). As ações são desconcentradoras, uma vez que parte da renda deixou de ser consumida nos municípios vizinhos e, principalmente, nas grandes redes de supermercado. No entanto, não é possível considerar que médios comerciantes e prestadores de serviços estejam entre os segmentos mais pobres de Cubatão e por isso, considera-se como “levemente desconcentrador”.

A Lei Geral Municipal de Cariacica (ES) criou incentivos tributários aos micro e pequenos empresários, possibilitando maior margem de lucro destes e estímulo à participação nos processos de compras públicas. A implementação de inúmeras ações visando a formalização de MPES permitiu que empreendedores informais ingressassem na economia formal e participassem de programas governamentais municipais e estaduais como acesso a crédito. Os convites feitos e mecanismos criados buscando ampliar a participação de MPES nos processos de compras públicas governamentais geraram, ainda que de forma pequena, a diminuição do volume de recursos direcionados às médias e grandes empresas. E o aumento da arrecadação tributária municipal, aumentou o volume de recursos disponíveis para investir em projetos voltados à melhoria da qualidade de vida dos mais pobres. Apesar da queda nas compras realizadas de grandes empresas, a experiência de Cariacica (ES) é considerada como “levemente desconcentrador” porque, assim como em Cubatão, os médios comerciantes e prestadores de serviços não podem ser classificados como a parcela mais pobre da população municipal.

Em Dracena (SP), a melhora na qualidade da alimentação fornecida nas escolas públicas tende a gerar melhora nas condições de saúde dos mais pobres, além de representar a redução do custo com alimentação para as famílias em geral. O fortalecimento das associações de produtores possibilita ganhos maiores dos mesmos, porque aumenta a produção e redução dos custos indiretos por família. Já a compra governamental direta de produtores rurais elimina os intermediários que reduzem o lucro com a produção. O apoio público ao transporte de mercadorias elimina o custo do frete que é pago pelo produtor, e que reduz o seu lucro com a produção. E as ações de estímulo à verticalização da produção, aumentam o valor agregado dos produtos e da sua lucratividade, e reduzem o número de intermediários até o consumidor final. Ao beneficiar os segmentos mais pobres do município e ao mesmo tempo, reduzir o volume de compras de grandes produtores, a experiência de Dracena é classificada como “fortemente desconcentrador”.

Esta análise sobre os resultados das políticas ajuda a comparar os casos, mas também possibilita a conexão das experiências com as reflexões teóricas sobre desenvolvimento local, principalmente, de três trabalhos utilizados constantemente neste artigo (Barquero, 1993; Brugué e Gomà, 1998a; Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney, 2006)

Quadro 11: Ação dos governos locais, efeito na desigualdade e classificação do desenvolvimento local

Município	Ação	Efeito na Desigualdade	Tipo de Desenvolvimento Local Desconcentrador
São João do Arraial	Criação do Projeto ELO	Garantia de compra da produção dos agricultores familiares, gerando aumento de renda destes e também direcionamento menor de recursos públicos para empresas de grande porte instaladas fora do município e da região	Fortemente Desconcentrador
	Apoio aos extrativistas (projetos com MIQCB e Jaborandi)	Grande redução dos intermediários e estímulo à produção mais verticalizada, aumentando a renda dos extrativistas	
	Apoio à criação do Banco dos Cocais	Melhora no acesso ao crédito produtivo mais barato e possibilidade dos municípios receberem seus benefícios na própria cidade, evitando custos desnecessário	
	Apoio à criação da Moeda Social (Cocal)	Aumento da circulação de dinheiro no comércio local, evitando que os municípios consumissem a maioria da renda nos municípios vizinhos	
	Apoio à criação da EFA	Melhora na formação dos jovens e futuro aumento na renda dos agricultores familiares, oriunda dos ganhos de produtividade	
Cubatão	Obrigatoriedade de consumo no comércio local	Aumento na renda em circulação e criação de postos de trabalho no município	Levemente desconcentrador
	Taxa de administração igual para todos os comerciantes	Resistência dos grandes grupos empresariais em aderir à iniciativa, aumentando a participação no mercado de médios e pequenos comerciantes	
	Retorno de 2% da taxa de administração para fins assistenciais	Recursos para financiar trabalhos de grupos de mulheres, historicamente com menor renda e possibilidade de criação do Bolsa Família Municipal	
	Exigência de formalização	Possibilidade dos antigos informais ingressarem na economia formal e assim, participarem de outros programas governamentais (crédito, compras pública, etc)	
	Bolsa Família Municipal	Como o benefício só pode ser consumido no município, também gerou aumento na renda em circulação e criação de postos de trabalho	
Cariacica	Formalização de MPEs	Possibilidade dos antigos informais ingressarem na economia formal e assim, participarem de outros programas governamentais (acesso a crédito, compras pública, etc)	Levemente desconcentrador
	Lei Geral Municipal	Incentivos tributários aos MPEs, possibilitando maior margem de lucro destes e estímulo à participação nos processos de compras públicas	
	Compras públicas governamentais de produtos das MPEs	Diminuição do volume de recursos direcionados às médias e grandes empresas	
	Aumento de arrecadação	Possibilidade da prefeitura investir mais recursos em projetos voltados à melhoria da qualidade de vida dos mais pobres	
Dracena	Melhora na qualidade da alimentação	Melhora nas condições de saúde dos mais pobres; e, para as famílias em geral, redução do custo com alimentação	Fortemente desconcentrador
	Fortalecimento das associações de produtores	Possibilidade de ganhos maiores, porque aumenta a produção e redução dos custos indiretos por família	
	Compra governamental de produtores rurais	Ausência de intermediários que reduzem o lucro com a produção	
	Apoio ao transporte de mercadorias	Eliminação do custo do frete que é pago pelo produtor, e que reduz o seu lucro com a produção	
	Verticalização da produção	Aumento do valor agregado dos produtos, aumento da lucratividade e redução do número de intermediários até o consumidor final	

Fonte: Elaboração própria

Considerações Finais

Um dos grandes desafios para os que atuam com administração pública é mudar a forma de pensar o tema da equidade. Devem refletir mais sobre o que as “políticas podem fazer para reduzir as desigualdades” e menos sobre “o que fazem pela redução das desigualdades”. Não se trata de impor uma visão normativa, e sim de levar ao debate as preocupações que os administradores públicos de países injustos como o Brasil deveriam ter com as políticas públicas, em todas as etapas do seu ciclo, para resolver ou ao menos minimizar drasticamente a péssima distribuição de renda do país.

Apesar dos indicadores recentes mostrarem que a desigualdade vem caindo no Brasil, é longo o caminho a percorrer para que cheguemos a uma sociedade com patamares mínimos de justiça social. Há carência de debates sobre a questão e, principalmente, de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades. Nos estados e, principalmente nos municípios, onde as desigualdades, muito mais que números, são concretas e dramáticas no cotidiano das pessoas, as ações precisam ser mais enfáticas.

Para isso, a desigualdade não deve ser tratada como tema transversal, mas sim como eixo estruturante das políticas públicas. Precisa ser o foco de todas as políticas: educação, saúde, habitação, cultura, lazer, esporte, transporte, mobilidade urbana, proteção e assistência social, trabalho, acesso à água e esgoto, dentre outras. Assim, a pergunta de Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006), “*for whom?*”, deveria ser empregada nos diversos projetos e políticas. Dentre os tipos de ações comumente chamados de “desenvolvimento local”, buscou-se uma forma de categorizar as possíveis respostas desta pergunta. A proposição de um “desenvolvimento local desconcentrador” e suas diferentes gradações, mostra que não é suficiente o incremento de renda em determinada localidade, se esta renda for direcionada aos setores mais ricos. O ideal é que esse aumento ocorra principalmente nos segmentos mais pobres da população.

As experiências apresentadas mostram que ações como apoiar os extrativistas e pequenos produtores rurais, estimular a criação de bancos comunitários, criar iniciativas de formalização de micro e pequenos empresários, utilizar as compras públicas diretas para o fortalecimento de pequenos e médios negócios, fornecer de transporte público gratuito (ou subsidiado) para agricultores familiares escoarem a produção, e incentivar políticas de verticalização da produção parecem gerar resultados consistentes para o desenvolvimento das localidades. Todos os exemplos, originados nos governos locais brasileiros, mostram que é possível avançar rapidamente na redução das desigualdades. E, conseqüentemente, na construção de um país mais justo.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. *Política Social e Combate à Pobreza: A teoria da prática*. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G. & COIMBRA, M. A. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ALBUQUERQUE, Francisco. *Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local*. Santiago: CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, 1997.

ALMEIDA, Paulo Henrique de. *Pequena Empresa e Desenvolvimento Local – os limites da abordagem competitiva*. In: FISCHER, Tania. *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

- AMARAL FILHO, Jair do. *A endogeneização no desenvolvimento econômicos regional*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 27., 1999, Belém. Anais... Belém, PA., 1999
- ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. *Income Distribution and Economics*. In: ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. Handbook of Income Distribution. Oxford: North-Holland, 2007.
- BARROS, Ricardo Paes de, et al. *Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 42, 2000.
- BAVA, Silvio Caccia. *A produção da agenda social: uma discussão sobre contextos e conceitos*. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo: v. 31, 2003
- BECKER, Howard S. *Tricks of the Trade: How to Think about Your Research While You're Doing It*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- BOADWAY, Robin & KEEN, Michael. *Redistribution*. In: ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. Handbook of Income Distribution. Oxford: North-Holland, 2007.
- BOISIER, Sergio. *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*. In: MADOERY, Oscar y VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard & SUBIRATS, Joan. *De la pobreza a la exclusión social*. Revista Internacional de Sociología, Córdoba, n. 33, 2002.
- BRUGUÉ, Quim & GOMÀ, Ricard. *Gobierno Local: De La Nacionalización al Localismo y de La Gerencialización a la Repolitización*. In: BRUGUÉ, Quim & GOMÀ, Ricard (orgs.). Gobiernos locales y políticas públicas: Bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Editora Ariel, 1998a.
- BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. *La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual*. In: BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998b.
- CATTANI, Antonio David. *Cohesión Social y políticas públicas sin molestar los sectores dominantes*. In: SOLANO, Carlos Barba & COHEN, Néstor. A. Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en America Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2011.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidade*. Santiago de Chile, CEPAL, 1990.
- CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. *A luta pela terra e o desenvolvimento local*. In: DOWBOR, Ladislau. Políticas para o Desenvolvimento Local. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008.
- EMERSON, Robert et al. *Writing Ethnographic Fieldnotes*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995..
- FIELDS, Gary S. *Distribution and Development: A New Look at the Developing World*. Cambridge University Press, 2001.
- FISCHER, Tania. *Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda*. In: FISCHER, Tania. Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

- FLAMMANG, Robert. Economic Growth and Economic Development: Counterparts or Competitors?. Economic Development and Cultural Change, Vol. 28, No. 1, Out. 1979, pp. 47-61.
- FREDERICKSON, H. George. The Spirit of Public Administration. New York: Jossey-Bass Inc, 1997.
- GARCÍA-DOCAMPO, Manuel. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: GARCÍA-DOCAMPO, Manuel. Perspectivas Teóricas en Desarrollo Local. La Coruña: Netbiblo, 2007.
- LACZYNSKI, Patricia. Políticas Redistributivas e a Redução das Desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.
- MAY, Tim. Pesquisa social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- NERI, Marcelo C. Pobreza e Políticas Sociais na década da redução da desigualdade. In: Brasil: a caminho da equidade. Nueva Sociedad, v. 1, p. 53-75, 2007.
- PIKE, Andy; RODRIGUEZ-POSE, Andrés and TOMANEY, John. Local and Regional Development. London: Routledge, 2006.
- BURGOS, Fernando. A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013.
- SACHS, Ignacy. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. In: ARBIX, G et al. (orgs.) Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: Unesp, Edusp, 2001.
- SCALON, Celi. O que os brasileiros pensam das desigualdades sociais? In: SCALON, Celi (org.). Imagens da Desigualdade. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004.
- SCHWALBE, Michael. Rigging the game: how inequality is reproduced in everyday life. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- SEN, Amartya. Social Justice and the Distribution of Income. In: ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. Handbook of Income Distribution. Oxford: North-Holland, 2007.
- _____. Desigualdade reexaminada. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- _____. O desenvolvimento como expansão das capacidades. São Paulo: Lua Nova., n.28/29, 1993.
- SILVEIRA, Caio. Desenvolvimento local: concepções, estratégias e elementos para avaliação de processos. In: FISCHER, Tania. Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- SILVEIRA, Caio; BOCAYUVA, Cunca & ZAPATA, Tania. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. In: SPINK, Peter, BAVA, Sivlio Caccia & PAULICS, Veronika (orgs.). Novos Contornos em Gestão Local: conceitos em construção. São Paulo, PÓLIS; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas, 2009.

SPINK, Peter. *O Pesquisador Conversador no Cotidiano*. Psicologia e Sociedade (Impresso), v. 20, p. 70-77, 2008

_____. *Equity and Public Action*. ReVista. Harvard Review of Latin America, v. VI, p. 33-35, 2007

_____. *The Rights Approach to Local Public Management: Experiences from Brazil*. RAE (Impresso), São Paulo, v. 40, p. 45-65, 2000

SUBIRATS, Joan *et al.* *Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Colección Estudios Sociales – Fundación “La Caixa”, n. 16, 2004.

TENÓRIO, Fernando G.. *Cidadania e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TILLY, Charles. *Durable Inequality*. California: University of California Press, 1998.

THERBORN, Göran. *Os campos de extermínio da desigualdade*. Novos estudos - CEBRAP, Jul 2010, no.87, p.145-156.

VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. *Política Económica Local: La Respuesta de las Ciudades a los Desafíos del Ajuste Productivo*. Madrid, Ediciones Pirámide, 1993