

## **CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS DA GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL: A PERTINÊNCIA DA INSERÇÃO DE NOVAS ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO E DO CONCEITO QUALIDADE DE VIDA NA GESTÃO URBANA E NA AGENDA SOCIAL**

**Claudete de Castro Silva VITTE<sup>1</sup>**

No Brasil, o passado centralista contrasta com os princípios descentralizadores vigentes na Constituição de 1988. Desde a década de oitenta, o país tem vivido um redesenho em seu sistema federativo, a favor da descentralização, com o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo, como as unidades da federação e os municípios.

A discussão sobre descentralização no Brasil aponta para o grau de autonomia dos municípios. Segundo Maria Teresa Sadek (1991:9), para compreendê-la há a necessidade de entender os ordenamentos jurídicos, a participação política, os parâmetros fiscais, a independência entre os três poderes, além da industrialização e urbanização como componentes de um contexto econômico, social e político de fundamental importância na análise.

Não será possível discutir aqui as componentes acima citadas, mas é inegável que com a urbanização e a industrialização atenuaram-se os mecanismos típicos do chamado coronelismo<sup>2</sup> e um novo Brasil emergiu, deixando de ser uma sociedade rural, tão propícia àquele tipo de prática. Também contribuiu para esse arrefecimento, a ação do Estado nacional, que passou a desempenhar um novo papel por meio de políticas de cunho keynesiano e pela difusão de informações por intermédio dos meios de comunicação de massa.

Algumas das alterações ocorridas nas áreas urbanas do país ajudaram a atenuar as práticas coronelistas. A taxa de urbanização, por exemplo, acelerou-se de forma impressionante entre 1960 e 1980, passando de 45,1% para 67,7%. Esta rápida urbanização aumentou, por sua vez, a demanda por serviços públicos de caráter municipal, geralmente aqueles que dizem respeito à reprodução da força de trabalho (como transporte coletivo, por exemplo).

O discurso estatal pregava a centralização, como o caminho para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo que buscava desenvolver mecanismos mais impessoais e automáticos de repasses de verbas para combater o clientelismo. Porém, esses repasses eram insuficientes para atender a grande demanda por obras e serviços decorrentes da intensa urbanização e nem sempre foram utilizados de forma eficaz, contudo, ajudaram a combater as práticas coronelistas (cf. C. DANIEL, 1988:28).

No período autoritário, que sucedeu ao golpe de 1964, houve uma gradativa centralização em direção ao poder Executivo federal, inviabilizando as pretensões de autonomia local. Os municípios dependiam financeiramente dos fundos transferidos pelo governo federal, e a utilização ou o emprego desses recursos eram cerceados por essa instância de governo mediante forte controle, ameaça de intervenção e exigência de algumas mobilizações, como um percentual de 20% da receita tributária municipal para o ensino primário. Até a Constituição de 1988, a margem de liberdade de atuação dos municípios era bastante limitada (cf. M. T. SADEK, 1991:11).

Na verdade, na maior parte da história do país, a instância municipal teve um papel subordinado às instâncias estadual e federal. Assim,

“o exame da história municipal demonstra que a dependência político-administrativa dos municípios em relação aos poderes estaduais e da União foi uma constante, embora nem sempre com a mesma natureza. Entre o típico arranjo coronelista, a política dos governadores, o sistema populista de clientela e o incentivo a negociações através de canais não institucionais há diferenças substantivas apreciáveis [...]. Essas diversas engenharias institucionais, a despeito das particularidades em suas lógicas de funcionamento, provocaram um resultado semelhante: a pequenez do município enquanto unidade de governo, ainda que em determinados momentos esta limitação convivesse com lideranças locais fortes” (M. T. SADEK, 1991:12).

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta de Geografia da UFPR (Universidade Federal do Paraná). Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. E-mail: Vitte@uol.com.br.

<sup>2</sup> “Entende-se por coronelismo o poder exercido por chefes políticos sobre parcela ou parcelas do eleitorado, objetivando a escolha de candidatos por eles indicados. O coronel é sempre alguém de reconhecida autoridade e prestígio que possui, potencialmente, possibilidades de atender às demandas de sua clientela, sejam elas públicas ou privadas [...]. As raízes do coronelismo já estavam sedimentadas no Império e, com a República, o Coronel apenas amplia o seu papel dentro da nova estrutura política. Somente com o desenvolvimento da urbanização, o poder coronelístico entra em declínio, isto por volta dos anos 40, sem contudo poder-se falar em seu desaparecimento”(M. L. M. JANOTTI, 1981: 7-8).

A Constituição de 1967, seguida da Emenda Constitucional de 1969, fortaleceu a União em detrimento dos estados e municípios. Mas após o período autoritário (1964-1985), a Constituição de 1988 procurou romper com a centralização, típica do período anterior, efetivando uma reformulação tributária.

Segundo Celina Maria de Souza, sob a ótica das relações intergovernamentais, o Brasil passou a ter partilha tributária entre os níveis de governo, ou seja, os estados e municípios partilham dos impostos federais, com um significativo aumento do peso dos municípios no total dos recursos tributários disponíveis.

Apesar dos avanços que a nova Constituição trouxe, deve ser notado que, segundo a ótica da distribuição de competências, foi ampliado o rol das competências concorrentes entre as três esferas de governo.

“Em países de regime federativo, a distribuição de competências se dá em três categorias principais: competência exclusiva ou privativa, competência concorrente ou comum e competência supletiva. A experiência brasileira tem se caracterizado, de um lado, pela ênfase na competência exclusiva, que praticamente só se aplica à União, e, de outro, pelo uso abusivo da competência concorrente, onde as três esferas se atrapalham, se atropelam ou se omitem na prestação de serviços, notadamente da área social” (C. M. DE SOUZA, 1990: 57-8).

Assim, grande parte das políticas públicas, principalmente sociais, acabam não sendo efetivadas e enfrentadas, pois a competência concorrente “empurra” os problemas de uma instância a outra, faltando clareza em relação à qual instância deve realmente assumi-la.

Na verdade, o aumento do peso dos municípios no total de recursos tributários disponíveis não foi suficiente para atender as demandas resultantes do rápido processo de urbanização, fato agravado em razão da pulverização de recursos por mais de cinco mil e quinhentos municípios no país. Mas, mesmo com esta pulverização, a descentralização atual dá às instâncias locais de poder um grau de liberdade relativamente elevado em relação à instância federal, quando comparado a outros momentos da história do município no Brasil.

### **Gestão municipal e desenvolvimento local no Brasil pós-Constituição de 1988**

A partir dos anos oitenta um novo papel do poder local se consolidou. Como tema, ele se incorporou à agenda política do Brasil, a ponto de a autonomia municipal quase não gerar polêmica ou disputa na discussão constitucional, por causa do consenso alcançado pelo tema.

A nova Constituição de 1988 assegurou maior autonomia de decisões aos estados e municípios, tendo presente o ideário da descentralização, da democracia e da participação da população, vistos como condições de cidadania. Estes ideários, na verdade, expressam a emergência de uma sociedade civil emudecida durante anos de autoritarismo e a vontade de se instituir novas práticas políticas.

Nesse sentido,

“a Constituição de 1988 deve ser considerada parte de um processo mais amplo de mudanças sociais e políticas ocorrido na sociedade e da ressignificação do poder local no Brasil. Isso fica evidente quando se faz uma rápida recuperação histórica do estatuto jurídico-político do município nas Constituições brasileiras [anteriores]...” (J. B. ARAÚJO DA COSTA, 1996:115).

As mudanças trazidas pela nova Constituição têm possibilitado que municipalidades conseqüentes avancem no campo do desenvolvimento econômico local e na implementação de políticas sociais. É possível tomar iniciativas que resultem em melhoria dos serviços públicos, já que há maior acesso a recursos tributários. O município pode assumir e atuar em áreas nas quais a presença da União ocorria tradicionalmente. A partir, daí tivemos no país algumas experiências municipais comprometidas com a modernização econômica e social, com o reaparelhamento institucional, com a democracia participativa e com critérios descentralizadores.

Muitos municípios têm introduzido outros temas e demandas como objeto de política pública local, como o combate ao desemprego e à pobreza, além dos chamados serviços urbanos (água, luz, esgoto, saneamento, transporte, moradia em sentido amplo) e outros serviços de âmbito local (saúde e educação). Não fazem, assim, distinção entre política econômica e política social nem quanto ao papel a ser desempenhado por esta instância de governo. Há, portanto, diversas experiências a serem apontadas e analisadas, o que demonstra a riqueza do momento atual para esse tipo de estudo.

A análise da dimensão do papel dos municípios na promoção do desenvolvimento aponta para o crescimento de suas responsabilidades em relação às iniciativas voltadas para a melhoria das condições de vida e à busca de soluções dos problemas urbanos e, enfim, da gestão local. Conforme Franklin Dias Coelho,

“a administração municipal brasileira encontra-se diante de uma potencialidade de ações de desenvolvimento econômico ainda não exploradas na medida em que estas têm sido consideradas como funções e competência do Estado e da União. Atuando mais na área de políticas de uso do solo, os Municípios não têm conseguido integrar política urbana e desenvolvimento econômico [sendo que] as definições presentes na Constituição de 1988 - votada sob influência de idéias municipalistas e de descentralização - necessitam ganhar uma dinâmica própria e se materializar em projetos e arranjos institucionais específicos no interior do Executivo [já que] os municípios não têm se assumido enquanto um agente de desenvolvimento econômico” (F. D. COELHO, 1994:24).

## **NOVAS ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO E NOVAS FORMAS DE GESTÃO DE CIDADES**

As abordagens aqui tratadas são derivadas da discussão do desenvolvimento econômico, como são os casos do desenvolvimento humano, o conceito de qualidade de vida e do desenvolvimento endógeno<sup>3</sup>. Há outras resultantes da proposição de novas formas de gestão de cidades, casos das cidades saudáveis, conceitos de *entrepreneurialism*, *empowerment* e planejamento estratégico de cidades<sup>4</sup>. Algumas vezes de forma equivocada ou enganosa outras vezes como uma importante diretriz a orientar as ações, muitas administrações municipais de diversas tendências ideológicas têm adotado tais abordagens e conceitos em seus discursos e práticas de gestão.

### **Qualidade de vida**

A temática da qualidade de vida é uma das que tem predominado na discussão sobre os objetivos a serem alcançados ou preservados por políticas públicas. A análise sobre a qualidade de vida envolve perspectivas múltiplas: uma delas seria a possibilidade de sua utilização no planejamento do desenvolvimento econômico, social e urbano; uma outra seria sua evolução ao longo do tempo e, por fim, a perspectiva de como uma dada comunidade considera e percebe a qualidade de vida. Assim, é um conceito complexo, de conteúdo subjetivo, de caráter qualitativo, exprimindo juízos de valor, caráter ético e político.

Há diversos conceitos na teoria do desenvolvimento que procuram exprimir a satisfação das necessidades individuais e sociais. Dentre esses conceitos podem ser citados: condições de vida, nível de vida, modo de vida, estilos de vida, qualidade de vida etc.

A qualidade de vida, principalmente a partir da década de setenta, tem se tornado uma referência nas discussões do planejamento do desenvolvimento e dos padrões de intervenção do Estado, principalmente no nível local.

As agências internacionais de cooperação e financiamento do desenvolvimento têm recomendado a instituição de um modelo padrão para avaliar as condições de vida, principalmente em contexto urbano.

O conceito de qualidade de vida (e seus indicadores) pode ser um instrumento do planejamento, servindo como um parâmetro do grau de cobertura das necessidades dos indivíduos ou grupos sociais, permitindo a detecção de desigualdades sócio-espaciais, derivada dos diferentes graus de satisfação das necessidades, proporcionando bases para a elaboração de estratégias para melhorar o bem-estar (cf. M. G. CAMARGO MORA, 1996).

---

<sup>3</sup> Uma das primeiras novas abordagens de desenvolvimento foi a do desenvolvimento sustentado, já bastante discutida, que não será tratada neste trabalho.

<sup>4</sup> Ver David Harvey (1996) para uma discussão sobre *entrepreneurialism*. O conceito de *empowerment* foi desenvolvido por John Friedmann (1992). Já o planejamento estratégico de cidades vem sendo tratado por vários autores, como José Miguel Fernández Güell (1997).

Segundo Maria Gabriela Camargo Mora, o conceito passou por um processo de evolução, acompanhando a discussão ocorrida na temática do desenvolvimento. No passado, os estudos que avaliavam o desenvolvimento nacional tinham uma conotação quantitativa e monetária. A visão de desenvolvimento implícita reduzia-se a fenômenos parciais definidos por variáveis micro e macroeconômicas no qual era fundamental maximizar a disponibilidade dos recursos naturais para as demandas produtivas, objetivando maximizar a geração de renda. Mas, o uso de indicadores como PIB e renda per capita eram eficientes para medir as tendências econômicas entre nações, mas não eram adequados para medir aspectos ou variáveis sociais determinantes do bem-estar de uma dada sociedade.

Assim, até meados da década de cinquenta, os estudos sobre desenvolvimento baseavam-se no conceito de *nível de vida*, que era associado ao nível de consumo (associado à idéia de TER).

Nos anos sessenta, o modelo convencional foi ampliado. Os estudos incorporaram o conceito de *estado de bem estar*, que procurava traduzir o *status* de uma dada sociedade, sob o ponto de vista econômico e social, mas fundamentado em procedimentos matemáticos e estatísticos que mediam, no geral, o grau de escolaridade, nutrição, emprego, saúde.

Na década de setenta, os estudos sobre problemas sociais se expandiram. O conceito de bem-estar sofreu ampliação. O conceito anterior de *bem estar econômico* que se referia ao grau de consumo de bens e serviços pelos indivíduos, medido em termos monetários, passou a adquirir um significado mais amplo em direção ao *bem estar geral e social*. Incorporou-se aspectos sociais aos econômicos. A idéia pressupunha que melhorar o bem-estar de uma população exigiria incremento no fluxo de bens e serviços para que mudanças sociais positivas pudessem ser alcançadas. Assim, foi adicionado componentes sociais e passou-se a observar as “necessidades básicas” de um dado grupo e formas de garantir uma assimilação social da renda gerada.

Nos anos oitenta, vários trabalhos passaram a incorporar o aspecto ambiental como elemento central da discussão, ganhando corpo o debate sobre a sustentabilidade. O meio ambiente passou a ser visto como um sistema de recursos e um potencial produtivo para uma estratégia alternativa de desenvolvimento. Este modelo ficou conhecido como o ecodesenvolvimento.

Na seqüência, ganhou corpo a discussão sobre desenvolvimento sustentado, que agrega à discussão ambiental a necessidade de desenvolvimento do homem integral e de formas de ampliar a gama de opções disponíveis para os indivíduos. É neste contexto que o debate sobre a qualidade de vida ficou mais marcante. Seguiu-se, então um esforço por construir um indicador que integrasse aspectos múltiplos da vida social, econômica e ambiental, que são os que participam da qualidade de vida dos indivíduos (associado à idéia de SER) (cf. A. P. B. CAVALCANTI, 1997; M. G. CAMARGO MORA, 1997).

O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) propôs, no início da década de noventa, o IDH (índice de desenvolvimento humano), visando medir a qualidade de vida dos países mediante a utilização de três indicadores: expectativa de vida, taxa de analfabetismo e nível de renda. Este três indicadores refletiriam a saúde, o conhecimento e acesso a bens materiais, considerados como elementos primordiais na avaliação da qualidade de vida (cf. A. L. S SOUTO *et alii*, 1995).

Observa-se que, com o acima exposto, há na atualidade uma série de novas abordagens do desenvolvimento, que pode ser assim entendido:

“o desenvolvimento pode ser concebido basicamente como um processo de mudança estrutural, global e contínua de liberação individual e social que tem como objetivo satisfazer as necessidades humanas, iniciando pelas básicas e aumentar a qualidade de vida das gerações presentes e futuras” (J.M.MATEO RODRIGUEZ *in* A. P. B. CAVALCANTI, 1997:51).

Assim, inicialmente, tentava-se medir o nível de qualidade de vida de uma dada localidade e propunha-se um sistema de ações corretivas ou preventivas, a partir de um sistema de indicadores, tendo como base uma concepção do desenvolvimento baseada no crescimento econômico, em um universo onde não existiriam conflitos entre os insumos e produtos do processo econômico e do ambiente natural. O conceito foi aperfeiçoado e muitos dos indicadores estudados estão presentes até hoje na agenda de discussão. Ressaltam-se:

- os de situação sócio-econômica
- dinâmica populacional
- condições do meio ambiente urbano (planejamento físico, infra-estrutura, serviços urbanos que incluem água, ar, clima, topografia, vegetação, zoneamento, nível de renda, transportes, comunicações, coleta, destino e reciclagem de resíduos, habitação, qualidade da alimentação, saúde, segurança, produção e uso de energia, qualidade ambiental e higiene industrial) (cf. P.R. GUIMARÃES DA SILVA, 1996:199).

A seleção dos indicadores é uma etapa importante do estudo. Os indicadores podem ser considerados medidas discretas dos níveis de satisfação das necessidades e permitem fazer a descrição, avaliação e análise dos fenômenos. Ao discutir a possibilidade de utilização do conceito qualidade de vida urbana como um instrumento no processo de planejamento, Maria Gabriela Camargo Mora aponta os componentes que, segundo ela, servem de critérios para a determinação da qualidade de vida, ou seja, das necessidades que podem ser objeto de formulação de políticas públicas para melhorar o bem-estar. São eles:

- ambiente físico
- saúde
- educação
- habitação
- serviços básicos
- participação sócioeconômica (emprego e renda)
- seguridade social e pessoal (segurança pública e seguridade) (cf. M. G. CAMARGO MORA, 1997: 75- 76).

Mas, cabe acrescentar que a qualidade de vida pode ser analisada pela forma como é percebida pelos indivíduos. Segundo Paulo R. Guimarães da Silva, a qualidade de vida não pode ser estudada apenas em seu caráter normativo. Também deve ser levado em consideração as percepções individuais, que sofrem influência da cultura e educação dos indivíduos (cf. P.R. GUIMARÃES DA SILVA, 1996: 198).

Para se discutir a percepção de um indivíduo, cabe levantar as situações ou contextos nos quais ele se vê inserido. Segundo Carlos H. Cardim & Daphinis F. Souto, são quatro contextos: o trabalho, a família, as amizades e o lazer, e os fatores interferentes são: alimentação, vestuário, habitação, higiene e saúde, educação, trabalho, circulação, comunicação, recreação e lazer. Essas necessidades variam no tempo, no espaço e das características individuais das pessoas (cf. C. H. CARDIM & D. F. SOUTO, s/d:13-16).

Vê-se, assim, que a qualidade de vida está relacionada a fatores psicossociais de cada indivíduo, decorrentes da satisfação ou insatisfação de suas necessidades. No entanto, conforme alerta os autores acima,

“é útil verificar que o desenvolvimento econômico não é somente um processo de elevação dos padrões materiais de vida, mas também é, fundamentalmente, um processo contínuo de geração de expectativas crescentes nos indivíduos. A estabilidade político-social é, nesse sentido, muito mais função da adequação entre as expectativas individuais e a capacidade do governo e da sociedade em atendê-las, do que da pura e simples consecução de objetivos materiais” (C.H. CARDIM & D. F. SOUTO, s/d: 27).

Tomando como referência a citação acima, é esperado que a análise da qualidade de vida inclua as transformações das expectativas e os anseios que dada sociedade vai apresentando no decorrer do tempo. Daí, ser este conceito, sem dúvida, bastante abrangente.

Se, por um lado, essa temática envolve uma multiplicidade de instituições e agentes que podem relacionar-se de forma interativa, esse trabalho gostaria de privilegiar um ator em especial, as administrações municipais. Assim, um desafio seria pensar como as municipalidades podem monitorar e melhorar as múltiplas dimensões que o conceito apresenta, bem como suas determinantes, captando a percepção da população local sobre a qualidade de vida que suas vidas apresentam e seus anseios.

## O desenvolvimento humano:

A relação entre desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) com qualidade de vida pressupõe uma reflexão sobre os conceitos morais pressupostos na abordagem do desenvolvimento. O economista indiano, professor nos EUA, Amartya Sen vem fazendo essa reflexão.

Para Sen, os seres humanos são agentes, beneficiários e juizes do progresso. São os *meios primários* de toda a produção. Esse duplo papel dá origem a confusões. As noções de produção e prosperidade são vistas como sinônimo de progresso e as pessoas como meios pelos quais o progresso da produção é obtido. O correto seria considerar a vida das pessoas como fim último e a produção e a prosperidade como meios para atingi-la (A. SEN, 1993).

Aumento de PIB, renda per capita são meios para atingir qualidade de vida. O desenvolvimento deve objetivar melhorar a vida que os seres humanos estão vivendo. Deve ser definido em relação àquilo que os seres humanos podem e devem fazer.

Para Sen o desenvolvimento deve ser entendido a partir de certas *efetivações (functionings)* humanas e expansão das capacidades de desempenhar certas funções. A vida pode ser entendida como uma combinação de certas *efetivações*. Há efetivações elementares como evitar a morbidade precoce e alimentar-se adequadamente. Há as efetivações complexas como desenvolver o auto-respeito, tomar parte na vida em comunidade e apresentar-se em público sem se envergonhar. A avaliação do bem-estar de uma pessoa deve basear-se na avaliação do conjunto de efetivações elementares e complexas (cf. A. SEN, 1993; 2000).

Uma efetivação é uma conquista de uma pessoa. O que ela consegue fazer ou ser é derivado das combinações de efetivações. Isto envolve uma certa concepção de vida, a capacidade de escolha pessoal entre vários modos e viver.

Assim, a prosperidade econômica é apenas um dos meios para *enriquecer a vida das pessoas* e não um objeto a se alcançar por si mesmo.

A obra de Sen influenciou no *Human Development Report* (1990) do PNUD. Nele, o desenvolvimento nacional passa a ser definido como desenvolvimento humano, conceito que expressa formação, expansão e utilização das capacidades humanas (cf. D. CROCKER, 1993).

A partir daquele relatório foi proposto um novo índice, o de desenvolvimento humano. É uma forma de mensurar os êxitos e deficiências do desenvolvimento para a avaliação de políticas públicas em termos de promoção de bem-estar, podendo passar por aprimoramento.

O índice baseia-se na longevidade (expectativa de vida); conhecimento (taxa de alfabetização da população com mais de 15 anos) e o padrão de vida (medido pelo PIB per capita expresso em dólar).

As justificativas para a escolha dos elementos acima é que:

- Um aumento de longevidade indica melhoria de qualidade de vida. Viver mais é uma realização valorizada.
- Evitar doenças é outra efetivação que acompanha a longevidade.
- Uma longevidade maior pode ser vista com o aumento da liberdade de viver mais.
- Uma boa saúde é uma efetivação em si mesma e também pode aumentar a produtividade.
- A educação é uma efetivação que influencia na capacidade de exercer a liberdade. Pode melhorar a produtividade, contribuindo para melhorar a distribuição de renda. Também auxilia na escolha inteligente entre diferentes tipos de vida que uma pessoa pode levar (cf. A. L. S. SOUTO *et alii*, 1995).

## A inserção das novas abordagens de desenvolvimento e da qualidade de vida na agenda social dos organismos internacionais da família ONU

A Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio de algumas de suas agências, tem incorporado alguns conceitos e debates nas suas agendas, pelos quais procuram orientar a implantação de políticas públicas em países de diferentes nível de desenvolvimento.

Um marco com a chancela das agências da família ONU foi a Agenda 21, proposta na Conferência do Rio de Janeiro em 1992, que tratou sobre o meio ambiente e desenvolvimento. A sua marca foi a defesa do modelo de desenvolvimento sustentável, propondo um tipo de desenvolvimento que tenha os seres humanos como centro das preocupações, de forma a terem uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

O desenvolvimento sustentável, já bastante discutido, é um avanço em relação ao ecodesenvolvimento. Considera os limites do meio ambiente, mas interessa-se em criar condições sustentáveis e que garantam a qualidade de vida dos indivíduos, agregando a dimensão humana à discussão (cf. J. A. LINDGREN ALVES, 1996:66 e J.M. MATEO RODRIGUEZ in A. P. B. CAVALCANTI, 1997:51-54).

O Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, conhecido como Habitat, é a agência especializada em assuntos relativos a assentamentos humanos, o que inclui políticas urbanas. Na sua agenda estão presentes questões como a irregularidade e precariedade dos assentamentos populares, necessidade de expansão das infra-estruturas e serviços urbanos, transporte e acessibilidade, saneamento e tratamento de resíduos, poluição e degradação ambiental, crescimento da pobreza, falta de empregos e de renda, aumento de violência, conflitos de terra e despejos ilegais (cf. R. ROLNIK & N. SAULE JÚNIOR, 1996:13-17). Os problemas urbanos vão redefinindo os seus planos e programas de ação, por meio de programas de cooperação voltados a promover o fortalecimento da gestão municipal e o desenvolvimento econômico local. Ao debater e disseminar as suas idéias, o Habitat é um referencial na discussão sobre qualidade de vida urbana e a agenda da Conferência, ocorrida em 1996 em Istambul (Turquia), é um marco para a discussão do tema.

A Conferência de Copenhague (1995) que tratou do tema “desenvolvimento social” também colocou princípios que são fundamentais para a qualidade de vida. O compromisso de erradicar a pobreza de forma enérgica, promoção do pleno emprego e da capacitação profissional, a busca da equidade e a promoção da educação e saúde de forma universal e equitativa também aspectos valorizados na abordagem da qualidade de vida (cf. J.A. LINDGREN ALVES, 1996:74).

Outras agências como o Banco Mundial e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) também têm em suas agendas a preocupação com políticas urbanas que afetam a qualidade de vida. Em vários programas recentes o Banco Mundial tem defendido programas de “redes de proteção” e o discurso de “ajustamento com face humana”. Há, na verdade, várias controvérsias nas ações desta agência e não são poucos os que defendem que as ações de ajustamento e de cunho social propostas pelo Banco afetaram negativamente os países pobres.

O PNUD também lançou uma agenda urbana na década de noventa que contempla alívio da pobreza, com promoção de atividades geradoras de emprego e renda, provisão de infra-estrutura, melhoria do meio ambiente urbano e suporte aos governos locais e agências não governamentais. São tópicos que confundem-se com a discussão da qualidade de vida (cf. E. WERNA, 1996:15-16).

Será no seio da OMS (Organização Mundial da Saúde) que uma das mais criativas propostas de melhoria de qualidade de vida urbana vai ser desenhada. É o projeto “Cidades Saudáveis”.

Este projeto vai basear-se no aspecto da promoção da saúde, definida como um processo pelo qual uma população se capacita e busca meios para controlar os fatores que favorecem seu bem estar individual e coletivo e aqueles que podem colocá-la em risco de adoecimento e que prejudiquem sua qualidade de vida (cf. Carta de Otawa, 1986, *apud* M. F. WESTPHAL, 1997:12).

A OMS considera uma cidade saudável aquela na qual a administração municipal enfatiza a saúde no interior de uma ótica ampliada de qualidade de vida. Ou seja, é aquela cidade que coloca em prática continuamente a melhoria de seu ambiente físico e social, por meio da utilização de recursos da própria comunidade com o objetivo de permitir que os seus cidadãos alcancem a plena realização (cf. S.T. FERRAZ, 1993:46-47).

Assim, o projeto Cidades Saudáveis objetiva inserir o tema saúde na agenda técnica e política dos que trabalham com gestão de cidades, de forma a desenvolver um meio urbano saudável. O projeto se desenvolveu de forma a tornar-se um amplo programa de gestão urbana que inclui tópicos relativos ao meio ambiente, pobreza, infra-estrutura, finanças, administração municipal e terra, resultando em uma abordagem holística de gestão de cidades.

### **O desenvolvimento econômico local endógeno**

O fenômeno da reestruturação capitalista e a crise dos Estados nacionais influenciaram nas discussões sobre os rumos dos processos de desenvolvimento no mundo e no Brasil.

De maneira geral, ficou patente que os modelos vigentes eram realizados *de cima para baixo*: ou seja conduzidos pelo Estado nacional.

O debate sobre desenvolvimento regional, do qual o desenvolvimento local é tributário, foi reavivado, motivado pela constatação de que cidades e regiões anteriormente de economia dinâmica estavam em declínio, enquanto ocorria a ascensão de outras áreas por motivos diversos.

Na crítica teórica fortaleceram-se as abordagens a partir de modelos denominados *de baixo para cima* e a valorização de elementos endógenos (cf. J. AMARAL FILHO, 1996; S. BOISIER & V. SILVA, 1990).

As rápidas transformações permitem questionar como será a geografia resultante da reorganização do capital e da revolução tecnológica em curso; como as localidades responderão a tantas mudanças e qual a intensidade das forças reativas locais (S. BOISIER & V. SILVA, 1990).

A idéia de local pode ser entendida como um município, parte de um município, um conjunto de municípios, um estado (UF) ou mesmo uma região.

As políticas públicas de desenvolvimento local são determinadas pela utilização de recursos diversos. Esses recursos podem ser próprios (desenvolvimento endógeno) e externos (desenvolvimento exógeno).

Uma política de desenvolvimento endógeno promove iniciativas locais que utilizam recursos e insumos locais.

Já uma política de desenvolvimento exógeno orienta-se para a atração de recursos externos. As iniciativas e o controle dos recursos estão majoritariamente fora do âmbito local (cf. J. M. FERNÁNDEZ GÜELL, 1997).

As forças reativas locais correspondem ao movimento autônomo ou induzido que buscam reafirmar a singularidade do local, a dar respostas locais e inovativas, aumentando o grau de endogeneidade do desenvolvimento.

Cada vez mais, passou-se a perceber que fatores antes considerados secundários ao crescimento e com forte diferenciação *local* eram importantes na explicação do sucesso de certas localidades: capital humano, conhecimento, P&D, instituições proativas etc. Esses fatores, quando estimulados, permitiam melhorar a produtividade e possibilitavam uma melhor distribuição de renda (cf. J. AMARAL FILHO, 1996).

Uma localidade ou região poderia passar por um processo de transformação e qualificação, criando um ambiente atrativo que facilitasse a implantação de novas atividades econômicas, em contexto de economia globalizada.

### **Os elementos, modelos paradigmáticos e os requisitos para garantir a sustentabilidade e êxito social do desenvolvimento local endógeno**

O desenvolvimento local e a gestão de cidades podem ser analisados por meio de ações e estratégias nos planos econômico, social e político-gerencial. Em cada localidade há a existência e ausência de alguns elementos, vistos como recursos a serem valorizados e de entraves ao desenvolvimento a serem superados.

As políticas públicas de desenvolvimento local são determinadas pela utilização de recursos diversos. Esses recursos podem ser próprios, ou seja, são utilizados recursos e insumos locais (desenvolvimento endógeno) e/ou externos quando há uma orientação no sentido de atrair recursos externos, sendo que as iniciativas de aplicação e o controle dos recursos estão majoritariamente fora do âmbito local (desenvolvimento exógeno) (cf. J.M. FERNANDEZ GÜELL, 1997).

Em contexto de desenvolvimento endógeno, forças reativas locais atuam de forma autônoma ou induzida, buscando reafirmar a singularidade do local e dar respostas locais e inovativas, visando aumentar grau de endogeneidade do desenvolvimento.

Dentre os mais estudados modelos de desenvolvimento econômico local, podem ser apontados quatro exemplos:

1. *modelo inovador espontâneo*: há o predomínio de empresas locais inovativas e de ponta, com excelente sistema de informação e gestão e recursos humanos qualificados. Os condados e cidades do Vale do Silício, na Califórnia, são exemplos paradigmáticos.
2. *modelo inovador induzido*: há a atração de empresas "externas" à localidade, feita por meio de incentivos diversos. As empresas também são inovativas, de setores modernos, que



necessitam de recursos humanos qualificados. Os parques tecnológicos implantados na Europa, como o Sophia Antipólis, na França, são exemplos típicos.

3. *modelo tradicional induzido*: baseia na atração de grandes empresas para território com baixo nível de desenvolvimento. Visa efeitos multiplicadores e geração de empregos. No geral, as empresas presentes estão mais orientadas para a produção do que para a inovação, não dispendo de recursos humanos qualificados e boas redes de informação e gestão. Os exemplos marcantes são os pólos de desenvolvimento tipificados por François Perroux, com experiências espalhadas por várias localidades do mundo;
4. *modelo tradicional espontâneo*: ocorre em territórios com baixo nível de desenvolvimento, a partir de pequenas iniciativas locais apoiadas e tuteladas por instituições públicas locais. Costuma apresentar setores industriais tradicionais mais orientados para a produção do que para a inovação, possuindo recursos humanos capacitados ainda que medianamente qualificados. Há o predomínio de pequenas e médias empresas. Os casos mais conhecidos ficam na chamada *Terceira Itália* (Emília Romagna) (cf. J.M. FERNANDEZ GÜELL, 1997).

Um outro aspecto a ser considerado na análise é a eleição dos elementos que podem vir a ser valorizados. Os elementos mais discutidos são:

1. formação de “capital humano”: educação, saúde, segurança alimentar, formação de mão de obra;
2. pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico: de competência tanto do setor público quanto do privado;
3. informação e conhecimento: formas de circulação rápida de informações relevantes que ajudem na consolidação de um “clima local” positivo;
4. fortalecimento de instituições públicas e privadas de apoio e fomento das atividades econômicas;
5. meio ambiente: racionalização do uso de recursos e baixa impactação no ambiente, resultando em crescimento sustentável e qualidade de vida;
6. infra-estrutura de qualidade (cf. J. do AMARAL FILHO, 1996 e A. V. BARQUERO, 1993).

Apesar de grande parte das estratégias de desenvolvimento local basearem-se na atração de investimentos externos oriundos de grandes empresas industriais e/ou em formas de dinamizar o setor secundário local, o fomento do setor terciário pode ser uma alternativa de desenvolvimento, na medida em que permite uma valorização da divisão espacial de consumo. Significativos investimentos podem ser feitos para atrair consumidores para diversas formas de consumo, tanto de massa quanto conspícuo; bem como de consumo consumptível ou produtivo, além de entretenimento, lazer, turismo, atividades artísticas e esportivas etc.

Elementos exógenos, como atração de recursos e investimentos externos e promoção de atividades econômicas no exterior da localidade muitas vezes são considerados, mas não devem transformar-se em motivos de “guerra” entre localidades, como é o caso da *guerra fiscal* no Brasil.

Nas discussões recentes sobre as virtuosidades do desenvolvimento local, há um debate, com discursos ora fortemente a favor, ora de negação da sua capacidade de reversão de um dado quadro de carência social e estagnação econômica, tão comuns nas sociedades capitalistas, principalmente de países de economia periférica, como é o caso brasileiro.

Polêmicas como essa traduzem discursos políticos e visões de mundo antagônicas, como sempre ocorrem nas temáticas que envolvem propostas de solução ou atenuação de demandas sociais, principalmente quando envolvem um *projeto de felicidade*<sup>5</sup> para uma dada sociedade.

Muitos defensores da abordagem neoliberal argumentam que o desenvolvimento econômico sob a batuta da economia de mercado é capaz de gerar prosperidade a ser repartida. Dentre os críticos contumazes daquela visão, há autores que se colocam como radicalmente céticos sob a possibilidade de ocorrer avanços sociais em contexto capitalista.

Estratégias de desenvolvimento local podem ser utilizadas de forma progressista, de forma a permitir avanços sociais. Tais avanços, ainda que pequenos, podem ser vistos como uma positividade que não deve paralisar as discussões políticas sobre as desigualdades de classe e a exclusão, típicas dessa atual fase do capitalismo.

Pode-se enumerar alguns parâmetros para avaliar o alcance da utilização de tais estratégias, ou seja, se as ações implementadas podem ser consideradas como socialmente exitosas. Mesmo a sustentabilidade do processo de desenvolvimento pode ser discutida. Êxito social e autossustentabilidade pressupõem:

---

<sup>5</sup> A idéia de modelo de desenvolvimento como uma concepção possível de felicidade deve ser creditada a Alain Lipietz (1991).

1. Crescente processo de autonomia decisória, de capacidade para tomar decisões, de desenhar e executar políticas de desenvolvimento;
2. crescente capacidade local de captar e reinvestir o excedente econômico local, permitindo a sustentabilidade no longo prazo e uma diversificação e ampliação da base econômica;
3. crescente processo de inclusão social, com melhoria sistemática da redistribuição de renda e organização de instituições que viabilizem a participação popular;
4. crescente consciência ecológica e responsabilidade coletiva com o meio ambiente, com a qualidade de vida e a exploração de recursos;
5. *self reliance*, componente valorativo do desenvolvimento, que tenta traduzir a vontade coletiva de autosuficiência e autoafirmação na busca de um estilo autônomo de desenvolvimento, de tal forma que a sociedade local possa contar com suas próprias forças e confiar em si mesma como capaz de, com seu esforço, atingir um desenvolvimento digno pelo uso da criatividade na utilização dos fatores de produção, diminuindo a vulnerabilidade e dependência;
6. fortalecimento da identidade local;
7. forma de atuação e engajamento de atores e instituições-chaves da administração pública, do setor privado, da universidade, do meio sindical e associações de classe (cf. J. AMARAL FILHO, 1996, S. BOISIER & V. SILVA, 1990 e D. HARVEY, 1996).

Os modelos, elementos e requisitos de sustentabilidade acima enumerados devem ser considerados como referências na reflexão sobre estratégias de desenvolvimento econômico local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n. 14, 1996.
- ARAÚJO DA COSTA, João Bosco. A Ressignificação do Local: O Imaginário Político Brasileiro Pós-80. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: SEADE, v. 10, n. 03, jul./set., 1996.
- BARQUERO, Antonio Vázquez. *Política Económica Local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide, 1993.
- . Desenvolvimento local: Novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: FEE, v. 16, n. 01, 1995
- BOISIER, Sérgio & SILVA, Verônica. Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual: Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío, Chile. In: Llorens, Francisco Alburquerque *et alii*. *Revolución Tecnológica y reestructuración Productiva: Impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires: ILPES/ONU/PUC/Grupo Ed. Latinoamericano, 1990.
- CAMARGO MORA, Maria Gabriela. La calidad de vida en Venezuela. *Espacio y Sociedad*. Lima: PUC, n. 09, 1997.
- CARDIM, Carlos H. & SOUTO, Daphinis F. *Qualidade de Vida*. [s.l.]: ARX Editora, s/d.
- CAVALCANTI, Agostinho Paula Brito (org.). *Desenvolvimento sustentável e planejamento - Bases Teóricas e Conceituais*. Fortaleza: UFC, 1997.
- COELHO, Franklin Dias. O Município como Agente de Desenvolvimento Econômico. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 41, jan./mar., 1994.
- CROCKER, David. Qualidade de vida e desenvolvimento: O enfoque normativo de Sen e Nussbaum. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 31, 1993.
- DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil Urbano. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n. 24, 1988.
- FERRAZ, Sônia Terra. A pertinência da adoção da filosofia de cidades saudáveis no Brasil. *Saúde em Debate*. Londrina: CEBES, n. 41, dezembro, 1993.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- FRIEDMANN, John. *Empowerment: The politics of alternative development*. Cambridge: Blackwell, 1992.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO/SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21 – Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: SMA, 1997.
- GUIMARÃES DA SILVA, Paulo Rogério. Qualidade de vida no meio urbano: aspectos conceituais e metodológicos numa aproximação da problemática ambiental na gestão local. In: FISCHER, Tânia (org.) . *Gestão Contemporânea: Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- GUIMARÃES DA SILVA, Paulo Rogério & FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Meio ambiente urbano e qualidade de vida em Salvador. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 30, n. 06, 1996.
- JANOTTI, Maria de Lourdes M. *O Coronelismo: Uma Política de Compromissos*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n. 39, 1996.
- LINDGREN ALVES, J. A. A agenda social da ONU: contra a desrazão "pós-moderna". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n. 30, fevereiro de 1996.

- LIPIETZ, Alain. *Audácia: Uma alternativa para o século 21*. São Paulo: Nobel, 1991.
- MATEO RODRIGUEZ, José Manuel. Desenvolvimento sustentável: níveis conceituais e modelos. In: CAVALCANTI, Agostinho Paula Brito (org). *Desenvolvimento sustentável e planejamento – Bases teóricas e conceituais*. Fortaleza: UFC, 1997.
- ROLNIK, Raquel & SAULE JÚNIOR, Nelson. Habitat II – assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, Nabil (org). *Habitat – As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Local: Perspectivas da Nova Ordem Constitucional. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: SEADE, v. 05, n. 02, abr./jun., 1991.
- SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 28/29, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SOUTO, Anna Luiza Salles *et alii*. *Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. São Paulo: Pólis, 1995.
- SOUZA, Celina Maria. Gestão Local e Gestão Metropolitana: Um Falso Dilema? *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n. 30, 1990.
- WERNA, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n. 39, 1996.
- WESTPHAL, Márcia Faria. Municípios saudáveis: Aspectos conceituais. *Saúde e Sociedade*. São Paulo: USP/Fac. Saúde Pública, n. 2, v. 06, 1997.