

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO E SISTEMAS**

*ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA O
PLANEJAMENTO DA SUSTENTABILIDADE
DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO E PEQUENO
PORTE*

Tese apresentada à Universidade
Federal de Santa Catarina – UFSC para
obtenção do título de Doutor no
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção.

JOSÉ ANGELO NICÁCIO, M Eng.

ORIENTADOR: PROF. CARLOS LOCH, Dr.

Florianópolis - SC

2002

JOSÉ ANGELO NICÁCIO. M. Eng.

***ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA O
PLANEJAMENTO DA SUSTENTABILIDADE
DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO E PEQUENO
PORTE***

**Tese apresentada à Universidade
Federal de Santa Catarina – UFSC para
obtenção do título de Doutor no
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção.**

Florianópolis - SC

2002

JOSÉ ÂNGELO NICÁCIO. M. Eng.

***ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA O PLANEJAMENTO DA
SUSTENTABILIDADE DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO E PEQUENO
PORTE***

Tese de Doutorado julgada adequada para a obtenção do título de DOUTOR em ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Florianópolis, em 27 de março de 2002.

*Ricardo Miranda Barcia, PhD
Coordenador do Curso*

BANCA EXAMINADORA:

*Prof. Carlos Loch, Dr
Orientador/UFSC*

*Prof. Dr. Ing. Jürgen Philips
Membro/UFSC*

*Prof. Roberto de Oliveira, PhD
Moderador/UFSC*

*Prof. Carlos Leomar Kreuz, Dr. Eng.
Examinador Externo/UnC*

*Prof Dirceu Grasel, Dr. Eng.
Examinador Externo/UFMT*

*A Deus, por tudo que sou e tenho...
Aos meus pais, pela minha educação.
A Liliane, por seu carinho e compreensão.
Ao Prof. Dr. Carlos Loch, por me acolher na comunidade científica.*

AGRADECIMENTOS

A realização deste estudo não seria possível sem a generosa e cordial colaboração de um grande número de pessoas, com as quais gostaria de dividir os méritos dos resultados apresentados neste trabalho. As necessidades de informações para a consecução de nossos objetivos fizeram com que conquistássemos novos amigos ao longo destes dezessete anos de pesquisas e dos quais sete foram no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC, Em especial agradecemos a:

Ao Prof. Carlos Loch, Dr., pela confiança e apoio na orientação deste trabalho, pessoa pela qual passei a respeitar e admirar pela maneira que conduz a sua missão de professor e cientista.

Ao Programa de Bolsa de Estudos CAPES/PICDT/ACAFE, pelo apoio financeiro que possibilitou a dedicação exclusiva à pós-graduação e à elaboração desta tese.

A todo corpo docente e discente do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, pelas trocas de experiências e idéias que contribuíram para o meu aprimoramento intelectual, profissional e pessoal.

Ao corpo docente e administrativo da Universidade Contestado UnC, pelo apoio e incentivo recebido para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de minha carreira como professor pesquisador.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	viii
RESUMO	ix
ABSTRACT	x
1	<i>INTRODUÇÃO</i>
1.1	Conceito de Município e Evolução Histórica Brasil
1.2	Objetivos
1.3	Justificativa e Importância
1.3.1	Relevância
1.3.2	Caráter Inédito
1.3.3	Contribuição Científica
1.5	Estrutura
1.5	Metodologia
1.5.1	Pesquisa de Campo
1.6	Limitações e Considerações
2	COMPREENSÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO ECONÔMICO
2.1	Desenvolvimento Econômico
2.1.1	Visão Econômica do Desenvolvimento
2.1.2	Contextualização do Desenvolvimento dos Países da América-Latina
2.2	Ideologias Econômicas
2.2.1	Ideologia Nacional-Desenvolvimentista
2.2.2	Ideologia Neoliberal
2.2.2.1	Crítica ao Modelo Neoliberal
2.2.3	A Teoria Sócio-econômica do Desenvolvimento
2.2.4	Corrente Liberal Heterodoxa e o Desenvolvimento
2.3	Competitividade Sistêmica
2.3.1	Desenvolvimento e Comércio Internacional
2.3.2	A Visão da CEPAL
2.3.3	Modelo Alemão de Desenvolvimento
2.4	Considerações sobre o Capítulo

3	EVOLUÇÃO DA PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL E DO CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE	32
3.1	Evolução do Conceito de Sustentabilidade	33
3.1.1	As raízes do Ambientalismo	34
3.1.1.1	Grã-Bretanha	34
3.1.1.2	Estados Unidos	36
3.1.1.3	Primeiros Acordos Internacionais	37
3.1.2	A Questão Ambiental na Atualidade	37
3.1.3	Perda da Biodiversidade	40
3.2	Ecodesenvolvimento	41
3.3	Sustentabilidade do Desenvolvimento Econômico	41
3.4	Economia Ecológica	43
3.5	Sustentabilidade	44
3.5.1	Sustentabilidade Ampliada	45
3.6	Desenvolvimento Regional ou Local	46
3.7	Considerações sobre o Capítulo	48
4	DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO – CONSIDERAÇÕES E ASPECTOS HISTÓRICOS	50
4.1	A Racionalidade do Desenvolvimento das Nações	51
4.1.1	A Função do Setor Público como Propulsor do Desenvolvimento	53
4.1.2	O Setor Privado como Propulsor do Desenvolvimento	54
4.2	Desenvolvimento Brasileiro	56
4.2.1	Crise da Infra-estrutura	58
4.2.2	A Crise Agrícola	59
4.2.2.1	Os Problemas de Origem Política	59
4.2.2.2	Problemas da Ineficiência Produtiva	62
4.2.2.3	Problemas Econômicos	64
4.2.3	Educação sem Foco Competitivo	66
4.2.4	A Falta de Percepção do Ambiente Competitivo	69
4.2.5	Perdas da Receitas	70
4.3	Considerações sobre o Capítulo	72
5	A SUSTENTABILIDADE DO MUNICÍPIO BRASILEIRO FRENTE AOS EFEITOS DO PROCESSO DE MUNDIALIZAÇÃO ECONÔMICA	75
5.1	Reflexos da Mundialização Econômica	78
5.2	Efeitos Negativos do Processo de Mundialização	79
5.3	Oportunidades para dos Municípios de Médio e Pequeno Porte	81
5.3.1	Educação para a Competitividade	81
5.3.2	Organização da Cadeia Produtiva	83
5.4	Governantes Pragmáticos	85
5.5	Considerações sobre o Capítulo	87
6	ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A SUSTENTABILIDADE DOS MUNICÍPIOS	89
6.1	Organização Política, Legal e regulação.	91
6.2	Organização da Economia Municipal	93
6.2.1	Ferramental da Economia Regional	94
	vi	
6.2.2	Organização das cadeias Produtivas da Economia do Município	95
6.2.3.	Matriz Insumo-Produto	96

6.2.4.	Organização e estímulo ao Desenvolvimento de Empreendimentos	98
6.2.4.1	Consórcio	98
6.2.4.2	Cluster	99
6.2.4.3	Incubadora	100
6.2.4.4	Agropolos	100
6.2.5	O Papel das Grandes Empresas no Desenvolvimento dos Municípios	101
6.3	Ferramental do cadastro Técnico Multifinalitário	102
6.3.1	Estruturação do geoprocessamento	103
6.3.2	Planejamento, ordenamento e Gestão do território.	104
6.3.3	Implantação do geoprocessamento	106
6.4	Gestão Técnicas	107
6.4.1	Planejamento	108
6.4.2	Planejamento Municipal Participativo	109
6.4.3	Projeto de Desenvolvimento Municipal	110
6.4.4	Recursos Humanos Especializados	112
6.5	Câmara Autônoma do Planejamento Municipal – CAPM	113
6.6	Considerações sobre o Capítulo	114
7	METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO E SUSTENTABILIDADE DO MUNICÍPIO	116
7.1	Plano Diretor de Desenvolvimento	117
7.1.1	Subsistema Físico-territorial Urbano e Rural	119
7.1.2	Subsistema Econômico (Análise Macro e Microeconômica)	120
7.1.3	Subsistema Educacional/Social	120
7.1.4	Subsistema Administrativo	121
7.2	Ações Corretivas de Ordem Legal para os Municípios de Médios e Pequeno Porte	122
7.2.1	Forma Moderna de Estrutura das Prefeituras	124
7.3	Estratégia para Construção e Operacionalização do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão nos Municípios de Médios e Pequenos Portes	127
7.4	Considerações sobre o Capítulo	130
8	CONCLUSÃO	133
8.1	Validação e Limitação do Modelo	135
9	RECOMENDAÇÕES	138
10	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139
12	NOTAS	151

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

2.1	Impacto e Convergência entre Políticas de Curto e Longo Prazo	28
2.2	Modelo de Competitividade e Desenvolvimento Alemão	29
4.1	Fluxograma da Circulação/Geração de Riqueza de um País	52
4.2	Inter-relações entre as Atividades Governamentais	55
4.3	Círculo Vicioso da Pobreza e do Atraso	59
6.1	Políticas Públicas voltadas para a Competitividade	92
6.2	Ações voltadas para Sustentabilidade	92
6.3	Visão do Planejamento Estratégico do Município	109
7.1	Forma Tradicional de Organização Funcional de Prefeitura	126
7.2	Modelo Organizacional Moderno para Prefeitura de Médios e Pequenos Portes	128
7.3	Inserção da Universidade Regional no Planejamento da Sustentabilidade dos Municípios de Médios e Pequenos Portes e sua interface com a Região	129

QUADROS

2.1	Posições Ideológicas-Políticas	18
2.2	Configuração das Formas de Economia	19
2.3	Elementos de Competitividade – Níveis de Análise e níveis de agregação sob a perspectiva do conceito Sistêmico de Competitividade	30
3.1	Processo de Gestão Ambiental	44

GRAFICOS

5.1	Porcentagem da Força de Trabalho na Agricultura, Indústria, Serviços Informação e Prestação de Serviços.	82
-----	--	----

SUMÁRIO

A busca de elementos que visem definir instrumentos teóricos para análise e estruturação dos dados necessários para o planejamento da sustentabilidade de município de médio e pequeno porte, é, antes de mais, um conjunto de conceitos teóricos, resultante da integração de conceito e temas como (i) Desenvolvimento econômico; (ii) Sustentabilidade; (iii) Análise do desenvolvimento brasileiro; (iv) Compreensão do processo de mundialização do capital e seu reflexo no desenvolvimento do município; objetiva demonstrar que o município enquanto território é um espaço político, econômico, social e cultural, onde a conquista de sua sustentabilidade depende de compromissos entre os atores sociais e os organizadores da política e da economia. Isto faz com que haja uma interação entre as estratégias de desenvolvimento, com os atores sociais e com as estruturas do sistema organizacional, econômico e político, pois são formuladas dentre uma proposta de Câmara Autônoma do Planejamento Municipal, que atuará como um órgão consultivo e deliberativo, com o objetivo de minimizar os conflitos, principalmente os políticos partidários, que são os maiores obstáculos. Demonstra que a conquista de sustentabilidade do município implica uma mudança social, cujas ações devem ser orientadas para o desenvolvimento econômico e da qualidade de vida, onde, as mudanças não se realizam segundo um movimento linear único de rejeição ou de adoção, ou de mistura do novo com o antigo, e sim através de um processo lento de adaptação e incorporação à nova sociedade que surge, que apesar de inevitável, não determina a exclusão da dimensão cultural, devendo constituir apenas como um componente de um processo mais amplo de transformações sociais que dão conteúdo ao referido desenvolvimento. Afirma que o conceito de sustentabilidade deve incorporar a co-gestão, não só na dimensão econômica, mas também nas outras dimensões, tais como, as de incremento das oportunidades de satisfação das necessidades básicas de vida, a preservação das tradições, de participação política, de oportunidade de emprego, etc., Além disso, afirma que a conquista da sustentabilidade nos municípios de médio e pequeno porte depende da existência de capital humano ou intelectual, uma vez que, com a mundialização do capital, qualquer projeto de sustentabilidade deve incorporar o desenvolvimento e crescimento tecnológico e econômico. Ou seja, independente do tamanho (populacional ou econômico), deve-se ter uma visão global multidisciplinar e sistêmica das diferentes dimensões (cultural, econômica, institucional, política, etc) da sociedade.

Palavras-chave: município, planejamento, desenvolvimento, sustentabilidade.

ABSTRACT

The search for elements that aim at to define theoretical instruments for analysis and structuring of the necessary data for the planning of the sustainability of a medium and small size municipal district, beforehand, it is a set of theoretical concepts resulting from the concept of integration and themes as: (i) Economical development; (ii) Sustainability; (iii) Analysis of the Brazilian development; (iv) Understanding of the process of globalization of the capital and its reflex on the development of the municipal district; It aims to demonstrate that the municipal district while territory is a political, economical, social and cultural space, where the conquest of its sustainability depends on the commitments between the social actors and the political and economical organizers. This does with that there is an interaction among the development strategies, with the social actors and with the structures of the organizational, economical and political system, because they are formulated inside of the Autonomous Chamber of the Municipal Planning, that it will act as an advisory and deliberative organ, with the purpose of minimizing conflicts, mainly the supporting political ones, that are the largest obstacles. It demonstrates that the conquest of sustainability of the municipal district implicates a social change, whose actions should be guided for the economical development and life quality, where, the changes don't take place according to an only lineal movement of rejection or of adoption, or of mixture of the new with the old, but through a slow process of adaptation and incorporation to the new emerging society. That in spite of inevitable, it doesn't determine the exclusion of the cultural dimension, should just constitute as a component of a wider process of social changes that give content to the abovementioned development. Besides, it affirms that the sustainability concept should incorporate the co-administration, not only in the economical dimension, but also in the other dimensions such as the ones of increment of the opportunities of satisfaction of the living basic needs, the preservation of traditions, political participation, and job opportunities. It affirms that this conquest depends on the existence of human or intellectual capital, since with the globalization of the capital, any sustainability project should incorporate the technological and economical development and growth. In other words, independent of the (population or economical) size, it is due to have a global, multidisciplinary, and systemic vision of the different dimensions of the (cultural, economical, institutional, political, etc) society.

Word-keys: municipality, planning, development, sustainability, municipal district.

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre o desenvolvimento do município, diante de tantas teses e programas que visam consolidar, no Brasil, a cultura do desenvolvimento regional, através de modelos importados da Europa (Itália e Portugal), e da consolidação da globalização econômica, pode parecer inócua ou repetitiva.

O fato é que, desde os anos 80, o Brasil vem passando por um profundo processo de transição, não se tratando apenas de mudanças no regime político. Mas também tem se alterado a relação entre: o poder político, a sociedade e o mercado, devido à forma de inserção da economia brasileira no mercado internacional, Onde todos os cenários macro e microeconômicos conduzem à necessidade de integração global, quer seja no econômico ou na consolidação dos processos de alianças estratégicas (fusão ou aquisição) entre as grandes empresas líderes mundiais, quer seja no cultural com a mundialização e os avanços tecnológicos dos meios de comunicação.

O processo de mundialização do capital pode ser entendido como uma nova ordem econômica, onde o poder do Estado-nação é minimizado para maximizar o poder do capital. Este novo paradigma fará com que pessoas ou grupo de pessoas sejam mais ricas que nações, favorecendo o processo da concentração da renda mundial e fortalecendo a segregação econômica que, em termos sociológicos, pode ser mais conflitante que a segregação racial e religiosa, pois as segregações econômicas são sempre acompanhadas de grandes problemas sociais, tais como: desemprego, incertezas, medo, fome, violência e a formação de poderes paralelos como o do tráfico de drogas, do crime organizado, do terrorismo, da máfia da justiça e da corrupção nos governos (primeiro e segundo escalões), entre outros males que afetam a sociedade moderna.

Para explicar tal ameaça, os ideólogos sociais têm elaborado as mais diversas teorias, criticando os governos ou alertando sobre o processo de mundialização, com se fosse algo novo e que pudesse ser combatido com discursos inflamados. Discursos estes que não passam de simples abstrações da realidade, já observadas no passado, como em Karl Marx¹, que estimulou o conflito entre classes e por: (i) Adam Smith, (ii) Max Weber, (iii) P.C. Plockoboy, (iv) John Bellers, (v) Robert Owen, (vi) Francois Marie Charles Fourier; (vii) Phelippe Joseph Benjamins Buches, (viii) Louis Blanc, (ix) Charles Gide entre outros, com teorias que procuram indicar caminhos de como harmonizar os interesses dos trabalhadores, dos capitalistas e dos consumidores.

Harmonizar significa conciliar e não eliminar os problemas sociais, o que só seria possível se o homem fosse livre de paixões e ambições. Como o homem-puro,

¹ Karl Marx (1818-1883), procurou entender a sociedade capitalista e percebeu conflitos de interesses entre quem possuía meios de produção (capitalista) e quem não os possuía (trabalhadores) e atribuiu a esse fato à explicação da dinâmica da sociedade, e o seu objetivo não era harmonizar interesses, mas acirrá-los e caracterizá-los para fazer mudanças, ou seja, implantar as idéias socialistas.

observado por Max Weber, não existe, e como não se pode conformar com a observação de Fourier de que “*as desigualdades entre pobres e ricos fazem parte do plano de Deus e tudo o que provem de Deus é bem feito*”, deve-se aliar as observações políticas-sociológicas com alternativas técnicas, políticas, econômicas e administrativas que minimizem as diferenças sociais e econômicas.

O reflexo destas transformações na realidade brasileira inicia-se nos anos 80, que foram marcados pela crise de um Estado que cresceu demasiadamente e foi capturado por interesses particulares (capital privado acima dos interesses da sociedade), pelo corporativismo político (do executivo e do legislativo), pelo fracasso da justiça (corporativa e ineficiente); pela evolução mais lenta que o desejável da democracia (oposição pelo simples fato de não estar no poder; e pela deficiente formação política do povo brasileiro) e perda relativa ou comprometimento da autonomia do Estado-nação, face ao processo de mundialização da economia.

Nos anos 90, inicia-se o processo de reforma do Estado e, particularmente, da reforma da administração pública. Seguindo o pensamento de PEREIRA (1997), se tornava claro que a proposta de atribuir ao mercado toda a coordenação da economia e reduzir o Estado ao mínimo não era realista, não correspondendo nem aos anseios da sociedade nem às necessidades das economias nacionais, pois a reconstrução do Estado e a reforma de seu serviço civil tornou-se central, exigindo a criação e novas teorias de técnicas para a administração pública.

Um dos desdobramentos deste cenário é a tendência de se fortalecer os espaços regionais, procurando privilegiar os projetos econômicos auto-sustentáveis que garantam a preservação da cultura e do ambiente, e que venham de alguma maneira, gerar empregos e, conseqüentemente, estabilidade social e econômica através do aumento da renda.

É neste sentido que a proposição de métodos científicos que visam promover o desenvolvimento do município - no caso brasileiro - nesta nova ordem sócioeconômica, é relevante e prioritária para que o processo de globalização da economia seja uma forma de minimizar os problemas sociais e econômicos da sociedade brasileira, pois os municípios alicerçam a unidade nacional e constituem a base do desenvolvimento, onde tudo se dá: as oportunidades de trabalhar e de lazer, a difusão da educação e da cultura, o exercício mais imediato da cidadania.

1.1 Conceito de Município e Evolução Histórica no Brasil

Na revisão histórica de BRASILEIRO (1973), da Enciclopédia BARSÁ (2001), e do Boletim da Câmara Municipal de Canoinhas (2001), o Município é a unidade geográfica divisionária do Estado; dotado de Governo próprio e de autonomia política para a administração descentralizada de serviços estaduais e de serviços locais. A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu primeiro artigo, considera o Município como entidade federativa, tal como os Estados e o Distrito Federal.

Historicamente os municípios surgiram como o agrupamento de várias famílias num determinado território para a realização de interesses comuns. Como unidades políticas e administrativas, foram implantados com a república romana, que

tinha interesse em manter a dominação, de maneira pacífica, das cidades e povos conquistados pela força de seus exércitos.

No ano 40 a.C., o Imperador Júlio César, com a *Lex Julia Municipalis* regulamentou sua existência e funções, estendendo o regime a todas as colônias da Itália, e mais tarde, implantando na Grécia, Gália (Alemanha) e península Ibérica (Portugal e Espanha). Nem todas as cidades controladas por Roma recebiam o privilégio de serem Município, mas principalmente àquelas que menos se opunham a dominação do império. Os municípios da época tinham o direito de ter um governo próprio, organizando a justiça² e a polícia conforme seus próprios costumes, desde que fossem subordinadas às leis e ao interesse Romano.

Com o desenvolvimento do embrião do sistema municipalista implantado pelos Romanos, desenvolveu-se e foi modificado sob a dominação bárbara em Portugal e países vizinhos. A administração dos Municípios Portugueses se efetuava através de diversas autoridades; o *Alcaide*, como representante do Poder Central, a quem competia o exercício da administração, os *Avazis*, com jurisdição civil e criminal, os *Almotacéis*, responsáveis pela conservação da segurança e tranqüilidade, inspeção de edifícios, estradas, alimentos e outros, bem como outros funcionários subalternos.

O Municipalismo Brasileiro tem suas raízes no sistema português, transplantado com a mesma organização e atribuição administrativas e judiciais. Já a vila da Capitania de São Vicente tinha a organização copiada pela armada de Martin Afonso, sendo então adotado o modelo nas novas povoações que foram sendo implantadas no Brasil Colônias.

Os Conselhos, como eram denominados as administrações Municipais no Brasil, possuíam uma estrutura básica composta dos seguintes:

- I um **Presidente**, que era também o Juiz de Fora, com competência no crime e no cível, inclusive julgando em última instância as questões do próprio Conselho;
- II três **Vereadores**³, com funções administrativas, entre elas fiscalizar o Conselho, zelar pelo patrimônio, organizar o comércio;
- III dois **Almotaés**, com atribuição correspondente ao de polícia local, também velando pela higiene e segurança, pesos e medidas, etc.;
- IV um **Procurador**, que tinha como função advogar as causas de interesses dos Municípios e atribuições fiscalizadoras da legalidade dos atos do Conselho;
- V um **Escrivão**, com atribuições de escriturário.

No Brasil império, o Município recebeu nova organização, que a dirigiu para o modelo atual, pelo artigo 163 da Constituição de 1824, os membros das câmaras

² A Bíblia Sagrada demonstra isto claramente em Marco XV, quando os sacerdotes judeus que prenderam Jesus e o julgaram, mas não puderam crucificá-lo sem a autorização do Governador Romano, pois entre outras exceções e pena de morte era reservada a Lei Romana.

³ As Câmaras de Vereadores é uma tradição Romana dos Edis e dos Medievais Conselhos dos Homens Livres (Comunas).

passaram ser somente Vereadores, todos eleitos pela comunidade em voto direto, em número de nove nas cidades e de sete Vereadores nas vilas. O vereador mais votado exercia a função de Administrador e Presidente da Câmara. Nesta reformulação o Município perdeu a função judiciária, ficando com as atribuições administrativas e legislativas, e grande parte do Poder exercido pelas câmaras foi retirado, ficando o Município sob a tutela dos governos provinciais da época (Estados), com autonomia relativa.

Com a proclamação da República, o artigo 68 da Constituição de 1891 fortaleceu um pouco a autonomia do Município, e delegou às Constituições de cada Estado Brasileiro regulamentar as atribuições dos seus Municípios, surgindo a figura do Prefeito dentro do Municipalismo Brasileiro, em alguns locais também denominados de Intendente. O principal fato regulamentador para os Municípios foi a efetiva implantação das Leis Orgânicas Municipais, que na maioria dos casos eram editadas pelos Estado.

Após a revolução de 1930, a carta Constitucional de 1934 em seu artigo 17 especificou as bases da organização Municipal, determinando a eleição para o cargo de Prefeito e dos Vereadores, deu ao Município competência para decretar impostos e taxas, aplicar os seus recursos e regulamentar os assuntos de interesses da sociedade local. Com a constituição de 1937 foi eliminada a democracia pelo Governo de Getúlio Vargas e com ela a autonomia dos municípios. Em toda a história Brasileira, somente no período de 1937 a 1946 que as Câmaras não funcionaram, tendo sido fechadas pelo Governo Federal.

A Constituição de 1946 restabeleceu a democracia e a autonomia dos Municípios, sendo realizadas novamente eleições nos Municípios para Prefeitos e Vereadores. Mas, a Constituição de 1967, durante a ditadura militar, reduziu a competência e autonomia dos Municípios, que foi reestabelecida e ampliada pela Constituição de 1988.

Em síntese o município brasileiro é uma organização autônoma formal com limites territoriais claramente demarcados legalmente e população estabelecida. É a única unidade de governo local no Brasil e também, engloba em seu território, tanto áreas urbanas quanto rurais.

A autonomia consiste, no município brasileiro, na capacidade para eleger o prefeito e os vereadores, bem como na administração própria no que concerne à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação de sua renda, à organização dos serviços que as Constituições Federal e Estaduais ou Lei Orgânica.

Em síntese, município é um espaço territorial geográfico, um espaço econômico; um espaço social; um espaço cultural; um espaço histórico; um espaço de comunicação e informação; um espaço político-administrativo; um espaço jurídico; um espaço ideológico; organizado com autonomia reconhecida, do ponto de vista político, social, econômico e ideológico, por uma população que nele habita, se identifica e trabalha e se articularem em defesa dos seus interesses.

1.2 Objetivos

O Brasil tem experimentado, atualmente, uma fantástica profusão de neologismo e expressões recentes na área do desenvolvimento econômico, empresarial e social; estes modismos teóricos têm contaminado os gestores públicos que, diante dos desafios do planejamento, da sustentabilidade, promoção da justiça social, articulação regional, entre outros, têm acreditado em “*profecias*” de consultores ou organizações que vendem “*soluções milagrosas*”, como solução dos problemas socioeconômicos dos seus municípios.

O objetivo geral deste trabalho é propor um método de organização do planejamento e sustentabilidade do município, baseando-se na afirmativa de que: o desenvolvimento do município não pode ser feito de acordo com o tempo de duração de uma gestão, e que o planejamento de um município pertence à sociedade politicamente organizada e não ao gestor público.

A defesa desta tese será alicerçada pelos objetivos específicos:

- a) Conceituar o termo desenvolvimento econômico e o termo sustentabilidade;
- b) Analisar o desenvolvimento brasileiro;
- c) Analisar o reflexo da mundialização do capital no desenvolvimento do município;
- d) Definir instrumentos teóricos para análise e estruturação dos elementos necessários para o planejamento da sustentabilidade de município de médio e pequeno porte;
- e) Sistematizar uma alternativa técnica para o Planejamento da Sustentabilidade dos Municípios de médio e pequeno porte.

1.3 Justificativa e Importância

A história da humanidade se caracteriza pela busca do desenvolvimento. Mesmo estando atrelado aos aspectos diferenciados, no decorrer da história – primeiramente à filosofia, depois à política e, contemporaneamente, à economia – o conceito de desenvolvimento tem sido discutido, reformulado, concebido, como meta principal das sociedades.(VALLE, 1999).

Na visão de Max Weber, as sociedades se organizam historicamente em função de elementos distintos. Primeiro, a revelação foi a base das organizações – o Estado de direito, depois a tradição passou a fundamentar as sociedades e, finalmente, a razão passou a constituir-se no elemento fundamental. Segundo WEBER (1999), a modernização é o processo da racionalização e de diferenciação em diversas esferas (social, econômica, política, cultural, etc.), que se tornam autônomas embora dominadas pela racionalidade instrumental cognitiva da ciência e da tecnologia.

As teorias de desenvolvimento, aplicado no contexto brasileiro, são derivações das teorias americanas e, mais recentemente, das teorias européias.

Estas experiências têm se mostrado insuficientes, pois há ainda muitas dúvidas sobre a melhor via para adaptá-las à realidade brasileira, principalmente considerando as dimensões continentais do país, suas características, macro e micro sociais, políticas, econômicas e culturais.

Se, na Europa, a abordagem de desenvolvimento local funciona, no Brasil, seus fatores condicionantes de sucesso são remotos, pois as características de uma região brasileira diferem, e muito, de uma região européia. No Brasil, uma Unidade da Federação (Estado) pode ser maior, em extensão territorial, que um país e ter uma miscigenação cultural bem complexa. Comparar com os países Norte-Americanos é negligenciar a influência da história da colonização americana a origem cultural de seu povo na formação dos Estados Unidos da América.

A prática desenvolvimentista do Brasil sempre foi uma cópia dos modelos dos países de economia avançada, ou seja, as ações públicas em prol do desenvolvimento foram guiadas pela idéia de que o desenvolvimento dar-se-ia pela correção ou atenuação dos desequilíbrios regionais. As políticas públicas foram elaboradas e executadas pelo governo federal que, em tese, primariam pela coordenação de ações em todo o país, de modo a atingir o desenvolvimento geral. Dessa maneira, as orientações centrais nasciam de uma perspectiva redistributiva e compensatória, já que se baseavam em medidas corretoras da distribuição de renda entre as diferentes regiões. A questão do desenvolvimento econômico local (Estado) aparecia como parte integrante de toda uma preocupação com o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, como mera extensão das teorias que explicavam o desenvolvimento econômico nacional.

Nesta prática, o desenvolvimento do município estaria vinculado aos programas estaduais, utilizando-se da mesma sistemática, ou seja, a centralização, negligenciando a realidade do município e o fato de que os municípios alicerçam a unidade nacional e constituem a base do desenvolvimento, onde tudo se dá: as oportunidades de trabalhar e de lazer, a difusão da educação e da cultura, o exercício mais imediato da cidadania.

Anulado pelo planejamento centralizado (Estado subordinado ao Executivo), a cultura do desenvolvimento do municipal atrofiou-se, e hoje, quando se analisa o planejamento existente em um município, confirma-se que, no papel, existem vários tipos de planejamentos, como: a) plano diretor físico territorial; b) planos de governos (saúde, educação, assistência social, desenvolvimento econômico, lazer, etc); c) projetos de microbacias; c) planos de expansão das companhias de: energia elétrica, água e esgoto; d) planejamento anual da associação comercial e industrial, da câmara dos dirigentes lojistas, das cooperativas, das secretarias municipais, entre muitos outros de entidades que se preocupam com o desenvolvimento socioeconômico do município e da região. Mas quando se confrontam estes diferentes tipos de planejamentos, verifica-se que, muitas vezes, são contraditórios e não convergem para uma realização prática, e que muitos confundem o planejamento do município com planos de governo ou de gestão, ou seja, um plano de desenvolvimento do município é feito de acordo com o tempo de duração de uma gestão.

As iniciativas dos governos municipais, em modificar esta prática levaram-os a contratar consultorias⁴ nacionais e internacionais, objetivando o desenvolvimento, mas os resultados são sempre insatisfatórios e não se sustentam no longo prazo. O fato é que os consultores e os gestores aplicam as fórmulas de desenvolvimento econômico na realidade do município, a partir da percepção de que um aumento na produção, acompanhado de modificações nas estruturas produtivas e na alocação dos insumos pelos diferentes setores de produção, mas negligenciam as influências dos *valores sociais, políticos e econômicos do município*.

Uma das formas de corrigir estas distorções é aliar aos projetos de desenvolvimento econômico o conceito de sustentabilidade. Desta junção deriva-se o termo desenvolvimento sustentável, que figura como um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de municípios mais sustentáveis, capazes de: (i) suprir suas necessidades imediatas nas dimensões (humana, social, econômica); (ii) descobrir ou despertar suas vocações e desenvolver potencialidades específicas; (iii) ter estratégias de gestão e crescimento que atendam às necessidades econômicas, do ser humano, da população, ao mesmo tempo que mantêm os recursos naturais para as próximas gerações.

O planejamento, que busca a sustentabilidade municipal, de médio e pequeno porte é uma estratégia de promoção socioeconômica, que enfatiza a participação da sociedade organizada na decisão das ações do poder público. Assim como existem outras modalidades de promoção do desenvolvimento socioeconômico, em bases mais centralizadoras. A proposta da sustentabilidade municipal supõe a existência de gestores locais (regionais, municipais, comunitários), com capacidade de contribuir para a melhoria da qualidade de vida⁵ da população na qual estão inseridos.

As propostas de políticas de sustentabilidade municipal procuram promover a equidade política, social e econômica da população, para conseguir indicadores de aumento do bem-estar da mesma, que caracterizam um processo de completo desenvolvimento.

1.3.1 Relevância

A relevância deste estudo complementa-se pelas afirmativas apresentadas, aliadas ao novo cenário econômico, que exige dos municípios de médio e pequeno porte que se ajustem às novas práticas do mercado internacional, às novas regras sociais, políticas e ambientais, para garantir a competitividade interna e externa. Contrapondo-se a isto, cresce cada vez mais a necessidade de uma organização interna que apresente alternativa econômica para o aproveitamento dos recursos humanos excluídos naturalmente do sistema.

⁴ Como exemplos dessas consultorias, tem-se citar os projetos desenvolvidos pelo SEBRAE, e o surgimento de várias empresas/ONGs que prestam serviços para a organização dos municípios.

⁵ O termo qualidade de vida, quando transformado em medida quantitativa, engloba entre outros índices, o nível de emprego; acesso a educação, opções culturais, condições de atendimento médico, previdência social e lazer da população. Assim não se aplica mais simplesmente índice isolado como o da renda per capita para indicar o grau de desenvolvimento de uma sociedade, pois o complexo sentido do conceito deve abranger toda a expressão do termo humanidade (BORBA, 2002).

1.3.2 Caráter Inédito

O ineditismo deste estudo está em propor elementos para o planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte, a partir: (i) da compreensão dos conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico, e do conceito de sustentabilidade; (ii) do entendimento do processo de desenvolvimento do Brasil; e (iii) da compreensão dos efeitos da globalização e seus reflexos nos municípios brasileiros, partindo da observação inicial de que o processo de mundialização do capital que, de forma genérica, visa a fortalecer e desenvolver um processo mundial de integração econômica e comercial, dos sistemas financeiros e dos sistemas de comunicação, mas revela, ao mesmo tempo, um processo de exclusão social, econômico e político sem precedentes na história humanidade. E isto demonstra a necessidade de fortalecer os espaços locais, com projetos econômicos auto-sustentáveis que garantam a preservação da cultura e do meio ambiente, que minimizem a concentração de renda, a exclusão e a segregação econômica, resultado da nova dinâmica da competição mundial.

1.3.3 Contribuição Científica

O trabalho propõe agrupar os elementos teóricos para o planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte neste novo cenário geopolítico e geoeconômico. Busca atingir uma solução teórica ainda não suficientemente desenvolvida e testada no espaço municipal. É uma tentativa de desenvolver roteiro para organização do município, enquanto sistema aberto (sócio, político, econômico e cultural), através do ferramental teórico da Administração enquanto ciência; da Contabilidade, da Economia e da Engenharia de Produção, com os domínios da Sociologia do Desenvolvimento, da Sociologia Política e da Ciência Política, que possa ser tanto explanatório como preditivo, ao mesmo tempo em que busca propor uma metodologia para uma abordagem coordenada para o processo de planejamento da sustentabilidade do município de médio e pequeno porte.

1.4 Estrutura

A primeira parte (capítulos 1, 2, 3, 4 e 5) do presente trabalho detém, como pano de fundo, um conjunto dos pressupostos conceituais, que parte da leitura da inadequação do modelo de desenvolvimento brasileiro, centralizado para privilegiar a importância do modelo de planejamento da sustentabilidade de municípios de médio e pequeno porte. Na segunda parte (capítulos 6 e 7), são apresentadas estratégias para o planejamento municipal, sintetizando explorações teóricas, a fim de criar as bases para o planejamento da sustentabilidade de municípios de médio e pequeno porte.

1.5 Metodologia

A metodologia utilizada segue uma linha de abordagem qualitativa⁶, aliada a uma pesquisa bibliográfica exploratória⁷, uma vez que o autor a partir de um estudo de campo, que analisa e estuda os problemas que afetam a sustentabilidade do município, diante das transformações políticas, econômicas e sociais do Brasil, utilizando os recursos da polifonia⁸, para sustentar seu trabalho, sendo que, primeiramente, foi efetuado um estudo das teorias e políticas de desenvolvimento regional. Estuda-se as transformações da economia mundial, procurando levantar de que maneira os municípios brasileiros serão afetados (desafios e oportunidades), com as transformações que estão ocorrendo no cenário macroeconômico.

Paralelamente, o pesquisador participou como membro em vários programas, nas esferas, municipal, estadual e federal, que objetivavam disseminar e desenvolver os conceitos de desenvolvimento municipal/local. Com isto, adquiriu-se, suporte teórico e prático, para avaliar, criticar e propor um modelo de *Planejamento e Sustentabilidade Municipal de municípios de médio e pequeno porte*.

1.5.1 Pesquisa de Campo

As observações do pesquisador partem da análise da realidade para a construção do referencial teórico, o que foi possível a partir das atividades abaixo descritas.

1º. Cientificamente (01/99 a 12/99): o pesquisador desenvolveu o projeto: *Resgate Histórico e Cultural e Desenvolvimento Socioeconômico da Comunidade de Italianos do Rio do Pinho, no Município de Canoinhas*, dentro da filosofia do Humanismo Latino⁹. Outro projeto de pesquisa científica em que o pesquisador participou foi o que criou o *Núcleo de Tecnológico de Agricultura de Precisão na UnC*.

2º. Desenvolvimento Regional/Local (02/97 a 12/01): as pesquisas se concentraram no papel da Universidade como indutora do desenvolvimento socioeconômico de uma região; neste caso, o pesquisador, como professor universitário, envolveu-se no processo político e administrativo de sua universidade para compreender como se dá a relação de poder nestas instituições, bem como suas inter-relações com a sociedade microregional. Participou também do Programa do Governo Federal para o *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentado – DLIS*, desenvolvido pela COMUNIDADE SOLIDÁRIA, em parceria com a AED – Agência de Educação para o Desenvolvimento, com o SEBRAE, com a COMUNIDADE ATIVA da Casa Civil da Presidência da República, com a UNESCO (Organização das nações

⁶ Pesquisa Qualitativa; considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o modelo proposto, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do modelo que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicos no processo de pesquisa qualitativa. Não requer uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (SILVA, 2000)

⁷ Pesquisa Teórica Exploratória: objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista; envolve verdades e interesses universais (SILVA, 2000);

⁸ O recurso da polifonia consiste na incorporação de outros trabalhos (discursos), de outros enunciados. A polifonia pode vir do autor, de terceiros ou da opinião pública.

⁹ A divulgação e o entendimento do conceito Humanismo Latino como um humanismo aberto, que possui sua raiz histórica na Europa Latina e tem por base o primado da liberdade e da dignidade da pessoa humana, acima de qualquer outro valor humano, especialmente sobre a economia, tendo sua projeção em sentido comunitário, isto é solidário, na sociedade que se torna o centro de união, prioritário, com relação ao Estado. Isto, fará com que a comunidade se fortaleça e resgate sua identidade cultural, como base para o seu desenvolvimento sustentado.

Unidas para a Educação, a Ciências e a Cultura), com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e com a ARCA – Sociedade do Conhecimento, com o apoio do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Seu principal objetivo é criar e disseminar a cultura do desenvolvimento local.

3º. Desenvolvimento Agrícola (02/98 a 08/99): os trabalhos concentraram-se no estudo da organização do setor agroindustrial do planalto norte catarinense. Neste trabalho, o pesquisador, considerando o momento atual do cooperativismo brasileiro e a criação do RECOOP – Programa do Governo Federal para Revitalização do Cooperativismo Agroindustrial, assumiu a responsabilidade técnica da condução e implementação deste programa na Coopercanoinhas e, em primeiro momento, mas com a determinação do Comitê Executivo do RECOOP, a responsabilidade técnica do projeto de fusão das cooperativas do planalto norte catarinense COOPERCANOINHAS de Canoinhas (SC) com a COOPERNORTE de Mafra (SC), que se consolidará em 12/2001.

4º. Desenvolvimento Comunitário (03/98 a 03/99): Os trabalhos se concentraram no entendimento e na organização de uma comunidade periférica do Município de Três Barras – SC, denominada São Cristóvão; neste trabalho, a Universidade do Contestado, através do Curso de Serviço Social e a Empresa Milli, com a assessoria do pesquisador, organizaram uma Cooperativa de Trabalho, que está em pleno funcionamento. Participou como, instrutor, do Projeto Tecendo Cidadania, programa estadual que visa capacitar os membros dos conselhos municipais e associações de moradores.

5º Qualificação e Requalificação de Trabalhadores (01/99 a 06/99): os trabalhos se concentraram nos estudos dos programas dos governos federal e estadual, para a qualificação e requalificação da mão-de-obra dos trabalhadores, que se consolidou no Projeto “Requalificação e Qualificação profissional: o primeiro passo para a competitividade efetiva da indústria madeireira de Canoinhas”, executado em parceria com FAT/SINE/Governo do Estado/UnC.

6º. Político (01/99 a 2/2004): para entendimento da política catarinense, o pesquisador, necessitando entender a relação Teoria X Prática, assumiu a presidência do Hospital Santa Cruz de Canoinhas (SC), experimento este que possibilitará conhecer a relação do poder político partidário e econômico no município e seus reflexos junto aos governos estadual e federal.

7º Projeto Piloto (11/2001 a 12/2002): aplicação da metodologia do Planejamento da Sustentabilidade do Município, nos municípios catarinenses de Bela Vista do Toldo, Irineópolis e Três Barras, dentro do Projeto Comunidade Atividade do Governo Federal e com a interlocução do Governo do Estado de Santa Catarina, com recursos do FAT.

1.6 Limitações e Considerações

O trabalho apresentado não segue a linha tradicional de avaliação e exploração de planos e projetos, mas insere-se numa linha interdisciplinar para a sua abordagem. Neste sentido, para o enquadramento da problemática, balizado na prospecção da dimensão ideológica do planejamento e da sustentabilidade, acionando um conjunto de instrumentos conceituais, adaptado a uma proposta teórica-metodológica para sustentar seu conceito, com o objetivo de aplicá-lo nos municípios de médio e pequeno porte, a partir do ferramental teórico da

Administração, como ciência; da Contabilidade, da Economia e da Engenharia de Produção, com os domínios da Sociologia do Desenvolvimento, da Sociologia Política e da Ciência Política. Seu resultado é uma contribuição teórica para o planejamento e sustentabilidade do município, visto que sua aplicação prática e a mensuração de seus resultados necessitam de um longo período de tempo, muito superior ao prazo para conclusão do curso de doutorado.

Mesmo conhecendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei que cria o Estatuto das Cidades e da Agenda 21 Brasileira, o trabalho, não se aprofunda na análise destes temas, pois entende-se que no conceito de sustentabilidade já esta subentendido a relevância de uma gestão eficaz e da ordenação das cidades.

Dois temas podem ser questionados na análise do trabalho:

- 1º **Os Protocolos dos Sábios de Sião:** mesmo sendo um tema polêmico, é utilizado para demonstrar que a geopolítica e geoeconomia são resultado das decisões de líderes que planejam e detêm o poder. O autor por ser Católico Apostólico Romano, conhece a história do povo Judeu e os respeita, admira-os por sua luta e organização e vê os protocolos como um exemplo a ser seguido na organização do Brasil enquanto nação.
- 2º **A Corrupção brasileira:** mesmo não sendo um tema “*politicamente não correto*”, e de difícil aceitação em trabalhos científicos. O autor utiliza-o como fator limitador do desenvolvimento, pois é fato que a corrupção brasileira existe e é endêmica, canaliza recursos públicos para defender interesses privados de empresas e pessoas, como os demonstrados diariamente na mídia e nos relatórios das Comissões Parlamentares de Inquéritos do Congresso Nacional.

A inserção e manutenção destes conceitos sustentam a tese como um trabalho: (i) *Interdisciplinar* porque demonstra uma mão dupla entre as teorias estudadas e a vida profissional do autor; (ii) *multidisciplinar* porque o tema não permite a existência de barreira ideológicas sobre o que é e não é ciência; (iii) *transdisciplinar* porque utiliza-se de várias ciências para subsidiar o tema.

2 COMPREENSÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Embora o desenvolvimento seja um conceito teórico para identificar e diferenciar as nações ricas das pobres, é meta de alta relevância neste início de século, para as economias emergentes, que deverão entender e se ajustar ao novo processo de estabilização/crescimento econômico, antes de conquistarem o tão “sonhado” desenvolvimento econômico.

A afirmativa do tema: *novo processo de desenvolvimento econômico das economias emergentes* justifica-se quando entendemos como se deram o processo de desenvolvimento e crescimento das nações ricas e a nova configuração geopolítica mundial.

O crescimento e desenvolvimento econômico das nações ricas tiveram como metas: o aumento do poder econômico, a influência ideológica e militar das nações ricas (desenvolvidas), sobre as economias emergentes, e a reorientação das suas políticas em busca da estabilização econômica, livre comércio a fim de garantir e dar segurança ao capital externo e não, necessariamente, desenvolver o homem, a capacidade empreendedora, a produção de conhecimento ou melhorar as condições de vida do conjunto da população.

O modelo de desenvolvimento e crescimento econômico, projetado pelas nações ricas para as economias emergentes, pode ser resumido como uma forma de expandir suas fronteiras comerciais, criando um forte elo de dependência, que sobrepuja a democracia, fortalecendo ainda mais o sistema colonial no qual se consolida a atual geopolítica econômica. Tal como no período colonial¹⁰, os ganhos financeiros do capital e os lucros das empresas transnacionais desempenham importante papel no desenvolvimento, crescimento e qualidade de vida, nas economias nacionais dos países do G-7, validando assim a crença de que possa existir um processo de manipulação global, tal como os citados protocolos dos sábios de Sião¹.

¹⁰ De acordo com SOUZA (1995), o Renascimento, o surgimento do Estado nacional moderno e as grandes descobertas marítimas revolucionaram o pensamento econômico no limiar do século XV. As riquezas coloniais desempenharam importante papel no desenvolvimento das economias nacionais européias, mas o sistema mercantilista opôs-se ao desenvolvimento das colônias.

O conceito de desenvolvimento e seus efeitos, segundo SACHS (2000), foram construídos após da Segunda Guerra Mundial, com o colapso da economia européia. Com isso, os Estados Unidos encontraram a oportunidade de assumir o controle da economia mundial e moldaram o conceito de desenvolvimento com um apelo para que todas as nações seguissem suas recomendações. A partir desse momento, as relações entre as nações capitalistas passaram a ser formuladas sob o constructo do desenvolvimento e por uma mistura de generosidade, chantagem e opressão, o que caracterizou as políticas dirigidas principalmente às economias emergentes.

Neste início de século, o modelo de desenvolvimento econômico imposto às economias emergentes, começa a ser criticado, principalmente com afirmativas de fracassos e crimes, atribuídos às políticas desenvolvimentistas das nações ricas, chegando a conclusões que o conceito de desenvolvimento ficou defasado e obsoleto.

É neste sentido que, antes de estudar o planejamento e a sustentabilidade municipal, é preciso entender e conceituar o desenvolvimento em sua visão econômica, política e social, pois as políticas desenvolvimentistas do Estado brasileiro refletem as congruências das políticas geoeconômicas e análises econometristas, às quais o Brasil esteve sempre subordinado. Ou seja, a inexistência da cultura do planejamento, orientada para a sustentabilidade do município, deve-se à adoção de modelos ou propostas, subordinadas às orientações das nações dominantes, que são amparadas por fórmulas matemáticas, tal como a cultura soviética do planejamento planejado, que comete os mesmos equívocos de submeter rigidamente fenômenos econômicos-sociais a análises puramente quantitativas.

Enfim, para melhor compreender o conceito de desenvolvimento, e crescimento econômico, no contexto brasileiro, é preciso percebê-lo e analisa-lo em seu processo histórico, sua articulação mundial e entender como a política e a econômica brasileira foram influenciadas por essas teorias, perceber sua sucessiva adaptação às exigências impostas de fora, oriundas das nações que comandaram e comandam a geopolítica econômica mundial.

2.1 Desenvolvimento Econômico

Para o entendimento de como se processa o desenvolvimento de uma nação, de acordo com SOUZA (1995) e KOTLER (1997) é necessário resgatar as observações de economistas como: Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo, Karl Marx, Stuart Mill e Alfred Marshal, nos séculos VXIII e XIX, tendo a clareza de que eles viveram, segundo NETO (1999), numa era em que o progresso econômico não era conscientemente buscado e sim considerado como algo natural, tal como as estações do ano ou uma precessão dos equinócios.

A teoria desenvolvimento começou a evoluir segundo SOUZA (1995), a partir das flutuações econômicas do século XIX, e se firmou após a grande depressão dos anos trinta, que colocou em evidência o grande drama social do desemprego, fortalecendo a tese de que é necessária a intervenção do Estado na economia, adotando políticas anticíclicas para minimizar os efeitos das crises econômicas; pois se verifica que as crises acontecem com diferentes intensidades, variando de setores e regiões. Nesta fase, o desenvolvimento passa a ser um campo de estudo dos economistas que, além de observar, deduzir e entender sua mecânica, iniciaram o processo exploração teórica e formulações matemáticas para explicar e/ou prever formas para o desenvolvimento econômico das nações.

2.1.1 Visão Econômica do Desenvolvimento

De acordo com NETO (1999), existem pelo menos três visões diferentes que dominaram o pensamento econômico. A visão clássica, que dá ênfase nas virtudes do mercado auto-regulador e do equilíbrio instantâneo, correlacionando desenvolvimento com a flexibilidade dos preços e salários, o que manteria a economia crescendo com pleno emprego.

A visão Keynesiana¹¹ não acredita na capacidade do mercado de manter o pleno emprego e defende a demanda efetiva como fator determinante do nível da oferta agregada. A idéia básica da economia clássica de que a oferta gera sua própria demanda só é válida segundo Keynes, em condições especiais. Pois o aumento do investimento leva, efetivamente, à contratação de trabalhadores e à realização de gastos pelas firmas nas compras de produtos intermediários, contudo, a expansão da demanda não se mostra suficiente para igualar-se à oferta pelo princípio da utilidade marginal decrescente no consumo e pela tendência à redução da massa salarial na renda, por isto é necessário a intervenção do Estado na economia, corrigindo suas distorções.

A Visão Schumpeteriana¹² colocou ênfase sobre os investimentos do empresário empreendedor que incorporam as inovações técnicas, considerando-as com base do crescimento econômico e dos novos empregos, porque promovem a mudança da estrutura produtiva. A teoria schumpeteriana do desenvolvimento considera o processo de mudança técnica como elemento fundamental da dinâmica econômica, pois as inovações ocorrem fortuitamente ou são provocadas por investimentos em pesquisa e desenvolvimento, formando pacotes tecnológicos deixados à disposição dos empresários. Estes, procurando adaptar-se aos desafios da concorrência, adotam novas combinações, introduzem novos produtos e abrem novos mercados. Para montar novas fábricas, modernizar equipamentos ou contratar estudos e projetos de engenharia, utilizam o crédito bancário, formando um ciclo produtivo, estimulando a concorrência e o desenvolvimento de novos empreendimentos.

¹¹Jonh Maynard KEYNES (1883-1936) enxergou falhas tanto na economia de livre mercado como na economia planejada. Defendeu o papel indubitável dos governos na redução dos danos causados pelo ciclo de negócios por meio do gerenciamento correto da disponibilidade de moeda em circulação e das políticas fiscais

¹² Joseph SCHUMPETER (1954), e a “destruição Criativa”, foi ressuscitado na década de 80, porque considerava o empreendedor como a figura essencial na vida econômica e por considerar o capitalismo “ingovernável e desconcertante, um sistema de fluxo, e não de equilíbrio”.

O pensamento schumpeteriano afirma que o elemento fundamental para o desenvolvimento é a existência de empresários empreendedores, e que estes, motivados pelas concorrências, precisam sempre adaptar-se às novas exigências e condições do mercado, em razão dos seguintes pontos: a) existência de outros empreendedores com inovações tecnológicas; b) mudanças da política econômica do governo; e) concorrências das importações. Caso contrário, correm o risco de desaparecer ou perder mercado, pela ação da concorrência de firmas inovadoras ou oligopolistas. O fato é que só sobrevivem os mais fortes ou mais aptos ao ambiente econômico, relativamente hostil às empresas menos eficientes.

A teoria econômica, desde a década de 70, passa a incorporar, no seu instrumental teórico, duas novas variáveis: a tecnologia e o conhecimento, como fatores determinantes para o desenvolvimento, conforme observa LUCAS (1998), quando surge um terceiro fator de produção, chamado de “*capital humano*”. Numa analogia simples, pode-se afirmar que o desenvolvimento econômico e a competitividade de uma nação são sustentados pela sua capacidade de inovação tecnológica, que só pode ser conseguida com o conhecimento que, por sua vez, depende da quantidade de investimento em educação.

A interpretação de NETO (1999), sobre o desenvolvimento e/ou crescimento econômico, no longo prazo, a partir dessa nova abordagem e da mundialização do capital, são resumidas nas proposições que seguem:

- a) O desenvolvimento é um processo histórico não necessariamente monotônico, ou seja, depende fundamentalmente do quadro institucional (política econômica, ideologia, tecnologia e a demografia) e cultural dos países. As sociedades, politicamente abertas, que respeitam as regras da lei e a propriedade privada, e usam o mercado para alocar seus recursos, crescem o dobro e são mais eficientes do que as sociedades em que as regras são restritas. Com isso, a propriedade privada, que representa a ação econômica, passa a incentivar o desenvolvimento da educação, da tecnológica e da cultura, criando novos valores éticos e morais que estimulam novas ações. O Estado passar ter o papel de criar instrumentos de garantia da propriedade privada e da competição.
- b) O crescimento depende, basicamente, do capital humano, ou seja, do nível de educação da população, de sua saúde, do seu “saber fazer”, de sua capacidade inventiva e empresarial e do progresso do conhecimento, o que significa investimentos (privados e públicos) na pesquisa e na formação do homem.
- c) A participação, no processo de integração da economia mundial, é importante fator, pois estimula a competitividade, melhorando a eficiência na cadeia produtiva e incremento de investimento em tecnologia e no capital humanos.
- d) O desenvolvimento exige uma preocupação com os problemas ecológicos e sociais, pois as reduções desses custos podem resultar em ganhos de competitividade e sustentabilidade para o país.

Por sua vez, o crescimento econômico, com ganhos de competitividade e sustentabilidade de um país, no longo prazo, necessita de estabilidade macroeconômica, tais como: a) níveis de inflação baixos e previsíveis; b) política fiscal estável e responsável; c) taxa de juro real adequada; d) taxa de câmbio real de equilíbrio e previsível; e) balança comercial em situação considerada sustentável, com ampla abertura comercial e taxas de crescimento próximo ao pleno emprego; f) sistema financeiro regulado e sólido, e g) corrupção sobre controle.

De acordo com NETO (1999), a conquista e manutenção dessas condições dependem de um governo constitucionalmente estável, que garanta uma política macroeconômica razoável e impulse a competição no nível microeconômico, pela eliminação das restrições que impedem o pleno funcionamento dos mercados; de políticas que incentive o investimento privado na pesquisa tecnológica; que estimule e favoreça a absorção do conhecimento e da tecnologia disponível por todas as classes sociais; que financie a preparação do capital humano necessário à pesquisa científica e geração do progresso técnico na agricultura, na indústria e nos serviços.

2.1.2 Contextualização do Desenvolvimento dos Países da América-Latina.

Com a aplicação da teoria Keynesiana, surge o conceito de contabilidade nacional que, passou a comparar a renda *per capita* dos diferentes países e classifica-los em “ricos” e “pobres”. Além desse indicador, os países “pobres” passaram a ser caracterizados pelo alto grau de analfabetismo, pelas elevadas taxas de natalidade e de mortalidade infantil, pela predominância da atividade agrícola e extrativismo, pela exportação de produtos in-natura, pela insuficiência de capital financeiro e capital humano.

O conceito de desenvolvimento foi atrelado à questão da distribuição de renda, a partir da observação de que, nos períodos de expansão da economia, o produto cresce, beneficiando a todos; nas crises, ele se contrai, prejudicando principalmente os assalariados e as pequenas empresas, visto que, os grandes empresários têm poder de influenciar ou determinar os preços. Demonstrando claramente que a economia deveria ser controlada por políticas monetárias e fiscais¹³, através da intervenção do Estado, como regulador, fazendo da estabilidade e do crescimento econômico, condições necessárias, que precisariam ocorrer em ritmos suficientes para atender as reivindicações das diferentes classes sociais, regiões e países.

A industrialização, como propulsora do desenvolvimento, passou a ser questionada, devido ao fato de que o processo de industrialização se dá através de pólos ou zonas¹⁴, que não são distribuídos uniformemente dentro da cada país, acentuando as desigualdades econômicas entre países e regiões, as quais tornaram-se mais fortes economicamente, com o crescimento industrial.

¹³ Política Monetárias e Fiscais, contradizendo Adam Smith que concebia o mercado como um sistema de decisões totalmente descentralizadas, baseada no interesse individual, capaz de funcionar de maneira harmônica como se fosse guiado por mão invisível. De um lado, a divisão do trabalho aumenta exponencialmente a produtividade; de outro lado, a oferta e a procura se equilibram, na medida em que o lucro excedente, que premia os produtores das mercadorias produzidas em quantidades inferior, atrai novos fatores de produção e provoca o aumento da oferta e a baixa dos preços.

¹⁴ Pólos ou zonas industriais, entendidos tal conceito como o de aglomeração racional de indústrias, induzida ou estimulada pelo poder público ou pela iniciativa privada, se constitui como um poderoso instrumento de atividade e desenvolvimento econômico e de ocupação do espaço urbano e de áreas vizinhas às cidades com vocação industrial. Tais zonas têm ou podem apresentar limitações a exemplo de agressões ao meio ambiente caso não se combata a poluição industrial, além de atrair imigrantes, provocando assim graves problemas sociais.(PINTO, 1991).

SACHS (2000), afirma que a idéia de desenvolvimento é uma invenção da política americana, para oferecer aos americanos uma visão reconfortante de uma ordem mundial, na qual os EUA estariam à frente, evitando assim a influência dos soviéticos nos países em processos de descolonização, garantindo assim recursos para financiar a luta contra o comunismo.

Embora, os países capitalistas estivessem dispostos a financiar o desenvolvimento de alguns países contra a expansão do comunismo, procuravam também garantir o retorno dos seus investimentos, cerceando o desenvolvimento dos países pobres através da divisão internacional do trabalho¹⁵. O que provocou a reação dos economistas dos países pobres, que preconizavam que o principal entrave ao desenvolvimento dos seus países era de natureza política, reservando-lhes uma posição subalterna no contexto da divisão internacional do trabalho.

Nos anos quarenta os marxistas, mesmo sobre forte reação dos países desenvolvidos, refutaram o imperialismo, demonstrando a necessidade de novas políticas para os países pobres, cuja causa principal do seu subdesenvolvimento era a escassez de capital. Essas novas teorias estabeleciam, como estratégia, o incremento da taxa de poupança interna, o afluxo de capitais externos e a expansão das exportações. Fatores que foram aceitos mais tarde pela maioria das correntes desenvolvimentistas, algumas das medidas necessárias ao desenvolvimento dos países pobres.

Simultaneamente, no fim dos anos quarenta, economistas dos países pobres começaram a elaborar diagnóstico da sua realidade, com o objetivo de captar recursos dos países desenvolvidos, sobretudo dos Estados Unidos, para implementarem seus planos de desenvolvimento. A idéia, defendida pelos economistas da CEPAL, era de que os Estados Unidos liderassem um conjunto de ações políticas e o aporte de recursos financeiros como o Plano Marshal¹⁶, para a América Latina.

Os economistas cepalinos denunciaram que a doutrina das vantagens comparativas tinha um fundamento econômico de dominação política e que prolongava o subdesenvolvimento dos países. Com isso, esses países, principalmente o Brasil e o México, adotaram uma política de industrialização por substituição das importações. Os países industrializados tendo perdido participação no mercado interno desses países, adotaram uma postura de aliança em vez de confronto, substituindo a aliança com o latifúndio feudal, em meados da década de cinquenta, por uma aliança com os grupos industriais emergentes nesses países e com o Estado Nacional intervencionista.

¹⁵ A divisão internacional do trabalho preconizava que país deveria especializar-se na produção daqueles bens para os quais apresentasse vantagens comparativas. Em outras palavras, os países subdesenvolvidos não deveriam se industrializar, mas continuar produzindo alimentos e matérias-primas para a exportação e importar bens manufaturados para consumo interno. Assim, eles deveriam continuar produzindo matérias-primas estratégicas a baixo custo para fins militares (segunda guerra Mundial Guerra da Coréia e Guerra fria, no contexto da doutrina da solidariedade continental) e alimentos baratos para alimentar os trabalhadores, para não deprimir a taxa de lucro dos países ricos.

¹⁶ Plano Marshal foi idealizado para destinar recursos para a reconstrução da Europa. Isto fez com que os países Europeus e o Japão recuperassem e desenvolvessem suas economias a ponto de competir com os EUA, através do aumento da produtividade, da participação no comércio exterior e das reservas internacionais. A filosofia do Plano Marshal pode ser entendida no artigo: O Capital Humano na Filosofia Social de Marshal. (FONSECA, 1992).

Apesar de todas as transformações que ocorrem no século XX, as políticas desenvolvimentistas para os países pobres mostraram-se frágeis conceitualmente e tecnicamente, principalmente porque elas só seriam eficientes se os vínculos e interesses coloniais fossem rompidos, o que contrariava os negócios dos países ricos, cada vez mais fortes, e devido: (i) à troca desigual entre *commodities* e produtos industrializados; (ii) ao movimento internacional de capitais; (iii) à venda de tecnologia e serviços; (iv) aos interesses das classes dominantes internas, que fortaleciam esses vínculos através de alianças com o capital internacional e, em troca recebiam apoio para a manutenção do “*status*” e poder.

O fato é que diante de todas as tentativas de minimizar as diferenças entre as nações, o que se fez foi mascarar o colonialismo imperial, transformando os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento em neocolônias, sem solucionar a miséria.

As misérias das neocolônias ainda são o maior problema econômico do mundo moderno, necessitando a adoção de medidas compensatórias para minimizar seus efeitos. Além de ser uma questão humanitária, as nações pobres são verdadeiras reservas de mercado para expansão das economias dominantes.

2.2 Ideologias Econômicas

Os temas desenvolvimento e crescimento econômico estão ligados diretamente à ideologia econômica, que por sua vez está orientado pela ideologia política. O fato é que essas ideologias orientam as relações entre o poder público e os agentes sociais, entre o Estado e a sociedade civil e, conseqüentemente, estabelecem uma ordem normativa política, econômica e social, mas não se pode confundi-las ou padronizar suas ações, conforme alerta SROURⁱⁱ (1998).

As ideologias políticas operam como alavancas de estruturação da sociedade, fornecendo conteúdos para os programas governamentais, seguindo uma divisão clássica de direita e esquerda, conforme demonstra o quadro 2.1, o que gera também uma combinação de pensamentos e condutas divergentes e convergentes tais como: da direita (centro, liberais, conservadores, tradicionalistas, fascistas e extrema) da esquerda (centro, comunistas, anarquistas, socialistas, social-democratas e extrema).

Quadro 2.1 – Posições Ideológicas-Políticas

DIREITAS	ESQUERDAS
A desigualdade natural entre os homens explica suas diferenças sociais.	Os homens nascem iguais e só serão desiguais dependendo das sociedades.
Ênfase na defesa da ordem e no cumprimento dos deveres	Ênfase na conquista da justiça social e no desfrute dos direitos.
Valores enaltecem a individualidade (realização pessoal) e há crença na seleção dos mais aptos.	Valores enaltecem a coletividade (solidariedade social) e há luta por oportunidades idênticas para todos
Saudosismo do passado e crença na natureza corrompida dos homens.	Mística dos progressos e crença na perfectibilidade humana.
História resulta da ação das elites.	História resulta da ação da sociedade

Fonte: SROUR (1998)

As ideologias econômicas são sustentadas pelas ideologias políticas e, visam às relações entre o Plano e o mercado, entre o Estado e a economia. A questão básica resume-se em saber: Haverá ou não planejamento econômico? Haverá ou não intervenção do Estado na economia? Se existir qual será o grau? Essa discussão aplica-se principalmente às economias emergentes, onde há uma forte pressão política para abertura comercial, rigor das leis de patentes, privatização e redução do déficit público, onde as atribuições do Estado (saúde, segurança, educação e infraestrutura) foram fragilizados em nome da estabilidade econômica.

Mas o cerne da discussão está em encontrar respostas ou o equilíbrio entres duas questões como evidencia SROUR (1998):

- a) Deveria o Estado concentrar a propriedade de todos os meios de produção ou nada deveria possuir em termos de aparelho produtivo e de infraestrutura dos serviços públicos?
- b) Poderia o Estado deter algumas funções produtivas e responder pela infraestrutura dos serviços públicos ou deveria o Estado tão somente prover os serviços públicos, sem nada executar?

A construção do modelo econômico e conseqüentemente o desenvolvimento social situam-se num extremo onde o Estado é tudo, noutra o mercado é tudo. No meio, despontam soluções compensatórias que fazem recair ênfase ora no Estado ora no mercado, conforme demonstra o quadro 2.2.

Quadro 2.2 - Configuração das Formas de Economia

FORMAS	CARACTERÍSTICAS
Economia de comando	O mercado é simplesmente eliminado, e todos os bens e serviços são produzidos pelo Estado ou por cooperativa sob controle de um Estado máximo, não há praticamente distinção entre bens privados e bens públicos.
Economia de livre mercado	O Estado reduz sua presença ao mínimo indispensável, provendo ou providenciando tão-somente os bens públicos; a produção dos bens privados e dos bens públicos fica exclusivamente em mão do mercado e tende-se a privatizar a provisão de bens semipúblicos.
Economia Social de mercado	Predomina o sistema de preços, ainda que o Estado induza as forças econômica na esperança de construir um Estado ótimo; distinguem-se claramente bens privados, que ficam a cargo do mercado, enquanto bens públicos e bens semipúblicos são providos pelo governo, mas não necessariamente produzidos por ele.
Economia mista de mercado	O Estado dá as cartas, via planejamento diretivo ou flexível, e torna-se produtor de alguns bens privados, assim como os bens públicos e dos semipúblicos; funciona como um Estado benfeitor.

A combinação de ideologias política com as ideologias econômicas deu formas e sustentação ao poder econômico, iniciado com o enfraquecimento do liberalismoⁱⁱⁱ e se consolidando em 1769, com a Revolução Francesa, sob a forma do liberalismo capitalista, sendo que sua *primeira fase*¹⁷ foi a do *capitalismo contra o Estado*, onde a legislação da época suprimia as corporações que vinham desde a idade média, proibiu os sindicatos e estabeleceu a liberdade de comércio e de

¹⁷ Conforme BRUM (1999), as fases do liberalismo capitalista, foram: I) fase revolucionária (1600-1814); II) Fase de consolidação/expansão (século XIX); III) fase do surgimento do capital monopolista (1880-1945); IV) fase do Estado de Bem-Estar Social (1945-1975/1980); V) fase do neoliberalismo (final da década de 70).

indústria durante o século XIX, e o Estado retrocedeu diante das forças do mercado concentrando-se na função do Estado policial, protegendo a ordem pública. (BRUM, 1999 e CHONCHOL, 2001).

Na consolidação e expansão do capitalismo¹⁸; várias combinações de modelos econômicos¹⁹ e políticas sociais surgiram. Mas, nesta nova fase do capitalismo, junto com a globalização da economia, sobretudo das finanças e do conhecimento, faz-se necessário estudar a ideologia neoliberal, a teoria socioeconômica do desenvolvimento e a ideologia nacional-desenvolvimentista, para justificar a necessidade do planejamento da sustentabilidade municipal.

2.2.1 Ideologia Nacional-Desenvolvimentista

A ideologia nacional desenvolvimentista, de acordo com SROUR (1998), parte do pressuposto de que as nações precisam passar do “pólo tradicional” (sociedade agrária exportadora) para o “pólo moderno” (sociedade industrial autônoma), reproduzindo as etapas de desenvolvimento econômico da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Para tanto, o Estado intervém para acelerar a ação dos fatores dinâmicos e para remover os obstáculos que se interpõem à superação do subdesenvolvimento (baixo PIB, hábitos de consumo, crescimento demográfico).

Verifica-se que as razões do subdesenvolvimento estão nas relações entre centro e periferia e no processo de “colonização de exploração” empreendidos pelos países que se empenharam na expansão marítima e comercial da idade moderna. De maneira que a chave, para transitar da sociedade tradicional para a sociedade moderna, repousa nos processos de industrialização rápida, promovido e protegido pelo Estado. O modelo indicado é o da substituição das importações, que supõe mudanças induzidas “de fora” nos padrões de consumo vigentes. Para atingir tal fim, impõe-se uma ação racional planejada que somente o aparelho de Estado pode coordenar, porque os problemas a serem enfrentados têm caráter estrutural: (i) acumulação insuficiente de capital; (ii) dependência do comércio externo; (iii) atribuição de maior valor aos produtos importados, pela classe média e alta; (iv) ausência de um empresariado empreendedor. Na essência, o protecionismo sobrepuja e afasta o antigo livre comércio. As idéias que caracterizam a ideologia nacional-desenvolvimentista são:

- a) O processo de industrialização conduz ao desenvolvimento econômico e corresponde à libertação, ao progresso e ao bem-estar de todos; traz também a eliminação da pobreza e a prosperidade nacional em benefícios da sociedade inteira, e não apenas de segmentos particulares;

¹⁸ O Capitalismo é o sistema econômico baseado na supremacia do capital sobre o trabalho. Ou seja, defere a última instância das decisões que controlam o processo produtivo aos proprietários do capital. Fundamentado na doutrina do liberalismo, inaugurou e implantou a total liberdade da iniciativa privada no processo produtivo, cabendo ao Estado apenas a tarefa de manter a ordem interna e a segurança externa para garantir a livre ação dos capitalistas. Incluem-se, ainda, entre suas principais características: a propriedade privada dos meios de produção, a transformação da força de trabalho em mercadoria (trabalho assalariado), a produção generalizada de mercadorias e a concorrência entre os capitalistas. Seu objetivo principal é o lucro, através do qual se dá a acumulação. (BRUM, 1999).

¹⁹De acordo com SROUR (1998) e BRUM (1999), os modelos econômicos que surgiram após o enfraquecimento do liberalismo puro foram: I) o socialismo/comunismo; II) a social democracia; III) o neoliberalismo; IV) a sócio-economia do desenvolvimento.

- b) O Estado promove a industrialização, ao planejar e executar ações com base no planejamento flexível ou diretivos; o país cumpre o seu destino de grande nação quando supera o atraso pelo uso de técnicas modernas e pelo esforço para transpor barreiras existentes;
- c) O nacionalismo constitui a força propulsora para tornar o país independente e para conferi-lhe o estatuto de verdadeira nação; a industrialização torna possível transferir os centros de decisão de fora para dentro e permite desenvolver uma cultura nacional.
- d) O Estado deve proteger as empresas nacionais (papel de escudo), aplicando o protecionismo, através de: (i) altas taxas alfandegárias; (ii) adequada política cambial; (iii) proibição de importações; (iv) reserva de mercado para os produtores nacionais de bens de consumo; (v) facilidades para importação de equipamentos, e (vi) rigoroso controle do comércio exterior e remessa de divisas.

Em síntese, o Estado conduz o desenvolvimento e torna-se seu principal agente executor, participando do produto e dos investimentos nacionais; intervindo na economia para promover o direcionamento econômico; investindo recursos diretamente nos setores básicos e criando condições favoráveis à iniciativa privada; estatizando a infraestrutura os serviços de utilidade pública; canalizando a poupança coletiva para setores estratégicos que não apresentam rentabilidade satisfatória para o capital privado; estabelecendo incentivos de ordem fiscal (subsídios; isenções, subvenções); aumentando o consumo dos bens públicos; controlando e oferecendo créditos aos investimentos privados; aumentando a carga tributária para fazer face às suas novas responsabilidades; controlando os preços, os salários, os aluguéis e os juros.

2.2.2 A Ideologia Neoliberal

O neoliberalismo nasceu na década de 1940 e foi uma reação teórica contra o Estado intervencionista e de bem-estar social. Apoia-se numa idéia central de Friedrich Hayek. Considera que qualquer limitação dos mecanismos de mercado, por parte do Estado detona um processo irreversível de supressão das liberdades individuais e leva à constituição de um regime totalitário (SROUR, 1998).

O neoliberalismo pode ser definido como um programa político, ideológico e econômico, voltado a viabilizar e adaptar as políticas internas das economias emergentes às novas exigências da mundialização do capital, ou seja, à volta do liberalismo capitalista, que prioriza as questões econômica-financeiras, de comércio internacional, de segurança internacional, das soberanias dos países ricos e dos blocos econômicos e comerciais.

O neoliberalismo tomou corpo após as mudanças conjunturais e estruturais que se operam na sociedade e se consolidou definitivamente na década de 90 principalmente após: (i) a crise do Estado de bem-estar (gastos públicos maior que os recursos, gerando um grande déficits públicos que pressionavam a inflação), (ii) do fracasso das utopias coletivas e do planejamento centralizado como consequência dos regimes comunistas em final dos anos 80, (iii) e da crise da dívida com moratória mexicana do 1982.

De acordo com SROUR (1998), BRUM (1999) e CHONCHOL (2001), este pensamento econômico é dominante, principalmente nas economias emergentes, cujas idéias básicas são as seguintes:

- a) O crescimento máximo do produto nacional bruto é o essencial do ponto de vista do desenvolvimento da economia e na medida em que isto se alcance de maneira continuada, se resolverão todos os problemas econômicos do país.
- b) Sendo o governo ineficiente por natureza do ponto de vista do manejo das atividades produtivas, deve proceder a privatização de todas as empresas estatais, inclusive as de serviços tais como: saúde, aposentadoria, educação, obras públicas, água potável, correios, etc.
- c) É preciso abrir ao máximo as fronteiras para as mercadorias, os capitais financeiros do exterior, pois a atração de capital estrangeiro é fundamental, dada a insuficiência da poupança e do capital nacionais.
- d) Para que o crescimento continuado e estável possa ser deflagrado, é fundamental o equilíbrio das variáveis macroeconômicas (redução da inflação, equilíbrio da balança comercial, controle dos gastos e do déficit fiscal, ter uma taxa de juros razoável e um tipo de câmbio apropriado). Também é necessário, para ativar a economia, incrementar as taxas de lucro que são necessárias para incentivar o investimento de iniciativa privada isto requer flexibilização da rigidez política e institucional. Além disso, no caso brasileiro, o dinamismo do crescimento está ligado ao aumento de sua capacidade exportadora.

Um elemento muito importante do modelo neoliberal é que apesar de não reconhecer abertamente, tolera e aceita as grandes diferenças na distribuição de renda e o aumento da pobreza, pois se entende que o Estado não pode sobrecarregar-se com programas sociais, e que os pobres são responsáveis pela sua própria condição, e o mercado garante a seleção dos mais aptos; é preciso combater a “cultura da dependência”. É preciso liberar a sociedade do peso esmagador do Estado, sobretudo em matéria de impostos e de regulamentações.

Em síntese, estas são as principais crenças ou princípios da economia neoliberal que dominam a pensamento econômico mundial e latino-americano. Cabe destacar que neste pensamento não existe nenhuma preocupação, ou quase nenhuma, pelas conseqüências e pelos custos indiretos do sistema produtivo em matéria de impactos no meio ambiente, de esgotamento dos recursos naturais, dos efeitos sociais e ecológicos.

2.2.2.1 Crítica ao Modelo Neoliberal

O modelo neoliberal começa a receber pesadas críticas, já no ano 1992, como a do economista norte-americano John Kenneth Galbraith em seu livro “*The culture of contentment*”, que, segundo ele, existe nos EUA uma minoria satisfeita que domina o sistema político e que, em termos nacionais, é uma minoria, mas que constituem a maioria dos que participam de eleições e votam. Esta minoria satisfeita prefere sempre a inação do Estado, mesmo que as conseqüências desta inércia possam ser alarmantes em longo prazo, o que importa são os benefícios de curto prazo.

De acordo com CHONCHOL (2001), a minoria satisfeita suporta com grande tolerância, as grandes diferenças na distribuição de renda. Tem a vantagem de não exigir praticamente nenhum aparato administrativo salvo o insignificante aparato burocrático do Banco Central. A política monetária é considerada o instrumento básico para prevenir ou controlar a inflação ou a recessão

Outra crítica ao neoliberalismo, também no contexto da globalização da economia, quem fez, foi Robert Reich, ministro do trabalho do presidente Bill Clinton. Reich mostra que a transformação acelerada das grandes empresas mundiais faz com que passem de empresa de produção de massa para um novo tipo de empresa organizada em forma de pequenas unidades autônomas. Este moderno sistema de produção está dividindo os empregos nos países desenvolvidos em três grandes categorias: os empregos de produção carente, os serviços pessoais e os de manipuladores de símbolos.

As críticas ao neoliberalismo deste ponto de vista, são numerosas tanto nos países ricos e desenvolvidos, como nos países em desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento viável tem por objetivo chamar a atenção sobre a necessidade de conciliar crescimento econômico com melhoria na qualidade de vida das populações pobres e proteção do meio ambiente.

2.2.3 A Teoria Socioeconômica do Desenvolvimento.

É uma alternativa viável diante do modelo neoliberal “puro”, baseado na competição aberta e seletiva e a social-democracia, que defende o Estado ótimo ou socialmente necessário (SROUR, 1998), e, seguindo os estudos de CHONCHOL (2001), trata-se de mais uma crítica ao neoliberalismo que provém de certos organismos internacionais, como a ONU, através do PNUD. Consideram que os atuais indicadores utilizados para medir o crescimento e o desenvolvimento econômico, em sua maior parte estão deformados por uma visão demasiadamente economicista da realidade, pois o desenvolvimento não se reduz ao homem econômico.

Para medir quantitativamente o desenvolvimento, a ONU criou um novo instrumento: *índice do desenvolvimento humano – IDH*, que é a soma de diferentes indicadores nos quais se refletem três componentes essenciais da vida do homem: *a longevidade, o saber e o nível de vida*. A ONU considera que este indicador ainda é imperfeito, mas, em todo caso, é muito superior ao tradicional cálculo de tantos dólares por habitante-ano. Este novo indicador demonstra que o crescimento econômico e o progresso humano não estão ligados automaticamente. O fato é que a dinâmica modelo econômico neoliberal tem agravado os problemas sociais do mundo. (CHONCHOL, 2001).

A primeira modificação, de acordo com CHONCHOL (2001), é do tipo conceitual. Não se trata de abandonar a economia de mercado, mas é necessário reorganizá-lo de forma a corrigir as desigualdades que produz o mercado e a sua despreocupação pelos problemas a médio e longo prazo.

A teoria socioeconômica do desenvolvimento parte do princípio: (i) que é necessário abandonar a orientação para a exportação de matérias-primas e recursos naturais, como um dos eixos essenciais do crescimento, orientando-as para exportar produtos acabados e serviços com maior valor agregado; (ii) rejeita a idéia da integração dos mercados internacionais e do crescimento baseada em uma abertura econômica indiscriminada; (iii) cria o conceito do Estado ótimo ou socialmente necessário (Estado forte e enxuto, que realiza suas funções com o menor custo possível, provém bens públicos e bens semipúblicos, corrige as distorções do mercado pelo combate aos abusos dos cartéis, monopólios, oligopólios e cartórios empresariais, e garante efetiva igualdade de oportunidade para todos, assegurando a provisão das necessidades sociais básicas da população).

Outra característica básica da teoria socioeconômica do desenvolvimento é a combinação de eficiência econômica com equidade social, onde o desenvolvimento é o resultado: (i) de uma elevada taxa de investimentos; (ii) de um aumento da produção; (iii) de uma distribuição ampliada dos resultados do crescimento; (iv) da compreensão de que a economia, entendida como gestão racional dos meios de produção, está a serviços da integração social, da justiça coletiva e do bem-estar individual; (v) de uma consciência cívica da responsabilidade coletiva em relação ao presente e ao futuro comum. (BRUM, 1999).

2.2.4 Corrente Liberal Heterodoxa e o Desenvolvimento

A corrente heterodoxa analisa a estratégia de industrialização diversificada, envolvendo grande número de atividade e a alternativa de industrialização concentrada em setores específicos, onde a base para seu desenvolvimento está na existência de capital, na capacidade empresarial e mão-de-obra especializada para a realização de um ataque frontal em todos os setores, simultaneamente.

Esta teoria considera que a aplicação gradativa de investimento sem setores específicos incentiva a livre iniciativa individual, onde o Estado é o agente fundamental do desenvolvimento: (i) coordenando a ação política voltada para o desenvolvimento; (ii) concedendo crédito à produção e ao investimento; (iii) promovendo programas de incentivos à exportação; (iv) investindo em educação, tecnologia, qualificação e requalificação da mão-de-obra; (v) investindo em infraestrutura etc. Também é papel do Estado monitorar os desequilíbrios, pois estes constituem importantes mecanismos de sinalização do mercado, indicando onde se deve atuar, para corrigir estrangulamentos e promover maior crescimento.

As aplicações dessa teoria, nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento são dificultadas pela: (i) carência de técnicos especializados em planejamento; (ii) interesses políticos não convergentes – oposição pelo fato de não ser governo; (iii) postura liberal radical desfavorável ao planejamento. Mesmo assim, pode desenvolver uma série de projetos que são capazes de desencadear um efeito multiplicador no conjunto da economia, tais como: (i) telefonia e eletrificação rural; (ii) de ferrovias, (iii) modernização dos portos; (iii) abertura de novas linhas de trens urbanos para transporte de passageiros; (iv) implantação de novas indústrias; (v) construção de usinas hidrelétricas, etc.

O risco desta teoria é que se pode ter um processo de crescimento desequilibrado em favor de setores com elevados índices de encadeamento da produção e do emprego, gerando alguns estrangulamentos que podem bloquear o desenvolvimento principalmente pelo desequilíbrio da balança de pagamento. Assim sendo, a estratégia de crescimento precisa ser voltada também para as exportações²⁰ com ênfase nos de produtos manufaturados com maior agregação de valor.

Contudo, à medida que as sociedades subdesenvolvidas e em desenvolvimento tornam-se mais democráticas, com a emergência de novos grupos sociais de pressão, os desequilíbrios precisam ser atacados antes mesmo de seu agravamento. Isto requer: (i) a implantação de infraestruturas em região desenvolvidas; (ii) a implantação de programas de incentivos a pequenas e médias empresas; (iii) a descentralização industrial; (iv) o estabelecimento de programas de desenvolvimento agrícola (agroindústria, irrigação, reassentamento de agricultores); e (v) melhorias sociais de um modo geral. Em síntese, o crescimento desequilibrado, no curto prazo, precisa abrir espaços para um crescimento seqüencial mais equilibrado em médio prazo, o que pode ser obtido pelo próprio funcionamento do mercado, com a coordenação governamental.

2.3 Competitividade Sistêmica

O desenvolvimento sistêmico baseia-se no fato que, no mercado internacional, a competição não se dá somente entre empresas. Confrontam-se também sistemas produtivos, esquemas institucionais e organismos sociais, nos quais a empresa constitui um elemento importante, mas integrado a uma rede de vinculações com o sistema de educação, a infraestrutura tecnológica. (PORTER, 2001)

O aparato institucional público e privado, as relações gerenciais e trabalhistas e o sistema financeiro voltam-se para o aumento da competitividade do país, através de uma grande coesão social. Os padrões de consumo e os acervos de conhecimentos tecnológicos se difundem de maneira hegemônica. A integração produtiva tem, como eixo o setor industrial, com o objetivo de aumentar a competitividade. (FAJNZYLBBER, 1988).

Na teoria da competitividade sistêmica, de acordo com ESSER, at all (1994), os governos devem promover programas de apoio a setores de alta tecnologia, reestruturar e valorizar o sistema educativo e de pesquisa e desenvolvimento, priorizar os programas preferenciais de apoio à pequena e média indústria, criar condições favoráveis à cooperação entre empresas e entre esta e o setor público, promover reformas do sistema industriais e estudar programas públicos de investimentos para o melhoramento da infraestrutura. As empresas, por sua vez, exploram novas formas de vinculação com as universidades e com capitais de risco e buscam novas relações industriais, com o propósito de estimular a cooperação e a motivação entre os trabalhadores; desenvolvem, ainda, as mais variadas modalidades de cooperação entre elas, com os governos e organismos regionais, especialmente no âmbito da pesquisa e do desenvolvimento.

²⁰ As exportações de produtos industrializados dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, possuem vantagens comparativas, principalmente por mão-de-obra barata, exercendo, portanto, importantes impactos sobre a geração de emprego, além dos efeitos de multiplicação sobre a produção de atividades ligadas, de mercado interno.

Nesta teoria há a prática de crescimento e desenvolvimento econômico do país, priorizando as decisões de curto prazo, para corrigir as ameaças e distorções macroeconômicas e criar base para o planejamento de médio e longo prazo. O objetivo da teoria sistêmica é desfazer a cultura de que é necessário entendimento das relações entre as condições sociais e o desenvolvimento econômico dos países.

2.3.1 Desenvolvimento e Comércio Internacional

Dentro da teoria da competitividade sistêmica, pode-se enquadrar a teoria do desenvolvimento e comércio internacional. Esta teoria preconiza que o modelo de desenvolvimento ideal é aquele que se fundamenta na combinação da expansão rápida das exportações, com substituições seletiva e gradual das importações, capazes de proporcionar a transferência de tecnologia e diversificar as interdependências entre as atividades econômicas. Onde a produtividade do trabalho e da terra apresentam-se como indicadores fundamentais de eficiência, pois facilitam o processo de aprendizagem e difusão dos seus efeitos na cadeia produtiva das exportações, fornecendo divisas para importar bens de capital e insumos industriais.

Esse modelo se autolimita no longo prazo, criando capacidade ociosa e concentrando a renda. Mas, no curto prazo, além do caráter de complementaridade a substituição de importação aparece como sendo mais importante nas fases iniciais do desenvolvimento, pois, ao criar uma cultura empreendedora, gera um crescente bem-estar, com a criação de novas atividades ocupacionais, levando a mudanças de estrutura socioeconômica, através de um processo de aprendizagem.

Essas mudanças se refletem no aumento da produtividade, no desenvolvimento de tecnologias nacionais e no progresso técnico, pois, na medida que os novos conhecimentos são desenvolvidos, a produtividade aumenta, assim como a capacidade produtiva. O argumento das vantagens comparativas, do ponto de vista estático, torna-se irrelevante à medida que a própria diversificação do parque produtivo ajuda a reduzir os custos médios, lançando novos produtos com vantagens comparativas, as quais precisam ser vistas, portanto, em um contexto dinâmico.

Mais especificamente, conclui-se que os países subdesenvolvidos em desenvolvimento precisam dar maior atenção ao aumento da produtividade dos fatores terra e trabalho, assim como o processo de aprendizagem. O surgimento de um setor produtor de bens de capital constitui importante fonte de aprendizagem e de geração de tecnologia no próprio país. Para que isso ocorra, torna-se necessário incentivar as importações de bens de capital, no início do processo de substituição de importações, e implantar este setor, o mais cedo possível, apesar das prováveis dificuldades. Os aperfeiçoamentos tecnológicos constituem importante fator de desenvolvimento, porque aumentam a produtividade do trabalho, permitindo a elevação da taxa média de lucro. O surgimento de novos processos de produção e de novos produtos constitui uma fonte importante e inquestionável de melhoria da competitividade nos mercados externos e interno, permitindo ao país colocar-se na vanguarda do desenvolvimento econômico.

2.3.2 A Visão da CEPAL

A Competitividade Sistêmica na visão da CEPAL, de acordo com MACEDO (2000), defende a necessidade da integração do crescimento econômico com equidade social, principalmente para os países latino-americanos em contexto de mudanças: (i) tecnológicas; (ii) empresariais; (iii) organizacionais; (iv) econômicas; (v) financeiras e (vi) sociais, que caracterizam o mundo moderno.

A análise da CEPAL (1992), parte do princípio que os dados socioeconômicos da década de 80, não revelam a existência de nenhuma correlação geral e sistêmica entre crescimento e distribuição de renda. Eles demonstram que: (i) a desigualdade não aumenta em uma primeira fase do desenvolvimento para depois diminuir; (ii) a desigualdade não tende a ser maior nos países em desenvolvimento do que nos países subdesenvolvidos; (iii) a desigualdade não tende a aumentar quanto mais rápido for o crescimento econômico; (iv) uma maior desigualdade inicial não induz a um maior crescimento econômico.

Nesta análise, CEPAL (1992), as constatações sugerem que o crescimento econômico e equidade podem ser objetivos não só em conflito, mas também podem chegar a ser complementares ou interdependentes, pois se conclui que a relação precisa entre crescimento e equidade dependerá da orientação das políticas públicas que priorizam não só o crescimento econômico, mas também a equidade social.

Nesta visão, a CEPAL ressalta as políticas para transferências de renda, como as direcionadas à criação de empregos de emergência de baixa produtividade ou subsídios monetários ou não monetários às famílias pobres. Essas políticas se conduzidas com eficácia, contribuem tanto para a equidade com para o crescimento econômico, pois o mesmo acontece com as políticas destinada à criação e manutenção de empregos produtivos, e com aquelas direcionadas ao investimento em capital humano.

As maiores possibilidades de conflito, nesta orientação da CEPAL, podem ser encontradas entre aquelas políticas para as quais ambos os objetivos são complementares em longo prazo, mas conflitivos em curto prazo, como por exemplo, da maioria das políticas de meio ambiente ou as de investimento em capital humano com longos períodos de maturação, como as de educação formal, conforme demonstra a figura 2.1.

Esta teoria se centra na integração sistêmica de três eixos: (i) progresso técnico; (ii) geração de empregos produtivos e (iii) investimentos em recursos humanos. Pois, de acordo com MACEDO (2000), para geração de riquezas no ambiente competitivo da economia mundial, não existem alternativas para os processos de desenvolvimento econômico com equidade, se não for priorizado de forma sistêmica o desenvolvimento tecnológico visando ao aumento da produtividade e a uma maior geração de empregos produtivos.

Por sua vez, segundo MACEDO (2000), a incorporação e difusão de progresso técnico requerem uma infraestrutura tecnológica adequada e a modernização de serviços básicos de apoio à produção, como dos serviços de: (i) transporte; (ii) portos; (iii) comunicação; (iv) comércio; (v) educação; (vi) saúde e previdência. O caráter sistêmico deste processo vincula a empresa e a sociedade a um conjunto de fatores econômicos e sociais que contribuem para sua competitividade internacional.

Figura 2.1: Impacto e convergência entre políticas de curto e longo prazo

Caráter das políticas		Longo Prazo	
		<i>Complementar</i>	<i>Conflito</i>
Curto Prazo	<i>Complementar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Difusão tecnológica, especialmente na agricultura e nas pequenas empresas. • Promoção das exportações. • Elevação da poupança. • De-segmentação do mercado de capitais. • Salários participativos. • Reforma fiscal • Capacitação de recursos humanos, nutrição e saúde. • Descentralização • Estabilização monetária 	<ul style="list-style-type: none"> • Depredação dos recursos naturais e meio ambiente.
	<i>Conflito</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Meio ambiente • Investimento de longo prazo na educação formal 	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego de emergência • Transferência de renda (subsídios às famílias pobres)

Fonte: CEPAL, 1992.

Os focos das teorias cepalinas são as ações do governo central, onde suas propostas têm o mérito de não apenas estimular diretamente a competitividade, mas criar uma base sustentável para a estabilidade macroeconômica. Isto obriga o governo central, a esforçar-se tenazmente em criar contextos favoráveis aos negócios públicos e privados, buscar soluções para os problemas sociais, bem como, desenvolver estudos estratégicos sobre o futuro dos negócios internacionais, para questões como a do desenvolvimento baseado no conhecimento, ou do desenvolvimento sustentado, e como implementar isto em termos de política industrial e fomento da inovação tecnológica.

2.3.3 Modelo Alemão de Desenvolvimento

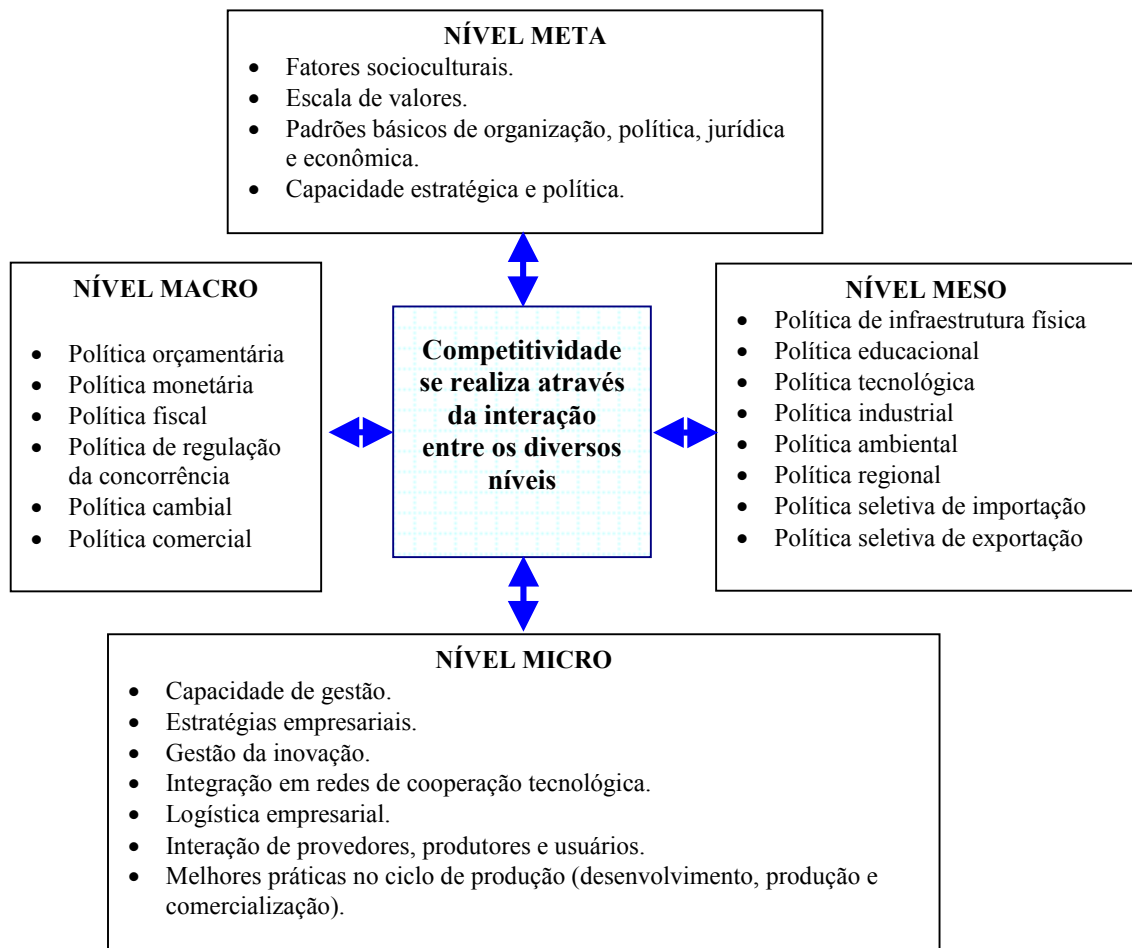
Os estudos desenvolvidos por ESSER et al (1996), HILLEBRAND (1996), MEYER-STAMER (1999), SCHMITZ (1995) e KRUGMAN (1994), seguindo a linha de pesquisa da competitividade e desenvolvimento sistêmico, através de políticas públicas como preconiza o Instituto Alemão de Desenvolvimento, é defendida por MACEDO (2000), como “o *Modelo Alemão de Desenvolvimento*”, onde a competitividade e o desenvolvimento são sistêmicos, produto da interação complexa e dinâmica de quatro níveis econômicos e sociais, conforme demonstra a figura 2.2.

O modelo estruturado na figura 2.2 traça um paralelo entre os níveis, meta, macro, meso e micro. O nível meta diz respeito ao nível mais elevado da comunidade no que trata dos seus costumes, padrões sociais e culturais; o nível macro preocupa-se com questões político e econômicas; o nível meso refere-se às entidades de suporte às empresas e população e o nível micro considera as empresas e a forma como estas se organizam e competem. Estes níveis adaptados à economia regional, como base da competitividade de economia nacional, podem ser explicados da seguinte forma:

- a) **O nível micro**, o das empresas que buscam simultaneamente eficiências, qualidade, flexibilidade e rapidez de reação e que contempla fatores como: (i) capacidade de gestão; (ii) as estratégias empresariais; (iii) a gestão da inovação; (iv) a integração entre fornecedores, produtores e consumidores, etc.

- b) **O nível meso**, representado pelo Estado e os atores sociais, que desenvolvem políticas de apoio específicas para formar, fomentar e multiplicar os esforços das empresas, através de: (i) políticas de infraestrutura física; (ii) políticas educacionais, de saúde e previdenciária; (iii) política tecnológica; (iv) política ambiental; (v) política regional, etc.
- c) **O nível macro**, que exerce pressões sobre a eficácia das empresas, como: (i) estabilidade monetária; (ii) política fiscal; monetária, cambial, comercial e de regulação da concorrência, etc.
- d) **O nível meta**, que contempla as estruturas básicas de organização jurídica, política e econômica, a capacidade social de organização e de integração e a capacidade dos atores sociais para a coesão social e interação estratégica.

Figura 2.2: Modelo de competitividade e desenvolvimento Alemão



Fonte: ESSER, et all (1994)

Os estudos de MEYER-STAMER (1998 e 1999), sobre como estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil, demonstra a aplicabilidade do modelo, quando da configuração das vantagens competitivas de dos Municípios Catarinense de São Bento do Sul e Criciúma, conforme demonstra a quadro 2.3:

A concepção do modelo alemão visa a otimizar a eficiência dos níveis micro, macro e meso, que são decisivas, no nível meta, com a capacidade estatal de condução (regulação) da economia e a existência de padrões de organização que permitam mobilizar a capacidade criativa da sociedade. A modernização econômica e o desenvolvimento da competitividade sistêmica não podem alcançar resultados sem a formação de estrutura na sociedade inteira. Se não empreendidas reformas macroeconômicas sem criar, ao mesmo tempo, capacidade de regulação e condução (reforma do Estado, articulação dos atores estratégicos, etc.) e sem formar estruturas sociais, as tendências à desintegração social tendem a se aumentar. (ESSER, 1989).

QUADRO 2.3: Elementos de Competitividade – Níveis de Análise e níveis de agregação sob a perspectiva do conceito Sistêmico de Competitividade

NÍVEIS	NACIONAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Meta	<ul style="list-style-type: none"> • Integração nacional; • Capacidade estratégica dos atores nacionais; • Estrutura econômica competitiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identidade regional; • Capacidade estratégica dos atores regionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identidade local; • Capacidade estratégica dos atores locais; • Ambiente criativo.
Macro	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura macro estável e favorável à atividade empresarial; • Política liberal de comércio; • Política de competição • Política ambiental genérica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política fiscal coerente; • Capacidade de investimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política fiscal coerente; • Capacidade de investimento; • Meio ambiente atraente qualidade de vida.
Micro	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas médias e grandes; • Relacionamento com fornecedores; • Alianças nacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamentos de PMEs; • Relacionamentos com fornecedores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamentos de PMEs; • Distritos industriais.
Meso	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de subsídios; • Política de tecnologia; • Política educacional; • Política regional relacionado com o desempenho; • Política industrial; • Política de importações; • Promoção de exportações; • Política ambiental específica para o setor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção econômica regional; • Centros de demonstração de tecnologias; • Instituições de pesquisa e desenvolvimento; • Instituições educacionais e de treinamento; • Instituições financeiras; • Troca inter-regional de experiências e informações 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção econômica local; • Instituições educacionais e de treinamento; • Centro de Tecnologias; • Incubadoras; • ACIs eficientes.

Fonte: MEYER-STAMER (1999)

A competitividade de uma nação, sem a integração social, é um projeto sem perceptivas, pois todas as ações com vistas ao desenvolvimento são projetos de transformação social, que vão além da simples correção nos contextos macro e microeconômicos.

A teoria de competitividade e desenvolvimento sistêmico do Instituto Alemão de Desenvolvimento alerta que a elevada concentração de renda, atraso educacional e condições precárias de saúde constituem fatores que podem influenciar negativamente a competitividade e o desenvolvimento econômico do país.

2.4 Considerações sobre o Capítulo.

Na compreensão do termo desenvolvimento, ao ser diferenciado de crescimento, traz implícita a idéia de transformação e de evolução. Isto se explica porque a palavra incorpora a noção de mudanças de estruturas econômicas, sociais, culturais e tecnológicas.

Embora o progresso econômico seja um componente essencial do desenvolvimento, não é o único. Isto acontece porque o desenvolvimento não é um fenômeno puramente econômico e finito. Em última instância ele deve abranger mais que o lado puramente financeiro e material da vida das pessoas. O desenvolvimento deveria, portanto, ser percebido como um processo sistêmico, envolvendo a reorganização e a reorientação completa dos sistemas econômico, social e político. Além de melhoramento na renda e produção, ele normalmente provoca mudanças nas estruturas institucional, social e administrativa, bem como nas atividades populares e, algumas vezes, até mesmo nas crenças, valores e costumes. Finalmente, embora o desenvolvimento seja normalmente esteja ligada a um contexto nacional, sua realização completa acontece primeiro no município.

A análise do desenvolvimento econômico, principalmente quando se objetiva o crescimento com substituição seletiva de importações e expansão das exportações, apresenta-se como a alternativa mais racional, para conciliar as vantagens da aprendizagem tecnológica, geração de divisas e expansão da demanda por uma produção decrescente. Pontos de estrangulamentos poderão surgir, tendo a bloquear o ritmo do crescimento, a geração de novos empregos e o aumento do bem estar da população. Para minimizar o surgimento desses entraves, torna-se essencial a participação do Governo, principalmente na coordenação geral de um plano nacional de desenvolvimento, na formação de mão-de-obra especializada, no direcionamento dos investimentos privados para setores estratégicos e na realização de investimento em áreas sociais, a fim de elevar os indicadores de desenvolvimento.

O crescimento e/ou desenvolvimento econômico dependem do suporte governamental a políticas industriais (rendimentos crescentes, externalidades, estrutura do mercado, tamanho do mercado, falhas do mercado), que corrijam a distorção interna, mas obriguem os setores a mostrar competitividade externa.

O crescimento e/ou desenvolvimento econômico e a sustentabilidade de uma nação dependem de políticas que gerem a estabilidade macroeconômica, estimulem a eficiência microeconômica e abra economia para o comércio internacional, com uma definição clara de que todos os cidadãos e empresas, nacionais ou estrangeiras, estão sujeitos à mesma lei e que a propriedade privada, necessária para o funcionamento do mercado, seja plenamente assegurada.

3 EVOLUÇÃO DA PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL E DO CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE

A questão da sustentabilidade assume, neste início de século, um papel central nas decisões em torno do desenvolvimento e das suas alternativas, pois é cada vez mais generalizada a idéia de que o crescimento econômico não deve apresentar apenas caráter quantitativo; o aspecto qualitativo deve ser uma variável a ser considerada na questão do desenvolvimento, de modo que resulte em melhorias na qualidade de vida em padrões adequados de exploração dos recursos naturais²¹, ou seja, o desenvolvimento econômico não deve ser conduzido para estágios em que se manifeste a deterioração de condições satisfatórias de vida no planeta.

Há crítica ao processo de desenvolvimento contemporâneo, que resulta numa dinâmica crescente e continuada de exclusão de um contingente cada vez maior de pessoas (desempregados, sem terras, sem tetos, entre outros), de poluição do ar e da água, de destruição da camada de ozônio, de acúmulo de lixo tóxico, de esgotamento dos recursos naturais não-renováveis, de desertificação, etc. Outra crítica é que a riqueza continua sendo concentrada pelos países ricos, e a pobreza continua sendo a tônica nos países pobres (BECKER, 1997).

Os princípios da sustentabilidade envolvem o processo de integração dos critérios ambientais na prática econômica, a fim de garantir que os planos estratégicos das organizações satisfaçam a necessidade de crescimento e evolução contínuos e, ao mesmo tempo, conservem o “capital” da natureza para o futuro. Aplicar o princípio significa viver dentro da capacidade dos ecossistemas existentes. Isso exigirá mudanças em muitos aspectos da sociedade e do comércio. Não se trata apenas da poluição do ar, destruição da camada de ozônio, conservação da água, uso da matéria-prima e gestão de resíduo, trata-se também de um problema realmente internacional, que afeta as transações que atravessam fronteiras, tais como comércio, as finanças e as agendas políticas. Em síntese, a sustentabilidade é a nova bandeira de luta, como reação social e política à racionalidade econômica.

²¹ De acordo com SHIVA (2000), o significado original da palavra “resource” (recurso, em inglês e também no francês) sugere vida. Sua raiz, no latim, é o verbo sugere, que evoca a imagem de uma fonte brotando continuamente do solo. Como uma fonte, um “re-source” brota repetidamente, mesmo quando fora utilizada e consumida por inúmeras vezes. Dessa forma, originalmente o conceito enfatizava o poder de auto-regeneração da natureza e chamava atenção para sua criatividade prodigiosa. Além disso, a palavra sugeria uma antiga noção a respeito do relacionamento entre seres humanos e a natureza, segundo a qual a terra cobre os seres humanos de dádivas e esses, por sua vez, e para seu próprio bem, têm obrigação de demonstrar um certo zelo para com ela, não abusando de sua generosidade.

Neste contexto, o objetivo e a conclusão deste capítulo apresentam a evolução da questão ambiental, do desenvolvimento sustentável até o conceito de sustentabilidade, que focaliza a questão regional/local, apresentando maiores contribuições para a problemática das desigualdades regionais, ou seja, evidencia que a solução dos problemas ambientais, políticos, econômicos e sociais devem ser resolvidos no micro para o macro. Isto reforça a tese da sustentabilidade do município como o primeiro passo para a solução dos macros problemas do país.

3.1 Evolução do Conceito de Sustentabilidade

O planeta Terra sempre está em processo de transformação; desde a formação da crosta terrestre (há 4,5 bilhões de anos), vêm ocorrendo profundas mudanças em seu interior, superfície e atmosfera, devido a fenômenos geológicos, astronômicos e a presença de seres vivos.

É de se destacar a importância ocorrida na passagem do período Paleolítico, quando o homem era um agente ambiental, semelhante a outros animais, para o Neolítico (iniciado há 10.000 anos, na África e Ásia) quando começa a produzir alimentos. A partir da revolução Neolítica não existem mais áreas genuinamente do período Quaternário, e, após a revolução industrial, o homem passa a ser o fator mais importante nas transformações sobre a superfície da Terra.

A civilização ocidental tem, já nas suas origens mais remotas, duas posturas intelectuais básicas, que oscilam de acordo com as fases da sua história: uma é o teocentrismo, que faz tudo girar em torno da idéia de Deus; outra é o antropocentrismo, que coloca o homem como centro absoluto do universo. Estas duas posturas não são excludentes, elas são encontradas nas duas vertentes formadoras da civilização ocidental, ou seja, o judaísmo e o helenismo.

A tradição judaica é fortemente marcada por um cunho teocêntrico. Nela o homem é concebido à imagem e semelhança de Deus. No entanto, há uma passagem celebre no Livro do Gênesis em que Deus coloca toda a natureza à disposição do homem, passagem esta que vem sendo usada ideologicamente para justificar a exploração do meio ambiente há séculos. Por outro lado, na civilização helênica, entendendo com esta expressão Grécia e Roma, a postura predominante é antropocêntrica: os deuses é que são concebidos à imagem e semelhança dos homens. Há, porém, a crença no poder absoluto do destino, que tempera o antropocentrismo.

Segundo SOFFATI (1987) estas duas posturas (teocentrismo e antropocentrismo) se sucedem, ligando-se intimamente à história através de um movimento pendular que denota a postura que prevalece em diferentes períodos históricos.

Na primeira fase da civilização ocidental, que o acordo com SOFFATI (1987) localiza a Idade Média, prevalece o teocentrismo. O ponto culminante para a filosofia ocidental desta época é a Escolástica, sistema filosófico construído por Santo Tomas de Aquino. Nesta fase, com relação à natureza, o homem se posicionava como senhor. Sociedade e natureza eram entidades distintas, mas havia uma interpenetração entre ambas, ainda que tênue.

A segunda fase se localizaria no Renascimento. Neste período, uma liberdade intelectual maior se manifesta através do racionalismo, experimentalismo, empirismo, naturalismo e individualismo. As bases para a reorganização do pensamento filosófico ocidental foram lançadas, no Século XVII por René Descartes, principalmente através do “Discurso do Método”. SOFFIATI (1987), considera que, neste momento, se localizam as raízes da crise ecológica atual.

No plano filosófico, Descartes promoveu uma separação drástica entre o homem e a natureza, rompendo as tênues ligações que se verificavam no período anterior, conferindo uma relativa autonomia às sociedades humanas. Descartes prepara o caminho para a eclosão da Revolução Industrial, no final do Século XVIII, que vai gerar as sociedades atuais.

A partir da Revolução Industrial dois sistemas econômicos dominam o cenário: a economia clássica, agora chamada capitalismo e socialista. A ruptura entre as duas se dá em nível das relações sociais de produção (sociedade de classes), mas no que se refere às forças produtivas (técnicas, tecnologia) não há um rompimento. Ambos os sistemas consideram o espaço natural como fonte inesgotável de recursos e com capacidade infinita de assimilar dejetos. Seus objetivos se concentram na produção, circulação e consumo de bens. A preocupação com o meio ambiente se dá em nível secundário.

3.1.1 As raízes do Ambientalismo

Segundo McCORMICK (1991), o movimento ambiental não teve um começo claro. Não houve um acontecimento isolado que inflamasse um movimento de massas, nenhum grande orador ou profeta que surgisse para incendiá-las, poucas grandes batalhas perdidas ou ganhas e poucos marcos dramáticos. O movimento não começou num país para depois se espalhar para outros; emergiu em lugares diferentes, em tempos diferentes e, geralmente, por motivos diferentes. As questões ambientais mais antigas eram questões locais. Uma vez compreendidos os custos mais imediatos e pessoais da poluição, da caça ou da perda das florestas, os indivíduos formaram grupos, que formaram coalizões, que se tornaram movimentos nacionais e, finalmente, um movimento multinacional. Esta evolução foi episódica, com períodos de expansão dinâmica intercalada por tempos de sonolência, sendo a Inglaterra e os Estados Unidos os países precursores das ações de proteção ambiental.

3.1.1.1 Grã-Bretanha

As origens do ambientalismo britânico se encontram na era das descobertas científicas. O crescimento do interesse pela história natural revelou muito sobre as consequências da relação de exploração do homem para com a natureza. Isso levou inicialmente a um movimento pela proteção da vida selvagem e, depois, a reivindicações para que fossem proporcionadas oportunidades rurais de lazer como antídoto para a vida nas florescentes conturbações industriais. A primeira influência importante sobre o nascente ambientalismo britânico foi o estudo da história natural²².

²² A história natural se tornou um passatempo popular vitoriano, alimentado pelo sentimento de que conduzia o homem para mais perto de Deus. O estudo da natureza era em si mesmo um ato de devoção, como expressado pela máxima recorrente “através da Natureza até o Deus da Natureza”.

A compreensão do ambiente natural que emergiu das pesquisas dos séculos XVIII e XIX afetou profundamente a visão do homem quanto a seu lugar na natureza. A era vitoriana foi um período de grande autoconfiança e segurança, embora o ideal vitoriano de civilização tenha quase sempre dependido da conquista da natureza pela ciência e pela tecnologia. O domínio sobre o meio ambiente era visto como essencial para o progresso e para a sobrevivência da raça humana. Mas uma “consciência biocêntrica” emergiu, gradualmente, reforçando o restabelecimento do sentido de inter-relação entre o homem e a natureza e a aceitação de uma responsabilidade moral relacionada à proteção da natureza contra abusos. A obra de Darwin forneceu um estímulo importante para esse ponto de vista; a evolução sugeria que o homem era parte integrante de todas as outras espécies e que, por sua própria conta e risco, se havia distanciado da natureza.

A depressão econômica da década de 1880 e a crise intelectual da era pós-Darwin substituí a crença otimista numa prosperidade sem limites pelo pessimismo, quanto às perspectivas para o desenvolvimento social e econômico. A depressão sublinhava a crença crescente de que a indústria não era necessariamente a grande provedora, a fonte do poder econômico e político era agora retratada como destruidora da moral e da ordem social, da saúde humana, dos valores tradicionais, do meio ambiente físico e da beleza natural.

A ameaça à saúde humana havia sido tratada na campanha contra a indústria de álcalis. A produção de carbonato de sódio, usado na manufatura de sabão, vidro e têxteis, produzia emissões prejudiciais de ácido clorídrico. A prevenção da poluição era uma simples questão de lavar as emissões com água, mas, como não havia nenhum controle legal, os produtores não estavam dispostos a tomar essa iniciativa, a menos que seus competidores fizessem alguma coisa nesse sentido também. No dia 12 de maio de 1862, o “*Times*” noticiou que “extensões inteiras de terra, no interior, antes tão férteis, foram varridas por pragas mortais até que ficaram tão áridas quanto às areias do Mar Morto”. Agricultores e proprietários de terras queixaram-se, mas pouco foi feito até que *Lord Derby* levou o assunto até a Câmara dos Lordes, para a aprovação da Lei dos Álcalis, em 1863.

Na África do Sul, a derrubada descontrolada de florestas, assim como a erosão e a dispersão de areia, criou as condições para a aprovação de um regulamento, de 1846, que objetivava uma melhor preservação da área de *Cape Flats*, próxima à Cidade do Cabo. A partir desse evento, é possível datar a continuidade de uma medida articulada de pensamento ambiental de base estética e urbana.

O primeiro grupo ambientalista privado do mundo - A *Commons, Open Spaces, and Footpaths Preservation Society* (fundada em 1865) - promoveu campanhas de sucesso pela preservação de espaços para amenidades, particularmente as áreas verdes urbanas, que eram, freqüentemente, o ambiente campestre mais disponível para os trabalhadores urbanos. A necessidade de um organismo, que pudesse adquirir e manter terras e propriedades para a nação, foi atendida, em 1893, através da criação do National Trust, que objetivava proteger a herança natural e cultural da nação contra a padronização causada pelo desenvolvimento industrial.

A proteção da vida animal, nas colônias britânicas, deu um passo adiante, em 1903, com a fundação da primeira organização ambiental internacional do mundo, a *Society for the Preservation of the Wild Fauna of the Empire-SPWFE*, patrocinada por caçadores e por naturalistas.

3.1.1.2 Estados Unidos

Há paralelos entre o crescimento do interesse natural na Europa Ocidental e na América do Norte, mas havia uma diferença principal no fato de que a Europa fora, há muito, explorada, enquanto vastas áreas novas no Oeste Americano estavam sendo abertas para a colonização, da mesma maneira como havia acontecido na Austrália e África do Sul.

Houve casos de preservação da natureza durante os primeiros anos da colonização europeia. Por exemplo, Penn decretou, quando da fundação da Pensilvânia, no final do Século XVII, que os colonos deveriam deixar meio hectare de árvores para cada dois e meio que fossem desmatados.

A esperança de que o Novo Mundo fosse um segundo Éden se espatifou com a descoberta de que a terra era freqüentemente hostil e desolada e, a colonização do continente ofereceu oportunidades abundantes para a expressão dos preconceitos judaico-cristãos contra a natureza virgem. Já em 1700, mais de 200 mil hectares de florestas haviam sido derrubados para agricultura, na Nova Inglaterra. Por volta de 1880, haviam sido derrubados 60% das florestas de Massachusetts.

Ao mesmo tempo em que o avanço para o Oeste, durante o Século XIX, lançava colonos, companhias de mineração e madeiras contra as áreas virgens, também consolidava a influência dos amantes da natureza, que discorriam sobre a beleza espetacular das Montanhas Rochosas e do faroeste.

Segundo McCORMICK (1991), dois acontecimentos seminais ocorreram no ambientalismo americano em 1864: (1º) a publicação de *Man and Nature*, de G. P. Marsh, que demonstrava que a destruição arbitrária e o desperdício perdulário estavam tornando a terra inabitável para os seres humanos e, em última análise, ameaçando a existência do homem; e (2º) o decreto do Congresso transferindo o Vale Yosemite e o Mariposa Grove *the Big Trees* para o Estado da Califórnia, à condição de que os espaços serão mantidos para utilização, lazer e recreação públicos e deverão ser mantidos inalienáveis em qualquer tempo. Em 1872, outro dispositivo legal designava uma área de 800 mil hectares, no *Wyoming*, como Parque Nacional de *Yellowstone*, o primeiro parque nacional do mundo.

Na virada do século, o ambientalismo americano se dividiu em dois campos: os preservacionistas e os conservacionistas. Os primeiros buscavam preservar as áreas virgens de qualquer uso que não fosse recreativo ou educacional e os últimos, explorar os recursos naturais do continente, mas de modo racional e sustentável.

O conservacionismo americano é freqüentemente representado como uma batalha entre moralidade (representada pelo povo) e imoralidade (representada por interesses privados voltados à exploração dos recursos naturais da nação em benefício próprio).

Os meados dos anos 30 assistiram a um dos maiores desastres ambientais produzidos pela mão do homem na história: o Dust Bowl. Entre 1934 e 1937, mais de duzentas tempestades de poeira regionais atingiram as grandes planícies, erodindo cerca de 1,29 milhão de quilômetros quadrados e atingindo 16 estados americanos, resultado de meio século de práticas agrícolas irrefletidas. O Comitê das Grandes Planícies, em seu relatório de 1936, enfatizou o efeito de perturbações contra o equilíbrio da natureza, da busca de competição egoisticamente interessada e não regulamentada e da crença de que a natureza poderia ser moldada para corresponder à conveniência humana. Os efeitos do Dust Bowl foram sentidos muitos além das fronteiras dos Estados Unidos, fazendo com que o conservacionismo começasse a deslocar-se em direção a uma perspectiva ecológica mais abrangente e coordenada.

Na atualidade os EUA não têm seguido a tradição ambientalista, pois desde a década de 70, são considerados os maiores emissores de gases poluente na atmosfera, e não estão dispostos a aceitar as decisões internacionais para minimizar esta agressão ao meio ambiente. Alega-se prejuízo econômico ou ameaças a sua soberania. Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, este discurso ganhou consistência

3.1.1.3 Primeiros Acordos Internacionais

Os acordos internacionais, sobre o meio ambiente, surgiram, após a mobilização da sociedade que preocupada com a deterioração, fundou Organizações Ambientistas^{iv}, cujos objetivos eram sensibilizar os governantes para estabelecerem acordo ou leis de proteção ambiental.

Em 1900, foi assinado o primeiro acordo ambiental do mundo - a Convenção para a preservação de animais, pássaros e peixes na África - foi assinado, em Londres, pela Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Portugal e pelo Congo Belga. A preservação da caça estava na raiz da convenção, e havia pouco interesse pelos animais que não se prestavam à caça, os quais presumivelmente não estaria ameaçado por não serem caçados.

Em 1909, os protecionistas europeus se reuniram no Congresso Internacional para Proteção da Natureza, em Paris, e propuseram a criação de um organismo internacional de proteção da natureza. Em 1913, um ato de Fundação de uma Comissão Consultiva para a Proteção Internacional da Natureza foi assinado, em Berna, por 17 países europeus, mas a eclosão da guerra impossibilitou a sua efetivação. Em 1916, Estados Unidos e Grã-Bretanha (Canadá) assinam um acordo sobre pássaros migratórios. Em 1937, Estados Unidos, México e Canadá assinam o Tratado sobre os pássaros migratórios.

3.1.2 A Questão Ambiental na Atualidade

O enorme debate sobre escassez, gerado pelos acontecimentos dos anos 70, e a superação da teologia do mercado, nos milagres tecnológicos, fez surgir uma crescente conscientização de que o processo de desenvolvimento e sua forma incontrolável de destruição e de consumo de recursos estavam não só esgotando as reservas não-renováveis, como também, através da ruptura ecológica, transformando recursos renováveis em não renováveis. Pois percebia que a capacidade de se auto-renovar das florestas, da atmosfera, dos oceanos, dos solos e dos rios tinha sido seriamente prejudicada. A tentativa de eliminar os limites impostos pela natureza, através do progresso tecnológico, que tinha caracterizado quarenta anos da era do desenvolvimento, agora precipitava uma crise ecológica.

A Suécia, preocupada com chuva ácida, poluição no Báltico, e os níveis de pesticidas e metais pesados, encontrados em peixe e aves, propôs inicialmente a discussão global sobre as questões ambientais, pois já havia evidências que os problemas causados pela poluição industrial já escapavam da soberania nacional. E, em 1972, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, por meio da Comissão Brundtland, estabeleceu o primeiro diálogo entre países ricos e pobres sobre as questões ambientais.

A Conferência de Estocolmo tratou de questões como: população, alimentos, assentamentos humanos, água, desertificação, ciência e tecnologia, e energia renovável, dando origem a vários protocolos de intenções, sendo que foram poucos os países que implementaram ações concretas para reduzi-los.

Após a divulgação do relatório “Nosso Futuro Comum” (também conhecido por relatório Brandtland), no ano de 1987, as Nações Unidas convocaram, para os dias 3-14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro - Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD).

Na ECO 92, da qual participaram 178 países, as questões ambientais deixaram de ser um tema hermético ou apaixonado, passando a ser assunto constante nas discussões econômicas. A Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e as Convenções do Clima e da Biodiversidade constituem pactos universais que definirão o futuro.

O objetivo foi discutir conclusões e propostas do relatório que introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável e ainda comemorar os 20 anos da Conferência de Estocolmo.

A realização da Conferência teve dois significados que se entrelaçam e, ao mesmo tempo, ganham relevância tanto no plano do simbólico quanto na geopolítica do mundo contemporâneo. Em primeiro lugar, o fato da Eco-92 ter-se dado no Brasil enfatizou o quanto o tema tratado - meio ambiente e desenvolvimento como uma única e indissolúvel discussão - reflete os impasses brasileiros em relação ao futuro. Por ser o Brasil um dos poucos países do mundo detentores da chamada megadiversidade biológica, ou seja, de ecossistemas importantes, como florestas tropicais e cerrados, ainda em grau de integridade rara, num planeta devastado pela ação humana inseqüente. Essa característica, aliada à extensão territorial brasileira, certamente deve ser vista como elemento-chave no conjunto de fatores que pesam, hoje, na configuração das relações internacionais num contexto globalizado.

Em segundo lugar - e isso deve ser visto da perspectiva do que foi dito acima - a biodiversidade ganhou, em 92, ostensiva e definitivamente, o status de eixo crítico e privilegiado de negociação política e econômica. Não sem motivo causou tanta celeuma e repercussão, à época, o fato de os Estados Unidos se recusarem a assinar a Convenção da Biodiversidade (como é mais conhecida a Convenção sobre Diversidade Biológica) durante a realização da ECO 92. Na Conferência, ficou claro, de maneira pública, o que já se sabia nos círculos especializados: biodiversidade é poder. Lembra-se, a este respeito, das polêmicas acirradas que hoje condicionam as relações internacionais - de que é exemplo paradigmático a regulamentação jurídica do patenteamento genético - e que estão afetas ao campo da biodiversidade.

A Conferência do Rio dividiu-se em dois principais eventos:

- a) Conferência das Nações Unidas (governamental), com a presença de 178 países e a participação de 112 Chefes de Estados (o maior evento desse tipo já realizado, razão pela qual as Nações Unidas passaram a denominá-la Conferência de cúpula da Terra);
- b) Fórum Global, uma conferência paralela, reunindo os setores independentes da sociedade, tais como as organizações não-governamentais e outras entidades representativas, entre as quais, da indústria, de povos tradicionais, das mulheres, etc.

A Conferência do Rio produziu documentos fundamentais ao conceito de desenvolvimento sustentável, entre os quais a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Carta da Terra (earth Charter). Constituída por 27 princípios básicos, busca uma nova e justa parceria global, mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, envolvendo também os setores mais importantes da sociedade e a população;

- a) Declaração sobre Florestas;
- b) Convenção sobre a Diversidade Biológica, o uso sustentável de seus componentes e a divisão justa e equitativa dos benefícios alcançados pela utilização de recursos genéticos;
- c) Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, com a proposta de estabilizar os níveis de concentração dos “gases estufa”, de forma a prevenir as perigosas interferências humanas nos sistemas climáticos;
- d) Agenda 21, um amplo programa da ação com a finalidade de dar efeito prático aos princípios aprovados na Declaração do Rio.

A importância destas Conferências^v foi o grande passo na solução da problemática ambiental, através da consciência da sua existência. Isto pode ser considerado como o despertar da humanidade para o novo paradigma: o do Desenvolvimento Sustentável, através de uma tríplice visão utópica²³:

- a) **Social**: um desenvolvimento com crescimento estável com uma distribuição mais justa da renda e dos recursos. É a visão de uma sociedade boa para coletividade;
- b) **Econômica**: busca a alocação eficiente dos investimentos com o gerenciamento correto dos recursos e avaliação da eficiência econômica através de fatores macro - sociais;
- c) **Ecológica**: busca prolongar a capacidade de todos os recursos da Terra, através de um uso racional, mínimo e desperdício e prejuízo.

Portanto, a preocupação de natureza ambiental não está a cargo somente das organizações não-governamentais, e sim de toda a sociedade organizada, principalmente daqueles que detêm o poder político e econômico, pois antes de qualquer coisa, a deterioração do meio ambiente tem sua origem na atividade econômica.

²³ Utópica pela possibilidade de e não a certeza de se concretizar.

3.1.3 Perda da Biodiversidade

A biodiversidade²⁴ é uma das propriedades fundamentais da natureza, responsável pelo equilíbrio e estabilidade dos ecossistemas, e fonte de imenso potencial de uso econômico. É a base das atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e florestais; também fornece sustentação para a estratégica indústria da biotecnologia. Além de seu valor intrínseco, a diversidade biológica possui valores estéticos, genéticos, sociais, econômicos, científicos, educacionais, culturais, recreativos e estéticos.

A perda de diversidade biológica, que vem se intensificado nos últimos anos, envolve aspectos socioeconômicos, culturais e políticos. Os principais processos responsáveis pela perda de biodiversidade são:

- a) Perda e fragmentação dos habitats;
- b) Introdução de espécies e doenças exóticas;
- c) Exploração excessiva de espécies de plantas e animais;
- d) Uso de híbridos, transgênicos e monoculturas na agroindústria e programas de reflorestamento;
- e) Contaminação do solo, água e atmosfera por poluentes e
- d) Alterações climáticas.

A preocupação com a conservação da biodiversidade é justificada por três razões: (i) acredita-se que a biodiversidade seja responsável pelo equilíbrio e estabilidade dos ecossistemas; (ii) acredita-se que a biodiversidade representa um imenso potencial de uso econômico, especialmente através da biotecnologia; (iii) acredita-se que a biodiversidade esteja desaparecendo, inclusive com aumento na taxa de extinção das espécies, devido ao impacto da atividade humana sobre o meio ambiente (em especial, pelo crescimento populacional explosivo da humanidade e distribuição desigual das riquezas).

Foi precisamente essa violação dos limites da natureza, a perda da biodiversidade e o crítico quadro socioambiental, resultante do impacto dos humanos sobre o meio ambiente, que alertaram a comunidade científica sobre a fragilidade da vida, estimulando críticas ao modelo desenvolvimento econômico, através de várias teorias, como a: (i) do ecodesenvolvimento; (ii) da economia ecológica; (iii) da socioeconomia do desenvolvimento; (iv) da sustentabilidade; (v) desenvolvimento regional,. entre outras,

²⁴ A biodiversidade (ou diversidade biológica) refere-se à variedade de vida no planeta Terra, incluindo: a variedade genética dentro das populações e espécies; a variedade de espécies da flora, da fauna e de microorganismos; a variedade de funções ecológicas desempenhadas pelos organismos nos ecossistemas; e a variedade de comunidades, habitats e ecossistemas formados pelos organismos. O termo biodiversidade refere-se tanto ao número (riqueza) de diferentes categorias biológicas quanto à abundância relativa (equitabilidade) das mesmas quanto à variabilidade em nível local (alfa diversidade), complementaridade biológica entre habitats (beta diversidade) e variabilidade entre paisagens (gama diversidade). A biodiversidade, assim, inclui a totalidade dos recursos vivos e dos recursos genéticos.

3.2 Ecodesenvolvimento

Em 1973, segundo JACOBI (1999), Maurice Strong utilizou, pela primeira vez, o conceito de ecodesenvolvimento para caracterizar uma concepção alternativa de política de desenvolvimento, que foram definidos por SACHS (2000) como sustentabilidade, cujas dimensões são as seguintes:

- a) **Sustentabilidade econômica:** busca reduzir as distâncias entre padrões de vida ricos e pobres e melhoria da qualidade de vida de todos os envolvidos nas distintas iniciativas de desenvolvimento;
- b) **Sustentabilidade ecológica:** destina-se à conservação dos sistemas naturais, preservando a biodiversidade, respeitando a sociodiversidade e garantindo sua capacidade de suporte e regeneração diante dos impactos causados pela ação humana;
- c) **Sustentabilidade espacial:** voltada a uma configuração rural-urbana mais equilibrada e a uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas, promove projetos modernos de agricultura regenerativa, agroflorestamentos e agroindústrias, proporcionando acesso a técnicas adequadas e estabelecendo medidas de proteção a ecossistemas frágeis;
- d) **Sustentabilidade cultural:** a partir de peculiaridades de cada local, busca-se projetar, participativamente, um futuro apropriado às expectativas, necessidades e características de sua população. Os processos produtivos, tecnologias, modalidades de consumo e forma de vida são questionados, planejados e implementados dentro de uma perspectiva de reforçar os vínculos de relações entre os indivíduos e seu grupo e entre eles e o meio ambiente, a sociedade e as gerações futuras;

O ecodesenvolvimento surgiu para dar uma resposta à necessidade de harmonizar os processos ambientais com os socioeconômicos, maximizando a produção dos ecossistemas para favorecer as necessidades humanas presente e futuras. O ecodesenvolvimento apresentava-se como um modelo alternativo para que as correlações de forças dentro do sistema econômico dominante lhe permitissem decisões políticas e legais aceitáveis, desde os níveis locais/microrregionais até a escala global, para que minimizassem os problemas do meio ambiente, do desenvolvimento e da ordem mundial. (CAMPANHOLA, 1997).

3.3 Sustentabilidade do Desenvolvimento Econômico

O discurso do desenvolvimento enfraqueceu, frente aos problemas econômicos e sociais, que resultam da sua prática e, é impossível, no nível acadêmico, falar de desenvolvimento sem se referir a conceitos tais como: pobreza, produção, noção de Estado ou igualdade, pois o ponto mais crítico da sustentabilidade é o “gargalo econômico”.

Como proposta alternativa ao modelo econômico e político dominante, a Organização Nações Unidas – ONU, apresentou uma alternativa, que, em primeiro momento, é uma crítica ao modelo político-econômico neoliberal, e, em segundo, é uma definição mais consistente do que seja sustentabilidade, tratando o assunto em sua amplitude máxima, que é a qualidade de vida humana diante dos problemas político e econômico.

Politicamente, a ONU atualiza seu relatório de 1963, sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, onde declarava que “o desenvolvimento dos recursos humanos deve ocorrer juntamente com o desenvolvimento dos recursos naturais”, editando, segundo BRUM (1999) a Socioeconomia do Desenvolvimento, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), imaginando a sociedade ideal, em termos de política, economia, ecologia e qualidade de vida dos homens, teoria esta que, de acordo com ALAIN TOURAINE, apud BRUM, (1996): fundamenta-se nos pontos seguintes.

- a) **Primeiro:** desenvolvimento não é sinônimo de crescimento, nem se mede apenas pela renda média *per capita*. É a combinação de uma taxa elevada de investimentos; de um aumento da produção; de uma distribuição ampliada de renda; da compreensão de que a economia entendida como gestão racional dos meios de produção, está a serviço da integração social, da justiça coletiva e do bem-estar individual; e de uma consciência cívica da responsabilidade coletiva em relação ao presente e ao futuro comum. Contempla a importância de mercado, da profissionalização e da eficiência e enfatiza que o desenvolvimento efetivo só ocorre se as condições, para tanto, forem dadas em todos os níveis econômicos, social, político, cultural, ecológico, demográfico, etc.
- b) **Segundo:** o Estado, tornando eficiente e reorientado, a par do planejamento e da execução do que lhe compete, deve também exercer as funções de coordenador das forças econômicas e sociais e organizador do processo de desenvolvimento, em sintonia com a sociedade, assegurando parcela expressiva de responsabilidade e poder às comunidades locais e regionais, bem como aos distintos setores e segmentos da economia e da sociedade, para enfrentarem seus problemas;
- c) **Terceiro:** realizar uma profunda mudança de mentalidade e construir uma nova concepção de sociedade, através de uma nova aprendizagem: avançar pela cooperação, e não pela eliminação; avançar pela qualidade, pelo esforço e pelo talento, e não pela esperteza; avançar pela construção positiva, voltada para o todo, e não pelo individualismo e o imediatismo das respostas; avançar pela determinação, firmeza, coerência e persistência das ações, e não por gestos espetaculares e receitas milagrosas (em geral, enganosas); avançar através da valorização das pessoas e dos trabalhadores, do aumento da capacidade de gerar poupança própria, da otimização dos investimentos, da melhor utilização da capacidade ociosa existente, da utilização racional dos recursos naturais, da defesa, preservação e recuperação do meio ambiente, da eliminação dos desperdícios, de uma melhor organização social.

A sustentabilidade do desenvolvimento econômico, defendida pela tese da socioeconomia do desenvolvimento não se refere especificamente a um problema limitado de adequações ecológicas de um processo social, mas a uma estratégia ou modelo múltiplo para a sociedade, que deve levar em conta tanto a viabilidade econômica como a ecológica e a social. Num sentido abrangente, reforça a noção sustentabilidade e leva a necessária redefinição das relações sociais humanas (política e econômica) com a natureza e, portanto, a uma mudança substancial do próprio processo de organização social.(BELLIA, 1996).

3.4 Economia Ecológica

A teoria da economia ecológica se consolidou, segundo CAMPANHOLA (1997), no final da década de 80, onde a questão ambiental é incluída ao modelo econômico de maneira multidisciplinar e democrática, onde as populações, através da sua representatividade social, passam a influenciar na definição do desenvolvimento que desejam ter. É considerada como uma teoria sistêmica, pois considera desde a exploração e utilização das matérias-primas, passando pelo processo produtivo e depois pelo descarte, tanto de resíduos como de efluentes.

A economia ecológica enfatiza o conceito de sociedade sustentável, onde seus membros possuam qualidade de vida e que consigam mantê-la ao longo do tempo; também defende a necessidade das economias emergentes em condicionarem-se através do conceito de segurança alimentar²⁵, onde cada indivíduo tem o direito de consumir o mínimo de alimentos para ter uma vida saudável, dentro dos padrões aceitáveis de nutrição.

A economia ecológica pode ser qualificada com instrumento de gestão ambiental, pois, em última análise, esta teoria busca a obtenção de maiores benefícios com menor esforços, através da otimização do uso dos recursos que o homem tem a sua disposição, sejam eles de ordem financeira, material ou humana e, de acordo com BELLIA (1996), esta teoria seria aplicada de acordo com o esquema do quadro 3.1.

²⁵ O termo segurança alimentar está ligado diretamente à Política de Qualidade e Segurança Alimentar dos acordos da Política Agrícola Comum da União Européia, que apresentam dois significados, sendo um quantitativo, cuja preocupação é com o abastecimento, que se refere à “*segurança alimentar mínima alcançada quando os países em desenvolvimento chegam a uma produção de alimentos equivalente às suas próprias necessidades*”. O significado qualitativo está ligado à garantia que o consumidor possui em adquirir alimentos com atributos de qualidade que sejam dos seus interesses, entre os quais destacam atributos ligados à sua saúde. (MACHADO FILHO, et al, 1996).

Quadro 3.1: Processo de gestão ambiental

Objeto
Manter o meio ambiente saudável (à medida do possível), para atender as necessidades humanas atuais, sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras.
Meios
Atuar sobre as modificações causadas no meio ambiente pelo uso e/ou descarte dos bens e detritos gerados pelas atividades humanas, a partir de um plano de ação viável técnica e economicamente, com prioridades perfeitamente definidas.
Instrumentos
Monitoramento, controles, taxas, imposições, subsídios, divulgação, obras e ações técnica para minimizar os efeitos nocivos.
Base de Atuação
Diagnósticos e prognósticos (cenários) ambientais da área de atuação, a partir de estudos e pesquisa dirigidos à busca de soluções para os problemas que forem detectados.

Fonte: BELLIA (1996)

3.5 Sustentabilidade

Ao relacionar o desenvolvimento econômico e a preservação e proteção do meio ambiente, a ONU define “sustentabilidade” como o processo de desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer tais necessidades, sendo um processo de mudanças em que a exploração de recursos naturais, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais estão em harmonia e valorizam o potencial e a qualidade da vida humana.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNMAD (1991) sintetiza o desenvolvimento sustentável como um processo de transformação, no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. O desenvolvimento sustentável significa um estilo de exploração que leva em conta a solidariedade ambiental e social, respeitando primeiro o espaço humano, para depois considerar o espaço industrial e o econômico. A idéia de desenvolvimento sustentável acentua o antagonismo do homem frente à natureza em três pontos:

- a) **Econômico** - a doutrina do lucro (com planejamentos a curto e médio de prazo), o Consumismo (modo de vida insustentável), a obsolescência planejada dos objetos (auge no objeto de um só uso; os descartáveis, sistemas que não permitem reparos), ainda, a globalização é só dos mercados e de matérias-primas, (não há preocupação em globalizar conhecimento ou normas trabalhistas, por exemplo).
- b) **Político** - instituição da competição e da dominação, política da não-solidariedade (individualismo doentio), modelo de desenvolvimento que admite exclusão social em massa.

- c) **Filosófico** - Antropocentrismo- é inerente ao homem, conceber o universo em termos de experiências e valores humanos. O problema está, nas distorções desta filosofia:

As particularidades ecológicas, as características econômicas, as diversidades sociais das populações, os desequilíbrios regionais preexistentes, agora intensificados pela reorganização produtiva internacional, somada aos outros efeitos da globalização econômica, fazem com que o conceito de desenvolvimento regional ou local seja incorporado ao conceito de sustentabilidade, pois a tese da sustentabilidade não pode ser considerada como um modelo pronto e uniforme, que deva ser copiado. Entende-se que qualquer prática de intervenção deve incorporar as preocupações e as necessidades locais e regionais.

3.5.1 Sustentabilidade Ampliada

O conceito de sustentabilidade ampliada deve despontar da junção entre a Agenda Ambiental e a Agenda Social, onde se verifica a indissociabilidade entre os fatores sociais e os ambientais, e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza.

No desenvolvimento do conceito de sustentabilidade ampliada são identificadas quatro dimensões básicas: (i) **dimensão ética**: a preocupação com as gerações futuras; (ii) **dimensão temporal**: a necessidade de se planejar para o longo prazo; (iii) **dimensão social**: a conscientização de que a pobreza e a miséria são um dos grandes entraves da sustentabilidade; (iv) **dimensão prática**: reconhece a necessidade de mudança de hábitos de consumo e de comportamento. (BEZERRA & FERNANDES, 2000),

A interpretação dessas dimensões, sugere combinações que resultam segundo o autor em dinâmicas socioambientais da sustentabilidade, assim denominadas: (i) Sustentabilidade Ecológica; (ii) Sustentabilidade Ambiental; (iii) Sustentabilidade Demográfica; (iv) Sustentabilidade Cultural; (v) Sustentabilidade Social; (vi) Sustentabilidade Política e (vii) Sustentabilidade Institucional.

Com isto, o conceito de sustentabilidade desdobra-se em quatro vertentes: (i) crescimento econômico; (ii) equidade social; (iii) equilíbrio regional e (iv) equilíbrio ecológico. Induzindo a uma nova dimensão ética e política que considera o desenvolvimento como um processo de mudança social, com conseqüente democratização do acesso aos recursos naturais e distribuição eqüitativa dos custos e benefícios do desenvolvimento.

Conclui-se que a teoria da sustentabilidade reforça a necessidade de entender este momento de transição que todas as sociedades estão passando, bem como a necessidade de resgatar toda a preciosidade das diferentes culturas, da história, das experiências comunitárias, aproveitando suas características básicas – criatividade e solidariedade – na tentativa de implantar programas de desenvolvimento auto-sustentado, em que se fortaleça o local, cidades ou municípios, em que as necessidades básicas dos homens sejam atendidas, e onde que a ética e a justiça social caminhem juntas à economia.

3.6 Desenvolvimento Regional ou Local

O cenário atual exige que os países se ajustem às novas práticas do mercado internacional, para garantir a competitividade externa. Contraindo-se a isso, cresce cada vez mais a necessidade de uma organização interna que apresente alternativa econômica para o aproveitamento dos recursos humanos excluídos naturalmente do sistema. (VALLE, 2000).

Um dos desdobramentos do processo de globalização é a tendência de se fortalecer os espaços locais, procurando privilegiar os projetos econômicos auto-sustentáveis que garantam a preservação da cultura e do meio ambiente, e que venham, de alguma maneira, gerar empregos e, conseqüentemente, renda. Os programas de desenvolvimento local surgem, atualmente, como alternativa viável para a sustentabilidade.

O desenvolvimento local, de acordo com SILVA (2000) é entendido como processo de promoção social, econômica e cultural do ser humano através da combinação de três fatores:

- a) **Recursos:** terra, capital, trabalho e tecnologia;
- b) **Comunidade:** uma população de um determinado espaço, região ou município,
- c) **Organizações governamentais ou não governamentais:** tais como universidades, instituições, sindicatos, associações, agências, órgãos governamentais no âmbito federal, estadual e municipal.

Ou seja, é um processo de aproveitamento dos recursos e das riquezas de um determinado local ou região, onde os quais podem ser valorizados e transformados, através do efetivo envolvimento da população e da participação competente de organismos governamentais e não governamentais.

O resultado que se espera deste processo é a melhoria da qualidade de vida da população, através da geração de emprego, renda, acesso à saúde e educação, pois o desenvolvimento local é uma nova maneira de olhar e promover o desenvolvimento de comunidades humanas, pela integração, da educação, cooperação, compaixão, solidariedade, participação, democracia, direitos institucionais, oportunidades equitativas para o acesso às informações, saúde, trabalho, políticas ambientais racionais, eficiência econômica, com incremento das ciências e tecnologias (FRANCO 2000).

O Desenvolvimento Local é entendido como uma proposta de desenvolvimento promovido a partir das bases, com a participação ativa da população na identificação das necessidades e priorização de ações, através dos atores locais, a fim de garantir resultados que demonstrem melhoria na qualidade de vida desta população. Necessita de uma política para promover a descentralização às decisões para promoção da autonomia dos locais e, finalmente, um sistema de estímulo à criatividade e auto-realização pessoal, onde membros da comunidade aplicam sua verdadeira vocação. É uma metodologia (caminho), que deve ser percorrida por uma comunidade, em busca da qualidade de vida e participação democrática nos destinos de sua região, cidade ou localidade. (FRANCO 2000).

Este processo exige a descentralização, entendido tanto sob o ângulo administrativo, quanto participativo. Os serviços públicos locais devem ser promovidos, e deve ocorrer certa desconcentração com a delegação de responsabilidade ao âmbito local do governo que, por outro lado, e provavelmente como maior importância, provocará uma mudança de comportamento da sociedade civil, o que significará em uma maior aproximação entre o governo e a população, para permitir a identificação das necessidades. Esta mudança de conduta, mais participativa, resultará em mudanças de demandas, organização das pessoas e até de estilo de vida. (FRANCO 2000).

O processo, como um todo, deve ser administrado, de forma que a sociedade possa gerir as ações de maneira competente, através de passos, etapas, momentos, discussões, intercâmbios, sensibilizações, e da vontade da comunidade e das autoridades e lideranças constituídas, desenvolvendo nelas uma cultura de tomada de decisão estratégica, com a participação representativa da comunidade, valorização das experiências e dos conhecimentos já existentes, para garantir a legitimação do desenvolvimento.

O objetivo é constituir um fórum representativo da comunidade para que as pessoas participantes possam, juntamente com os capacitadores, discutir as necessidades da comunidade local com todo os seus segmentos, independentemente de qualquer ideologia e filiação político-partidária. Neste processo, todos os segmentos devem estar representados, para que se construa uma idéia, uma proposta e se consolide em um projeto para o local. Este projeto, futuramente, deverá caminhar de forma independente, ou seja, sem a presença externa dos agentes mediadores.

O desenvolvimento local pressupõe atores locais unidos por uma vontade solidária, que tomam a cargo o desenvolvimento de sua localidade, município ou região, em função das necessidades e aos recursos locais. Seu projeto cultural global supera considerações economistas e cria novas relações sociais, um “ser” e um “ser melhor”, que se situa no nível de qualidade de vida.

Neste desenvolvimento, atribui-se importância às experiências de organizações e ações populares, e estas permitem definir conceitos, inclusive do próprio desenvolvimento. Dando uma importância fundamental a sua história e cultura, pois incentiva o desenvolvimento através de dinâmicas sociais “endógenas”, em que os próprios habitantes de uma comunidade conseguem potencializar uma série de recursos, forças e capacidades próprias.

3.7 Considerações sobre o Capítulo.

A presença do homem em nada alteraria o episódio da vida no universo, caso ele não tivesse chegado à consciência. Seguindo a linha evolutiva de cada espécie, todos os animais tiveram um razoável desenvolvimento do sistema nervoso e cerebral.

Os mamíferos, em particular, tenderam ao desenvolvimento de mecanismos de ajustes ao meio, em função da sobrevivência (patas, garras, olfato, etc.). Mas o grupo dos primatas foi exceção, priorizando o cérebro. Esta priorização teve seu auge quando o grupo *homo* estabeleceu a relação cérebro-mãos, num fazer evolutivo que foi do estágio selvagem ao cultural.

Com a Revolução Industrial, o homem passa a ser o fator mais importante nas transformações sobre a Terra, sem preocupar-se com a conservação da natureza e a exploração racional dos recursos naturais. Este modelo fez com que o processo econômico evoluísse de forma mecanicista, desenvolvimentista e consumista, onde o lema era produzir a qualquer custo sem levar em conta a preservação dos recursos naturais.

Com a percepção desta *miopia desenvolvimentista*²⁶, o paradigma do desenvolvimento econômico começa a mudar, e palavras como racionalidade de recursos, ecologia, durabilidade e baixo consumo de matérias-primas fazem parte do discurso científico acadêmico desde a segunda metade do século XX.

Com a conferência de Estocolmo 72 (sobre meio humano), consagrando-se com a Eco 92 (sobre meio ambiente e desenvolvimento), vem-se desenvolvendo a idéia de sustentabilidade. É consenso, entre a maioria dos países, que deve-se buscar que o fenômeno desenvolvimentista e a proteção ao meio ambiente façam parte de um objetivo comum. A sustentabilidade não renuncia ao paradigma moderno de crescimento ilimitado, mas toma em conta o argumento ecológico.

O termo sustentabilidade possui, entre as várias definições, duas vertentes, sendo uma aplicada aos países ricos e outra às economias emergentes. O conceito aplicado aos países ricos centra sua atenção para a relação dos homens com a natureza, preconiza a utilização racionalizada dos estoques de recursos naturais. A preocupação maior de seus estudiosos está voltada às gerações futuras e à necessidade de políticas que preconizem um desenvolvimento harmonioso e, prioritariamente, sustentável, nos períodos posteriores, se preocupam mais com o bem estar de um animal silvestre e com as florestas tropicais do que com a miséria humana dos países onde eles estão localizados.

²⁶ **Miopia Desenvolvimentista:** é a falta de percepção de que o meio ambiente é indispensável para a sobrevivência da humanidade e que precisamos encontrar meios para que não se esgote, e que a concentração de renda e a proliferação da pobreza inibem o consumo de bens de capitais e, conseqüentemente, reduzem a multiplicação do lucro no longo prazo.

Já o conceito aplicado às economias emergentes, se refere diretamente ao incremento do padrão de vida material dos pobres que estão ao “nível do chão”, onde pode ser medida quantitativamente em termos do incremento da oferta de alimentos, renda real, serviços educacionais, cuidados com a saúde, saneamento e abastecimento d’água, estoques de emergência de alimentos e de recursos financeiros, entre outros, e também, indiretamente, no que concerne ao crescimento econômico do produto agregado, geralmente nacional. Em termos genéricos, o objetivo primário é minimizar a pobreza e as várias formas de violência, promovendo duradouros e seguros bens vitais para que se minimize o depauperamento dos recursos, a degradação ambiental, as rupturas culturais e a instabilidade social, ou seja, busca-se o desenvolvimento econômico sustentável, pois é necessário expandir os mercados.

Por isto que a teoria do desenvolvimento regional ou local poderá auxiliar o homem em reorganizar suas atividades econômicas – do micro para o macro - para a manutenção do seu *habitat*, visando à efetiva Sustentabilidade, através da tríplice visão: **Social**: um desenvolvimento com crescimento estável, que fortaleça os espaços locais com uma distribuição mais justa da renda e dos recursos. É a visão de uma sociedade boa para coletividade; **Econômica**: busca a alocação eficiente dos investimentos, com o gerenciamento correto dos recursos e avaliação da eficiência econômica, através de fatores macro-sociais; **Ecológica**: busca prolongar a capacidade de todos os recursos naturais da sua região, pelo uso racional, com mínimo desperdício e prejuízo, pois a Sustentabilidade é uma nova concepção de vida, ou seja, um processo de mudanças de valores que atinge as áreas: social, política, econômica e cultural, onde o homem do século XXI tem que vislumbrar que suas possibilidades futuras estão vinculadas não só à capacidade intelectual e científica de cada povo, mas a uma postura ética em tudo que o homem idealizar, planejar e executar.

4 DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO - MITO OU SUCESSÃO DE ERROS

Neste início de século, o Brasil terá que se preocupar com grandes desafios para a sua sustentabilidade: (i) a consolidação da nova ordem geopolítica americana, principalmente com as ameaças ao MERCOSUL e as pressões norte-americanas para a confirmação da ALCA, (ii) a retomada do desenvolvimento, um desafio que implica no rompimento dos círculos viciosos do retardamento econômico e da dependência, há muito tempo instalado em grande número nas economias emergentes; (iii) fornecer infra-estrutura básica e mão-de-obra qualificada para auxiliar no processo de expansões da competitividade das empresas, que implica na importação e no desenvolvimento de conhecimento/tecnologias avançadas de produção e de gestão; (iv) desenvolver a indústria de serviços para expandir as oportunidades de emprego para o fator trabalho, qualificando e requalificando os contingentes de desempregados para esta nova indústria e (v) a sustentação do crescimento econômico, em face das novas barreiras comerciais como a exigênciaglobal para a preservação do meio ambiente e as barreiras fitossanitárias, entre outras formas (ROSSETTI, 1997).

Outro grande problema do Brasil, que pode ser assim caracterizado, são as diferenças de padrões de desenvolvimento interno, fazendo com que o país possua, dentro do seu território e até mesmo dentro de uma cidade, regiões com qualidade de vida de primeiro mundo e, em outras, índices insatisfatórios de desenvolvimento humano e social. A dificuldade maior para minimização dessas diferenças está no modelo de desenvolvimento adotado, que resultou na criação de zonas ou pólos industriais²⁷, fazendo com que os recursos públicos fossem direcionados para estas regiões, proporcionando assim maiores investimentos em infraestrutura, em detrimento das outras, fortalecendo o processo de diferenciação regional, onde as regiões desenvolvidas tornaram-se atrativas, e as regiões pobres se tornaram dependentes e reservas de mão-de-obra barata, estimulando assim o processo migratório de pessoas.

²⁷ Pólos ou zonas industriais são a aglomerações racionais de indústrias, induzidas ou estimuladas pelo poder público ou pela iniciativa privada; se constituem como poderosos instrumentos de atividade e desenvolvimento econômico e de ocupação do espaço urbano e de áreas vizinhas às cidades com vocação industrial. Tais zonas têm ou podem apresentar limitações, devido a agressões ao meio ambiente, caso não combata a poluição industrial, além de atrair emigrantes, provocando assim graves problemas sociais.

Outra característica do desenvolvimento brasileiro foi o prevalecimento das idéias daqueles que defendiam o crescimento a quaisquer custos sem se preocupar com a distribuição de renda e a equidade social, partindo da premissa de que “é necessário fazer o bolo para depois reparti-lo”. Este processo centralizador resultou na acumulação de capital insuficiente, na capacitação deficiente da população e, conseqüentemente, em baixos níveis de produtividade, de produção e do desenvolvimento de novas tecnologias.

4.1 A Racionalidade do Desenvolvimento das Nações

O desenvolvimento de um país está alicerçado na política econômica, cuja principal premissa é aumentar a quantidade de bens e serviços produzidos, gerar riqueza, sanear as contas nacionais, equilibrar a balança comercial e estabilizar a economia; somente após estes objetivos alcançados é que se estimula a regulação social para uma melhor distribuição de renda e minimização dos problemas sociais. Entretanto, o desenvolvimento de um país depende da equação de fatores críticos para a sua sustentabilidade no longo prazo. Os fatores que devem ser considerados na avaliação da sustentabilidade de uma nação, segundo KOTLER (1997) e PEREIRA & ARAÚJO (1997) são:

- a) **Capital natural:** seu valor econômico, sua forma de exploração e sua sustentabilidade;
- b) **Capital físico:** progresso tecnológico, investimento em infra-estrutura básica para investimentos públicos e privados;
- c) **Capital humano:** população instruída pode aumentar o crescimento através do aumento da produtividade e, ou, proporcionar progresso tecnológico acelerado;
- d) **Capital social:** a responsabilidade social, o valor das famílias, o espírito de comunidade e sua politização;
- e) **Fatores políticos e gastos públicos;** a instabilidade política do governo pode gerar incerteza sobre o futuro e diminuir os incentivos para investir.

O país, que ignorar ou deixar de implantar melhorias e investir em qualquer uma dessas áreas, enfrenta o risco de enfraquecer sua sustentabilidade, em longo prazo, em favor de resultados imediatos.

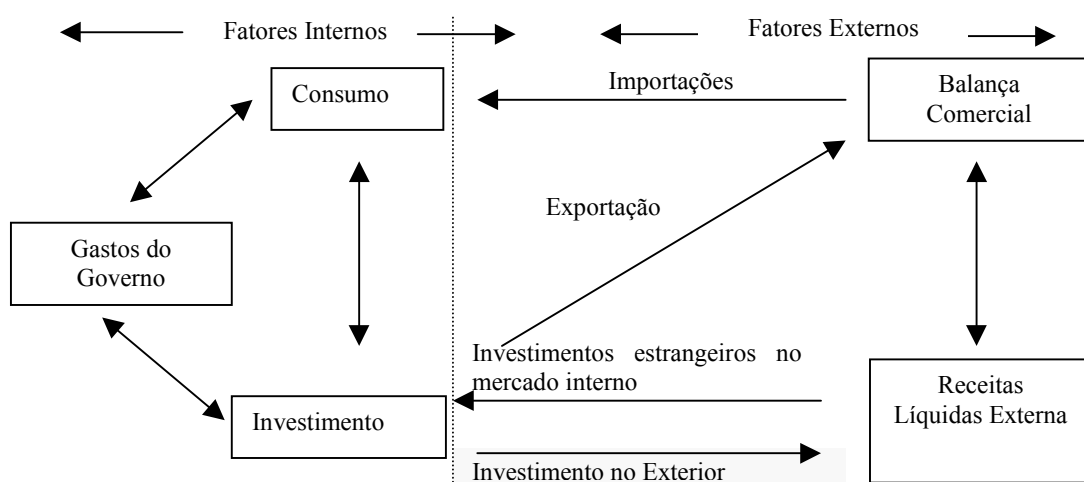
Segundo as análises de KOTLER (1997), PEREIRA & ARAÚJO (1997) e PORTER (1989), a base da sustentabilidade do país é também o delicado equilíbrio entre economia, sociedade e o processo político. Pois, um dos objetivos da economia é estimular o crescimento econômico, de forma que os problemas sociais que derivam da pobreza sejam minimizados, resultando em: qualidade de vida da população, com pleno emprego e preços estáveis, maiores oportunidades de educação e menores desigualdades de renda.

A percepção e comprovação de que os capitais sociais e humanos são fatores que estimulam o crescimento e a competitividade econômica de um país, exige a necessidade da adoção e novos instrumentos impulsionadores do crescimento econômico, considerando que o conceito de sustentabilidade demonstra que a vida de uma pessoa não é afetada somente por sua renda, mas também por sua longevidade, sua segurança, seu ambiente, sua saúde e estar livre de crimes, drogas, violência e desintegração familiar. Portanto, o crescimento econômico deve considerar que não se pode melhorar os fundamentos macroeconômicos sem o desenvolvimento do capital social e humano de forma homogênea.

O desenvolvimento econômico de um país não pode ser considerado apenas uma equação matemática, pois depende de fatores sociais, culturais e políticos que também devem ser levados em consideração ao se chegar a um panorama geral do potencial de oportunidades de uma nação. A tese do desenvolvimento econômico do país é construir o espírito nacionalista e as macropolíticas, com uma sólida compreensão de como organização e indivíduos se comportam e respondem a estímulos de geração de riquezas.

Uma forma de estimular o crescimento e o desenvolvimento de um país é fazer que haja a circulação da riqueza, através de gastos em bens e serviços, pelos diferentes setores da economia (unidades familiares, empresas, governo e entidades estrangeiras). KOTLER (1997), classifica estes gastos em: (i) consumo de bens e serviços por indivíduos e famílias, que é chamado de despesas com o consumo pessoal; (ii) investimento privado interno bruto, que é a compra de bens e serviços pelo setor empresarial, sendo que a parte fixa desses investimentos compreende as compras de novos bens de capital, como fábricas, máquinas e equipamento; (iii) gastos governamentais que envolvem despesas do governo com seu próprio consumo e investimento públicos, e (iv) receitas líquidas proveniente do exterior. A figura 4.1 demonstra o fluxo da geração de riqueza de um país.

Figura 4.1: Fluxograma da circulação/geração de riqueza de um país.



ADAPTAÇÃO KOTLER (1997)

A figura 4.1 demonstra que o desenvolvimento de uma nação é uma equação de entradas, processos e saídas, tal como uma empresa. O componente de entrada envolve os fatores de produção (capital, mão-de-obra), que podem fluir do exterior para o país (investimentos externos), serem redirecionados no âmbito (investimentos públicos ou privados) ou fluir do país para o exterior (investimentos no exterior). O objetivo real desta equação é maximizar a produção interna para suprir a demanda espontânea e estimulada, produzindo excesso para exportação.

4.1.1 A Função do Setor Público como Propulsor do Desenvolvimento

O governo, de acordo com KOTLER (1997), PORTER (1989), CLEMENTE & HIGACHI (2000), exerce influência substancial nas decisões estratégicas das empresas e dos indivíduos, por meio de medidas como investimentos e regulação: em infraestrutura física e social, política fiscal e monetária, política de investimentos, política industrial, política de comércio entre outras áreas. As políticas governamentais estimulam ou retardam o crescimento e as perspectivas de emprego, devido aos efeitos que essas políticas exercem sobre a econômica individual como: poupar, investir, trabalhar ou usar seu tempo livre.

Estas inter-relações podem ser observadas na figura 4.2, onde a função do governo é regular a economia através de incentivos criados por suas políticas, para que as mesmas tenham o máximo de influência sobre o desenvolvimento. De acordo com KOTLER (1997) e PORTER (1989), os pontos a serem entendidos são que as políticas de investimento de um país fortalecem o componente de entrada de seu processo econômico, estimulando os investimentos internos provenientes do exterior e da própria economia. As políticas industriais do país estimulam e reforçam a competitividade industrial no mercado interno e externo. As políticas comerciais, aliadas à política industrial, impulsionam o mercado interno, suprimindo sua demanda e estimulando as exportações, obtendo assim um equilíbrio na balança comercial.

As três políticas públicas básicas, observadas na figura 4.2, não podem funcionar eficientemente, a não ser que sejam executadas em um ambiente que as apóie com a devida infra-estrutura, num contexto institucional adequado e com um trabalho de base macroeconômico estável. Assim, para ajudar a constituir um processo de desenvolvimento da nação, as atividades governamentais devem ser compostas de políticas básicas como políticas de apoio com:

- 1 **Condições dos Fatores de Produção:** (i) regulação, política de preços e conservação dos recursos naturais (ii) educação e qualificação voltada para competitividade; (iii) desenvolvimento, regulamentação e política de preços da infraestrutura; (iv) sistema Jurídico; (v) coleta e disseminação de informação; (vi) política que afetam a poupança; (vii) regulamentação do mercado de capital, e (viii) política de ciência e tecnologia;
- 2 **Contexto Estratégico e Competitividade entre Empresas:** (i) leis trabalhistas; (ii) políticas que afetam os investimentos; (iii) política sobre comércio; (iv) política antitruste; (v) regulamentação de preços e mercados; (vi) política sobre propriedade estatal; (vii) leis de propriedade intelectual;

- 3 **Condições da Demanda:** (i) políticas (incluindo tributária), que influenciam padrões de consumo; (ii) políticas sobre comércio; (iii) qualidade dos produtos, saúde, segurança e regulamentação ambiental; (iv) informação sobre produtos para consumidores; (v) compras do governo;
- 4 **Setores Correlatos e de Apoio:** (i) zonas francas e parques industriais; (ii) políticas sobre comércio; (iii) política sobre propriedade estatal; (iv) licenciamento, política de preços, distribuição e controle fiscal das indústrias fornecedoras; (v) política e incentivos de localização industrial, e (vi) políticas para o desenvolvimento regional e de áreas atrasadas.

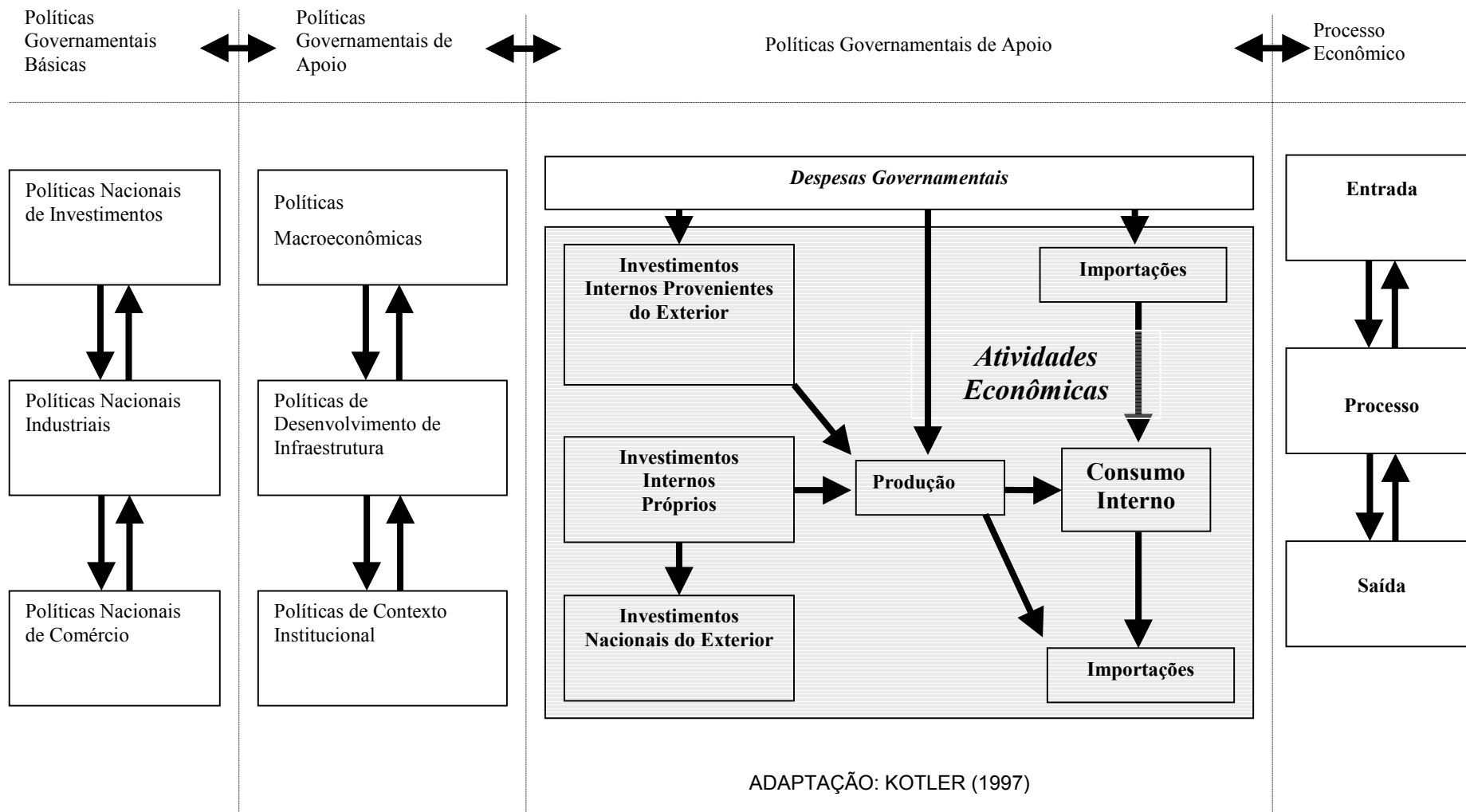
4.1.2 O Setor Privado como Propulsor do Desenvolvimento

O setor privado desempenha um papel importante no desenvolvimento de um país. Assim, as políticas governamentais e empresariais devem ser compatíveis. Ou seja, as empresas devem perseguir políticas de desenvolvimento de negócios coerentes com as políticas nacionais industriais e de investimentos. Da mesma maneira, as políticas de desenvolvimento de produtos e de comércio. Enfim, as políticas de desenvolvimento de mercado de uma empresa devem se congruentes tanto com suas políticas de desenvolvimento de produto quanto às políticas comerciais do país.

As políticas empresariais básicas requerem um conjunto de políticas governamentais de apoio, incluindo políticas financeiras, políticas de infra-estrutura empresarial e políticas de alianças e de questões legais. As políticas financeiras da empresa (fontes e uso de financiamentos) devem ser coerentes com as políticas macroeconômicas do país (taxas de inflação, juros e cambiais). Da mesma maneira, a amplitude e profundidade da infraestrutura de uma empresa (mão-de-obra, tecnologia, conhecimento) são determinadas pelas políticas nacionais de desenvolvimento e infraestrutura (educação, cooperação técnica para desenvolvimento em P&D – governo, setor privado e universidades), e incentivo a pequenas e médias empresas. Por fim, o contexto institucional de uma nação, como regulamentação, desregulamentação, retrocesso a regulamentações antigas, inevitavelmente afetam as alianças e as atividades com implicações legais como fusões, aquisições e direitos trabalhistas.

A conquista do desenvolvimento requer primeiramente a coesão política entre empresários, trabalhadores e governo, com garantias institucionais na política, na econômica e no judiciário, para que o país conquiste estabilidade fiscal e financeira que suporte e estimule o investimento produtivo, o desenvolvimento da educação e a geração de novos empregos.

Figura 4.2: inter-relações entre das Atividades Governamentais



Acredita-se que o desenvolvimento do Brasil deve ser entendido como um processo histórico-cultural, subordinado ao processo de reconstrução do Estado com um novo papel (político, econômico e social), a reestruturação do sistema empresarial e a implementação de estratégias setoriais de desenvolvimento competitivo para a agricultura e para a indústria (da manufatura, dos serviços e do conhecimento), orientado por um processo de descentralização. Este parece ser o maior desafio da sociedade brasileira nas próximas décadas, onde o setor privado deve assumir um papel ativo na criação de um cenário empresarial competitivo: a) aperfeiçoando a Infraestrutura local; b) beneficiando os fornecedores locais e atraindo novos investimentos de fornecedores; c) trabalhando de perto com instituições locais de educação e pesquisa, investindo em melhorar habilidades e programas especializados e definindo as necessidades de educação e treinamento; d) fornecendo ao governo informações e insumos substanciais sobre questões de regulamentação e restrições ao desenvolvimento do setor; e) trabalhando com o governo para definir soluções / abordagens alternativas para se resolver as necessidades críticas do seu setor.

Em sínteses, a vantagem competitiva de uma empresa é em parte resultado do cenário local e nacional e, no Brasil, os setores privados, através de suas associações de classes e câmaras, devem assumir papéis que, nos países industrializados, são assumidos pelo governo.

4.2 Desenvolvimento Brasileiro

O Brasil surgiu na História do Ocidente quando da expansão do capitalismo mercantil europeu, que teve início nos séculos XV e XVI. Reveladas as verdadeiras dimensões do mundo, os principais países da Europa buscavam assumir-lhe o controle. A obtenção de riquezas e lucros para as cortes e os grupos dominantes foi o interesse básico que impulsionou suas ações. Em decorrência, as terras descobertas, sua economia e seus recursos naturais foram articulados em função das necessidades e demandas da Europa que, a partir de sua superioridade tecnológica, política e militar, conseguiu impor, em maior ou menor grau, seus interesses e sua dominação sobre as populações nativas.

Uma das características históricas marcantes da sociedade brasileira é a dependência externa. Essa marca influenciou profundamente a sociedade brasileira – econômica, social, política, cultural, psicológica. E continua a influenciá-la.

Esta dependência é caracterizada por SANTOS (1993), BRUM (1999), como sendo uma situação econômica social e política, na qual uma determinada sociedade tem sua estrutura e funcionamento condicionados pelas necessidades, pelos interesses e pelas ações de outras nações mais poderosas e que exercem sobre ela uma dominação. O fortalecimento e o acultramento desta dependência só é possível, em última instância, com o apoio e colaboração interna de membros influentes da sociedade dependente, pois esta parcela beneficiada articula-se ou é articulada – aos interesses externos e passa a agir, subalternamente, em função de tais interesses, exercendo o controle da sociedade dependente, como intermediária dos interesses alheios dominantes, pois a permanência nesta situação é, particularmente, cômoda e conveniente.

De acordo com BRUM (1999), no desenvolvimento brasileiro é possível identificar três grandes fases da dependência, nesses quinhentos anos, assim identificadas:

Nos três primeiros séculos, que compreendem o período colonial, tínhamos uma Europa comercial e manufatureira, que necessitava principalmente de metais preciosos, produtos extrativos e agrícolas tropicais que lá era impossível produzir. A ação dos países europeus orientou-se para a obtenção desses produtos, nas respectivas colônias;

A emancipação política do Brasil (1882) ocorreu quando a Europa ingressa numa nova era – a revolução industrial – liderada pela Inglaterra, que necessitava de matérias-primas para suas fábricas, de produtos agrícolas para sua população urbana e de mercado para os seus produtos industrializados. E o Brasil foi articulado em função das novas necessidades e dos novos interesses dominantes, comandados pela indústria, estabelecendo fortes vínculos de dependência em relação ao país líder da industrialização;

A partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), e com a segunda fase da Revolução Industrial, os Estados Unidos da América assumiram a liderança do mundo. E o Brasil foi atraído e articulado em função do novo centro de poder mundial em emergência, ao qual se vinculou de forma dependente, processo que se consolida na década de 50 com a americanização da cultura brasileira.

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos assumem a posição de potência mundial e estabelecem a ordem política internacional com a constituição da ONU, e domínio econômico com a Conferência de Bretton Woods²⁸, em 1944. Com isso, de acordo com GRASSI & CANZIANI (1996), aliando o poder econômico ao poder militar, os Estados Unidos passaram a construir sua supremacia industrial e tecnológica, potência financeira e grande produtor agrícola, bem como ditar a política mundial, criando sérias dificuldades para a recuperação dos países destruídos pela guerra. O avanço soviético no Leste Europeu fez com que os EUA flexibilizassem as duras regras estabelecidas em Bretton Woods e aprovassem o Plano Marshal.²⁹, destinando recursos para a reconstrução da Europa. Isto fez com que os países Europeus e o Japão recuperassem e desenvolvessem suas economias a ponto de competir com os EUA, através do aumento da produtividade, da participação no comércio exterior e das reservas internacionais. Isso criou um centro hegemônico do capitalismo - G-7, que necessita, sobretudo, de mercados para os seus capitais excedentes, sua tecnologia e seus produtos industrializados. Em troca, e em menor grau, necessitam também de matérias-primas, produtos agrícolas e alguns produtos industrializados que podem ser obtidos nos países em desenvolvimento. Isto fez com que o Brasil se tornasse ainda mais dependente, principalmente devido à necessidade de capital externo para financiar o seu desenvolvimento. Em resumo, o desempenho da economia mundial depende significativamente do desempenho da economia norte-americana, pois as decisões políticas pós-guerra atribuíram aos EUA a condição de forte influenciador da economia mundial.

²⁸ O sistema monetário internacional, estruturado em Bretton Woods, com a criação do FMI (Fundo Monetário Internacional), BIRD (Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento e o GATT,, atribuiu aos EUA o poder de ter um padrão monetário que fosse simultaneamente moeda nacional e meio de pagamento internacional, transformando aquele país em centro monetário emissor da moeda internacional.

²⁹ A filosofia do Plano Marshal pode ser entendida no artigo: O Capital Humano na Filosofia Social de Marshal. (FONSECA, 1992)

As tentativas para romper a estrutura de dependência não foram suficientemente fortes para viabilizar um desenvolvimento autônomo e auto-sustentado, resultando em: (i) infraestrutura inadequada; (ii) crise da agricultura; (iii) investimento inadequado no MERCOSUL; (iv) pilhagem da educação; (v) desenvolvimento concentrado em detrimento dos demais (vi) falta de percepção do ambiente competitivo.

4.2.1 Crise da Infra-estrutura

Infra-estrutura é o suporte para a sustentabilidade de um país e quando bem gerenciada, promove não apenas o crescimento econômico, mas também melhora o padrão e a qualidade da vida. Porém, no Brasil, o desenvolvimento da infra-estrutura sofreu um atraso nos últimos 20 anos, bem como uma acelerada deterioração física, principalmente no: i) modal de transporte (rodoviário, ferroviários, navegação de cabotagem e aéreo), ii) telecomunicações, iii) portuário, iv) energia elétrica, v) saneamento básico, vi) controle de poluição (água, solo e ar) e vii) ciência e tecnologia.

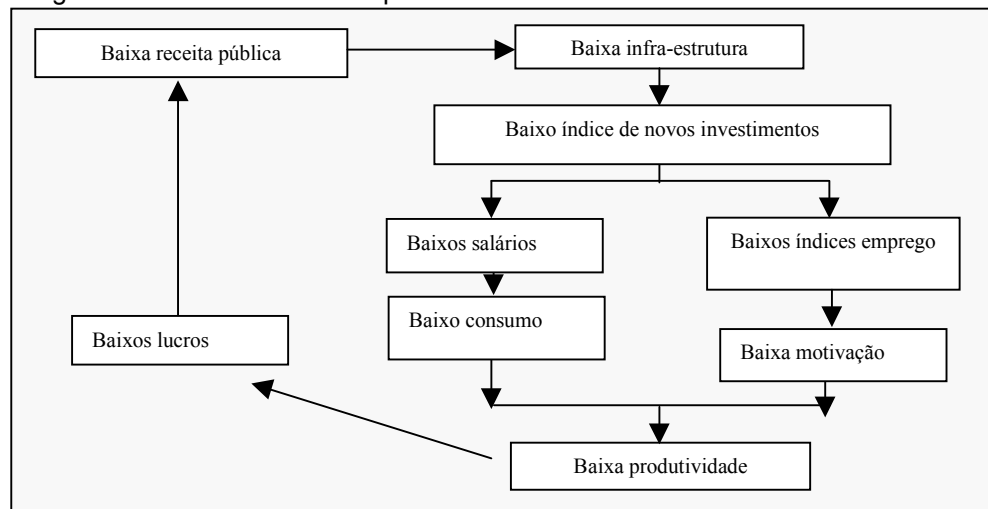
Este atraso, no caso brasileiro, tem sua origem na grave crise fiscal da década de 80 e 90, marcada por grandes déficits orçamentários, causados principalmente: i) pela falência do modelo brasileiro de empresas estatais, ii) aumentos mal calculados em gastos sociais, iii) setor público demasiadamente inchado e improdutivo, iv) má gestão financeira governamental, que levou o país a contrair pesadas dívidas para sustentar seus déficits, e conseqüentemente, a cortes drásticos em investimentos em infra-estrutura física e desenvolvimento social.

Segundo KOTLER (1997) uma infra-estrutura deficiente leva à baixa taxa de investimentos, o que, por seu lado, leva a baixos salários e baixos índices de emprego, conseqüentemente, levam a um consumo pequeno e a uma baixa produtividade. A baixa produtividade, por sua vez, significa baixos lucros que, por um lado, desencorajam investidores potenciais e, por outro, afetam a receita do governo. Menores receitas governamentais significam que apenas uma mínima verba poderá ser alocada à infra-estrutura do país, dando origem ao círculo vicioso da pobreza e do atraso, conforme demonstra a figura 4.3, que só poderá ser rompido com estratégia e/ou plano de governo eficaz de geração de riqueza, para salvar a economia como um todo.

4.2.2 A Crise Agrícola

É importante fazer um breve retrospecto para melhor situar e entender as dificuldades que enfrenta a agricultura brasileira durante, a década de 90 e início do século XXI

Figura 4.3: Círculo vicioso da pobreza e do atraso



FONTE: PORTER (1997)

4.2.2.1 Os Problemas de Origem Política

Os problemas em torno da terra não constituem uma especificidade do processo de desenvolvimento brasileiro; eles remontam à história de todas as nações, na medida em que a terra sempre foi considerada como meio de produção fundamental.

O problema agrário brasileiro começa com o descobrimento e se arrasta até a contemporaneidade. O modelo de política de desenvolvimento agrícola e de uso e ocupação do solo, no Brasil, desde a década de 70, encontra-se em profunda crise, sendo um espaço de conflitos e contradições que põem em dúvida a permanência do atual modelo de desenvolvimento, fazendo-se necessário a construção de novos padrões de crescimento para a agricultura brasileira, que viabilizem a superação desta crise.

A crise do campo tem sua origem na concentração fundiária e na não realização de projetos de Reforma Agrária Técnica que fixassem, mantivessem e viabilizassem a permanência dos agricultores no campo e não os expulsassem para periferias das cidades. Isto gerou: (i) o surgimento de milhares de famílias sem terras ou de “bóia-frias³⁰”; (ii) a extrema violência com que são tratados os conflitos fundiários; (iii) a concepção tecnicista de desenvolvimento da agricultura; (iv) o crescimento contínuo da violência no campo; (v) os diferentes problemas ambientais causados pela intensa exploração agrícola.

³⁰ Trabalhadores rurais que moram geralmente nas pequenas e médias cidades

Na análise de BOBBIO (1986), a modernização é um processo multidimensional de transformações nas esferas social, política e econômica, que se desenvolve por meio das suas relações. No Brasil, os processos que determinaram a modernização da agricultura brasileira, principalmente a partir de 1964, caracterizaram-se pela predominância dos aspectos econômicos sobre os sociais, de acordo com os interesses políticos dos legisladores e executores, derivando em uma política agrária extremamente conservadora.

Seguindo a construção histórica de DELGADO (1989), a política agrícola do Brasil foi construída da seguinte forma: no Governo Castelo Branco, foi lançado o PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo - que via o setor agrícola como atrasado e de baixa produtividade, o que, diante do avanço do setor industrial, poderia comprometer a política de desenvolvimento. Nesse contexto, o PAEG pretendia, em relação ao setor agrícola, diminuir as importações, aumentar a produção de matérias-primas, de alimentos e de produtos exportáveis. A ação do Estado foi direcionada à agricultura capitalista, no sentido de gerar excedentes exportáveis, para gerar superávit na balança comercial, com isso financiar o desenvolvimento industrial e fazer face a seus compromissos financeiros.

Com a ascensão do General Costa e Silva à presidência, foi elaborado o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968/70), que, em relação ao setor agrícola, objetivava a mudança da tecnologia e a modernização do sistema de abastecimento, assim como o aumento da produtividade com implementação de novas técnicas e da utilização intensiva de insumos. Para a viabilização desses objetivos, foram criadas facilidades de financiamento via Sistema Nacional de Crédito Rural, o que estimulou a expansão da agricultura capitalista e, com ela, a especulação sobre o uso da terra e a aceleração da concentração fundiária e os problemas ambientais provenientes do uso sem critérios de sustentabilidade do solo.

No governo Médici, foi elaborado o Plano de Metas e Bases (1970/73) que pretendia transformar o campo brasileiro em um grande celeiro de produção de alimentos. Para a transformação tecnológica, o desenvolvimento da agricultura capitalista era indispensável. Essa política tinha como consequência a desestruturação da agricultura familiar, o que, somado aos problemas físico-climáticos, principalmente do Nordeste, levou milhares de trabalhadores a abandonarem o campo em direção às cidades, especialmente em direção à região Sudeste. Ainda no governo Médici, foi definido o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1972-74). Nesse momento, o processo de modernização conservadora já estava estruturado e o objetivo agora era a intensificação da agricultura capitalista moderna em detrimento da agricultura familiar atrasada. As metas eram de incentivos fiscais e financeiros ao aumento da produção, ao investimento, à comercialização e à transformação tecnológica do setor. A problemática da Reforma Agrária não aparecia no Plano e foi remetida ao Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos a Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA).

No Governo do Presidente Ernesto Geisel, é elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975/79) e, com ele, é atribuída uma nova função ao setor agrícola: a de manutenção do crescimento econômico. No que concerne à Reforma Agrária, o governo retoma a estratégia da colonização de novas áreas, com o discurso vazio e repetitivo dos planos anteriores.

Com o governo do Presidente João Figueiredo, vem o III Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND (1980/85) que, diante da crise econômica do país, tinha como principal meta para o setor agrícola a ênfase na produção de alimentos básicos e produtos de exportação, com preferência para as pequenas e médias propriedades. Quanto à Reforma Agrária, o III PND pregava uma política fundiária no sentido de premiar o uso intensivo das terras e onerar as propriedades exploradas de modo inadequados ou inexploradas.

Na Nova República, do governo José Sarney, foi elaborado o Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, que tinha como meta assentar 1.400.000 famílias em 5 anos. Entretanto, no conflito com forças políticas conservadoras, foi profundamente modificado e acabou por ser inviabilizado, o que se refletiu no resultado onde apenas 10% do previsto foi executado.

Com a ascensão do governo de Fernando Collor, a Reforma Agrária sofreu um profundo golpe. Seu projeto - o Programa da Terra - previa o assentamento de apenas 400 mil famílias, no período de 1991/94, uma redução brutal com relação ao PNRA. Com Itamar Franco, inicia-se uma fase apenas de administração dos conflitos e das ocupações de terras com a realização de novos assentamentos; o governo se mostra mais sensível à problemática.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso, a Reforma Agrária surge como uma importante medida para o desenvolvimento da agricultura, para a solução do problema de segurança alimentar e para a redução dos conflitos agrários. Entretanto, o projeto de assentamentos, em implantação, apresenta-se apenas como uma política compensatória, sem a pretensão de alterar o modelo de desenvolvimento da agricultura. Sua meta, com relação ao assentamento de agricultores sem terras é ideal, contudo as dificuldades e a lentidão com que vem se desenvolvendo o projeto deixa espaço para dúvidas quanto ao cumprimento da meta estabelecida.

Em síntese: (i) o Brasil jamais teve um projeto de Reforma Agrária efetivado; (ii) o fim da ditadura militar traz a Reforma Agrária como condição indispensável para a solução do crescimento dos conflitos fundiários e da miséria de uma enorme massa populacional excluída; (iii) a situação da agricultura brasileira reflete a consagração de uma política agrária que propiciou a apropriação por parte de grandes proprietários e grupos empresariais, de imensas áreas de terras, expandindo o número e a extensão dos latifúndios; financiou a transformação da base técnica, apoiando o crescimento dos complexos agroindustriais em detrimento da agricultura familiar^{vi} e reprimiu com violência qualquer luta de resistência a essa política; (iv) para DELGADO (1989), o papel do setor foi definido em função das necessidades do desenvolvimento urbano-industrial. No primeiro momento, predomina a estratégia de transferência do excedente econômico, facilitada principalmente pela política cambial. No segundo momento, muda-se a estratégia e intensifica-se o processo de modernização conservadora, facilitada pelo uso de aparatos monetários do Estado, e (v) dentro do processo de desenvolvimento do modo capitalista de produção, no campo brasileiro, verificamos que a agricultura familiar vem sofrendo com políticas agrícolas que contribuem para a sua desestruturação; políticas estas que se fundamentam numa concepção dual onde se tem a agricultura capitalista como moderna e a agricultura familiar como atrasada.

4.2.2.2 Problemas da Ineficiência Produtiva

Na afirmativa de LACKI (1996), os conhecimentos emancipam os agricultores das dependências, os subsídios e o protecionismo as perpetuam. Esta afirmativa é uma crítica à atual cultura dos agricultores da América Latina para que os governos compensem as ineficiências do agronegócio³¹, pela via simplista e cômoda do protecionismo e dos subsídios³². Pois segundo LACKI (1996), por melhores que sejam as intenções de quem o faça, é uma proposta que, além de utópica, é altamente prejudicial aos agricultores, porque os induz a reivindicar do Estado o que este não está em condições de proporcionar-lhes, em circunstâncias que os produtores deveriam dedicar todo o seu tempo e esforço de forma muito mais objetiva e frutífera a:

- a) Identificar as ineficiências tecnológicas, gerenciais e organizacionais³³, que ocorrem nos distintos elos da cadeia dos agronegócios, porque são estas evidentemente as causas mais importantes que estão impedindo sua rentabilidade e competitividade;
- b) Assumir como sua a tarefa de eliminar as ineficiências, porque esta é a alternativa mais realista para que possam prescindir dos subsídios e das medidas protecionistas.

A cultura da dependência instituída pelo *lobby* dos grandes agricultores através da Comissão Parlamentar da Agricultura do Congresso Nacional, sustenta a tese de que a viabilidade econômica da agricultura será obtida mediante abundantes créditos subvencionados, refinanciamento de dívidas, subsídios, taxas alfandegárias compensatórias ou elevação do valor do dólar, entre outras. Forçam o governo a destinar recursos da área de infraestrutura, para cobrir esta demanda. Esta prática é prejudicial ao processo de desenvolvimento do país, pois efetivamente não resolve os problemas da ineficiência dos agronegócios brasileiro, porque beneficia somente os grandes agricultores³⁴ e esgota os recursos destinados a financiar os pequenos e médios agricultores.

A cultura da dependência é mantida por discursos ideológicos, que não demonstram com transparência a realidade competitiva dos agronegócios. Esta manipulação faz com que os mini, pequenos e médios agricultores assumam os discursos dos grandes em um processo de alienação onde:

³¹Ineficiências que ocorrem dentro e fora das propriedades rurais, antes, durante e depois da etapa de produção propriamente dita, e que são cometidas não apenas pelos agricultores e seus empregados, mas também pelos fabricantes os distribuidores de insumos o pelos compradores, processadores e comerciantes dos excedentes agrícolas.

³²O subsídio agrícola, no Brasil, em favor de uma porcentagem significativa de agricultores é impossível. Não necessariamente porque o governo não queira, mas sim porque não tem recursos, continuidade administrativa nem agilidade operativa ou porque não convém ao interesse nacional em seu processo de globalização.

³³ Por falta de organização, os agricultores: (i) compram os insumos com alto valor agregado, no varejo e do último elo da cadeia de intermediações; e (ii) vendem seus excedentes sem incorporar-lhes valor, no atacado, ao primeiro elo da referida cadeia. Isto é, em ambas as etapas fazem exatamente o contrário do que deveriam e lhes conviria fazer, incrementando desnecessariamente seus custos de transação.

³⁴ A cultura popular, no Brasil, diz que os grandes agricultores não pagam suas contas, pois sempre conseguem através do lobby político benefícios fiscais através das prorrogações.

- a) Os mini, pequenos e médios agricultores pensam que o governo não os atende em suas reivindicações por desprezo a eles ou por indiferença à agricultura; e
- b) Os mini, pequenos e médios agricultores continuam sendo vítimas de inescrupulosos manejos demagógicos dos maus líderes rurais e políticos, os quais, com o objetivo de conquistar suas simpatias e seus votos, os iludem com utopias que eles mesmos sabem que são inalcançáveis.

A eficiência só será adquirida se a política agrícola for feita por propostas realistas e honestas que, em primeiro lugar, reconheçam que em virtude do complexo cenário dos agronegócios, a agricultura rentável e competitiva obrigatoriamente terá que ser sinônimo e consequência de uma agricultura muito eficiente e, para conseguí-la, a única solução é uma política agrícola séria e realista; aí sim, com investimentos públicos de curto e médio prazo, que proporcionem as famílias rurais as tecnologias e a capacitação, para que saibam corrigir ou eliminar as graves distorções técnico-produtivas, de administração rural, de processamento, de armazenagem e de comercialização; porque são elas, e não necessariamente a falta de subsídios que estão impedindo que a agricultura seja uma atividade rentável e competitiva. Enquanto essas distorções não forem eliminadas, os cada vez mais remotos artificialismos paternalistas continuarão sendo insuficientes e ineficazes. Estas distorções, provocadas pela falta de conhecimentos, cuja importância os produtores subestimam, geralmente lhes causam mais prejuízo econômico que a falta de créditos, subsídios e protecionismo que eles insistem em superestimar. Felizmente os agricultores mais realistas já estão se dando conta que para ter rentabilidade e competitividade, é indispensável que eles cumpram simultaneamente os seguintes pré-requisitos:

- a) Melhorar a qualidade dos produtos colhidos;
- b) Reduzir ao mínimo os custos unitários de produção (mediante a diminuição do custo dos fatores e incremento dos rendimentos por unidade de terra e de animal);
- c) Aumentar ao máximo a receita obtida na venda dos seus excedentes (mediante a diminuição das perdas durante e depois da colheita, a incorporação de valor agregado e a eliminação daqueles elos da cadeia de intermediação que são reconhecidamente desnecessários).

Apesar de que, no Brasil, existem muitos honrosos e louváveis exemplos de produtores muito eficientes, infelizmente é necessário reconhecer que a maioria dos mini, pequenos e médios agricultores (não por culpa deles, evidentemente, e às vezes sem sequer dar-se conta) comete alguns, vários ou muitos erros na cadeia do agronegócio³⁵, e esta é a principal razão pela qual eles não têm rentabilidade e competitividade. Infelizmente, os rendimentos médios da agricultura e da pecuária brasileira são baixos e de alto risco, que, por si sós, demonstram, em forma categórica e indiscutível, que:

³⁵ No acesso aos fatores de produção, na utilização dos recursos disponíveis, na seleção e combinação de culturas e criações, na administração das propriedades, na aplicação das tecnologias, na colheita e na armazenagem, na transformação (processamento industrial) e na comercialização dos excedentes.

- a) Os erros cometidos pela maioria dos agricultores e/ou dos seus empregados são primários^{vii} e são provocados principalmente pela falta de conhecimentos elementares; é fácil constatar que a correção destes, não necessariamente requer crédito, insumos e equipamentos de alto custo; e
- b) Estes erros poderiam ser eliminados se o governo, diretamente ou em forma delegada, lhes proporcionasse a capacitação e as tecnologias; as quais, diga-se de passagem, não requerem recursos adicionais, mas sim necessitam de tecnologias de baixo ou zero custo para que sejam compatíveis com os recursos que eles já possuem e utilizar eficazmente os recursos humanos e financeiros dos governos estaduais e federal.

Outro fato é que a agricultura brasileira passa por um processo de transformação para acompanhar as mudanças econômicas e tecnológicas que ocorrem no mundo, principalmente porque o modelo agrícola exportador está sendo conduzido para reformas estruturais, em decorrência, dos seguintes fatores: (i) saturação do mercado de *commodities*, com a consequência depressão de preços, concorrendo para margens de lucro decrescente por unidade de produtos; (ii) dependência crescente de suporte técnico-científico; (iii) maior exigência nos padrões de qualidade dos produtos; (iv) maior dependência de processos modernos de gestão; e (v) maior pressão por sistemas modernos de informação.

Em síntese, a crise agrícola brasileira e o seu baixo rendimento têm como causas: (i) a ineficiência produtiva, que ocorre fundamentalmente por falta de conhecimentos, habilidades e competência, o caminho lógico é corrigi-las com tecnologias e capacitação em vez de compensá-las com subsídios e medidas protecionistas; porque enquanto persistirem estes erros, os rendimentos continuarão sendo baixos e, conseqüentemente, os custos unitários de produção serão tão elevados que mesmo que existissem subsídios eles não seriam suficientes para fazer desta agricultura ineficiente uma atividade rentável e competitiva. Este é indiscutivelmente o problema central, o qual devido à sua contundência e evidência ninguém tem o direito de continuar ignorando e (ii) a falta de uma política agrícola séria e competente, que poderiam dar garantias reais à agricultura brasileira, para investir em conhecimento e tecnologia.

4.2.2.3 Problemas Econômicos

De acordo com LACKI (1996), a agricultura brasileira está submetida a uma profunda contradição: a) por um lado, tem a urgente necessidade de modernizar-se, porque se não o fizer simplesmente não poderá enfrentar a fortemente subsidiada agricultura dos países desenvolvidos; b) por outro lado, o governo brasileiro além de não subsidiar e não adota medida de salvaguarda em favor dos seus agricultores, está reduzindo exatamente aqueles recursos e serviços com os quais, tradicionalmente, se pretendeu fazer a modernização da agricultura brasileira.

As evidências são de que os agricultores brasileiros terão que continuar enfrentando esta injusta contradição, pelas seguintes razões: (i) apesar dos avanços obtidos na Rodada do Uruguai do GATT, o mais provável é que os países desenvolvidos continuarão subsidiando e/ou protegendo os seus agricultores, seja através de barreiras alfandegárias ou não alfandegárias (sanitárias, ambientais, etc.), entre outras razões porque lhes convém e dispõem de recursos para fazê-lo, com o agravante que o governo brasileiro não tem o suficiente poder político para impedir que o façam (CARFANTAN, 1996); (ii) a adversa porém indiscutível realidade é que o

governo brasileiro mesmo que quisesse subsidiar a agricultura, não disporia dos recursos na quantidade necessária para compensar os subsídios que concedem os países desenvolvidos³⁶; (iii) mesmo que o governo brasileiro quisesse adotar medidas protecionistas (como por exemplo: proibir a importação de alimentos produzidos no país ou elevar suas alíquotas de importação), encontraria sérias dificuldades para fazê-lo pela seguinte razão: tais medidas beneficiariam a uma minoria (apenas aqueles agricultores que produzem a cultura protegida), porém prejudicaria uma grande maioria, constituída pelos consumidores, os quais teriam que pagar um preço mais alto pelo produto protegido, e (iv) outro fato é que, desde a década de 80, a agricultura é o suporte e continuará sendo para a estabilidade econômica, principalmente para controlar a inflação sobre a cesta básica.

Mas a crise econômica da agricultura brasileira tem suas origens: (i) nas mudanças no padrão de financiamento da atividade rural³⁷, iniciado a partir da metade dos anos 80 que, segundo dados da OCEPAR (1995-a), provocaram a redução da oferta de recursos financeiros para a agricultura, principalmente pela teimosia do governo brasileiro em não incentivar a agricultura, defendendo a teses que incentivo é o mesmo que subsídio, e portanto, é uma prática imoral e anticomercial. Tal fato se repete no ano 2000, quando o governo brasileiro é o único a respeitar o sistema de cotas para os exportadores de café, fazendo com que a cafeicultura brasileira perdesse mercado e competitividade; (ii) bruscas mudanças na política monetária, cambial e fiscal, impostas por pacotes econômicos como: Plano Cruzado/86, Plano Bresser/87, Plano Verão/89, Plano Collor I/90, Plano Collor II/91 e o atual Plano Real/93 que, de acordo com os dados da OCEPAR (1995), provocaram: a) descasamento dos índices de correção das dívidas e dos preços mínimos no Governo Collor (TR de 74,6% (inflação) e preços mínimos de 41,28%); b) índice da TR superior à URV em 7,21% no período de março/93 a junho/94; c) taxa anual de juros de 21,93%, no período anterior ao Plano Real e 55,26% no período pós-plano; d) incentivo à importação de produtos agrícolas (muitas vezes até com subsídios³⁸), mediante a redução das alíquotas do imposto de importação, a juros internacionais mais baixos e prazos vantajosos para pagamento, com o objetivo de controlar a inflação. Um exemplo foi a safra de 94/95: mesmo sendo a maior safra brasileira, com 81 milhões de toneladas e preços mínimos congelados, o governo incentivou as importações, fazendo com que os preços de mercado recuassem de forma que os agricultores não cobrissem nem os custos da produção.

³⁶ Só em 1992, os países desenvolvidos concederam a seus agricultores subsídios no montante de US\$ 356 bilhões de dólares: para efeito comparativo, é interessante mencionar, que nesse mesmo ano o montante da dívida externa dos 33 países da América Latina e o Caribe era de aproximadamente 418 bilhões de dólares.

³⁷ Sobre a mudança do padrão de financiamento da agricultura ver: GRASSI & CANZIANI (1996)

³⁸ Segundo a OCEPAR (1996-c) "os governos de países como EUA, Canadá, França, Japão, Alemanha, entre outros, estabelecem formas de proteção contra a importação de alimentos, em muitos casos contrariando as normas internacionais exportam com subsídios. As razões são bem justas do ponto de vista interno: os trabalhadores desses países recebem salários mais altos e adotam tecnologia mais avançada na produção de alimentos; com isso, os custos de produção ficam mais elevados, o que impede de concorrer com alimentos, fibras e outros produtos primários originários de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, onde os salários são até vinte vezes menores. Esse protecionismo, através de subsídios diretos às exportações, do estabelecimento de cotas ou ainda de outras alternativas, tem aterrorizado e desorganizado a agricultura de países em desenvolvimento, cujos governos não têm sido capazes de administrar políticas agrícolas de longo prazo. A agricultura brasileira tem sido -"vítima constante"- da combinação protecionista desses países e da falta de política agrícola interna."

Outro fator que contribuiu para a pilhagem da agricultura foi a intervenção do governo nos preços agrícolas, por meio de políticas setoriais ou políticas micro e macroeconômicas e de proteção à indústria, que provocaram a queda dos preços dos produtos “*in natura*”, enquanto os insumos e equipamentos agrícolas foram majorados acima da inflação, diminuindo o poder de troca na agricultura e descapitalizando o agricultor.

De acordo com VIEIRA (1999), parece haver, por parte do governo e do setor privado o consenso de que as mudanças estruturais do modelo agrícola do Brasil deverão estar orientadas a: (i) assegurar poder de competitividade pelo incremento da produtividade e pela capacidade de criar e manter mercado; (ii) atender às exigências de padrões de qualidade dos produtos, particularmente dos mercados externos; (iii) satisfazer uma demanda mais diversificada por produtos agropecuários; (iv) reunir capacidade para se beneficiar da tendência de transformação de *commodities* em produtos processados, como forma de agregar valor à produção.

Estes consensos não significam que o governo está em condições de conceder subsídios e adotar medidas protecionistas para compensar as conseqüências de uma agricultura ineficiente (dentro e fora da propriedade); deveria, como mínimo absolutamente indispensável, proporcionar aos agricultores os conhecimentos e as habilidades que eles necessitam para eliminar as causas que originam as referidas ineficiências.

4.2.3 Educação sem Foco Competitivo

Seguindo-se uma análise econométrica, desenvolvida por FERREIRA & ISSLER (1997), que classifica em os dois movimento no PIB da economia nacional: o planejamento de longo prazo, ou de tendência, que são objetos de estudo das teorias de crescimento econômico, e as ações de curto prazo ou de ciclo, que são as flutuações mês a mês, ano a ano. As mudanças no PIB, em curto prazo, são objetos de preocupações macroeconômicas, tais como: taxa de juros, controle de moeda, políticas físicas de curto prazo e a taxa de crescimento do PIB para o ano.

As mudanças no PIB, em longo prazo, são influenciadas pela acumulação dos fatores de produção, capital e trabalho, por fatores externos e investimentos produtivos que geram produtividades marginais maiores, pela estabilidade de longo prazo, pela educação e pelo investimento em capital humano. A análise de EASTERLY (1994), quando verificou o comportamento de diferentes variáveis econômicas em países de crescimento rápido e lento, constatou a importância da educação e do investimento em capital humanos no crescimento econômico e desenvolvimento dos países de crescimento rápido, reforçando assim a análise de Barro (1991) que enfatiza que o investimento em capital humano contribui para o maior crescimento econômico.

A condição brasileira é contraditória, pois em busca do desenvolvimento econômico de curto prazo, a educação e a formação da mão-de-obra brasileira sofreu um processo de pilhagem, ou seja, a opção estratégia competitiva, desde a década de 50 até 80 do governo e da indústria, de competir em uma econômica fechada e com mão-de-obra barata, gerou um grande contingente de analfabetos funcionais que estão sendo descartados pela nova economia.

Pois a competitividade brasileira, após seu processo de abertura está sendo influenciada por um fenômeno irreversível e com intensidade crescente como a globalização dos mercados, a dependência da tecnologia e da informação. Neste ambiente, a indústria brasileira, para ampliar e consolidar sua presença no comércio doméstico e internacional, tem que adequar sua produção aos padrões de qualidade e produtividade vigentes na economia mundial. Este processo de modernização se dá tanto pelas inovações tecnológicas, lideradas pelas áreas de informação e microeletrônica, quanto pelos novos processos organizativos e gerenciais; é neste ponto que a estratégia de competir com mão-de-obra barata está prejudicando a alavancagem da competitividade da indústria brasileira, principalmente daquela localizada nos municípios periféricos, onde os dados sobre o grau de instrução da força de trabalho não são nada animadores, e o pior, um grande contingente de pessoas despreparadas estão migrando para os centros industriais em busca de emprego.

Apesar de não se ter dados estatísticos da realidade destes municípios, mas considerando o abandono da educação (quer seja por falta de vontade política, quer seja por falta de visão empresarial), pode-se concluir que os níveis médios de educação da força de trabalho destes municípios estão abaixo dos **quatro anos de estudos**³⁹; e, segundo análises internacionais, são necessários pelo menos oito anos de estudo para se obter os conhecimentos mínimos que possibilitem a eficácia de treinamentos específicos.

O Brasil tem, portanto um enorme obstáculo a vencer: o de educação, de qualificar e requalificar, em tempo recorde, de acordo com as novas exigências do mercado, os trabalhadores, para assegurar empregos de qualidade e garantir o sucesso do processo de modernização produtiva de sua indústria. Tarefa esta que já se iniciou com programa do Governo Federal, através do FAT – Fundo de Assistência ao Trabalhador. Mas, esta ação esbarra na superação dos seguintes pontos de estrangulamento: (i) os baixos níveis de escolaridade dos trabalhadores (ter diploma não significa ter o saber); (ii) o grande número de jovens egressos, a cada ano, do sistema educacional, com preparo inadequado para enfrentar as exigências do mercado de trabalho (política destinada a melhorar a performance estatística contrapondo política de qualidade do ensino); (iii) a desatualização e ineficiência dos sistemas de formação profissional para atender com rapidez às mudanças tecnológicas e gerenciais; (iv) a inexistência, na região, de metodologias (já testadas de ensino -Técnico e Superior- adequadas às novas necessidades do setor produtivo e ao perfil educacional desejado do trabalhador); (BARROS & MENDONÇA, 1997).

Esta realidade acarreta o desperdício microeconômico dos investimentos, devido à má utilização ou à subutilização da tecnologia instalada e à incapacidade do trabalhador de adequar-se às modernas técnicas de gestão, dado o seu baixo nível de escolaridade. Este problema é histórico, ressaltando-se as exceções⁴⁰, a sociedade brasileira pouco valorizou a escolaridade/educação como fator determinante da superação do subdesenvolvimento. Conseqüências visíveis destes fatos são as críticas condições do sistema de ensino, em especial do ensino público, e a ausência de políticas públicas efetivas (que atendam também o interior) de formação profissional.

³⁹ Média Nacional, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 1997,

⁴⁰ Não se deve deixar de mencionar a experiência de mais de 50 anos dos sistemas “S’s”, que durante boa parte desse período teve uma papel significativo na qualidade dos trabalhadores (com efetividade nos grandes Centros Urbanos), servindo de modelo para outros países latino-americanos.

A grande contradição sobre educação no Brasil aparece quando se analisa e compara os gastos públicos com educação na década de 90, pois verifica-se que não são desprezíveis, quando comparados com os dos países semelhantes⁴¹. Em termos percentuais, os gastos com educação, no Brasil, não são baixos, o problema é a eficiência (que é o mais grave) e a composição destes gastos (que não é tão grave). O estigma é que o problema da educação no Brasil é de evasão escolar, mas o fato é que se gasta mal o dinheiro e os alunos simplesmente não aprendem.

Os alunos brasileiros, de acordo com FERREIRA & ISSLER (1997), não aprendem porque se paga mal aos professores, os professores do primário são mal treinados e gasta-se uma parcela enorme dos recursos da educação em investimento⁴².

A percepção é que os alunos brasileiros valorizam a educação, ficando na escola, mesmo os mais pobres, até os 13, 14 e 15 anos, mas o problema é que eles não aprendem. Esta ineficiência (falta de perspectiva prática) é grave, e isto desestimula o aluno, que fica 3, 4 e 5 anos no primeiro ano do ensino fundamental. Como o professor não consegue ensinar, o aluno acaba abandonando a escola para trabalhar. FERREIRA & ISSLER (1997). A política de educação brasileira atual objetiva apenas a melhora dos indicadores internacionais, pois diminuir a repetência e pagar os pais dos alunos, para que eles fiquem nas escolas, aumentando os gastos, não significa ter eficácia e resolutividade.

Em síntese, há consenso de que, atualmente, as vantagens comparativas de um país ou região não estão somente em função do potencial de recursos naturais ou de sua localização, dependem de mudanças na capacidade de competir no mercado, adquiridas como decorrência do desenvolvimento de recursos humanos e da capacidade de gerar e aplicar conhecimento para a produção de bens e serviços e a solução de problemas sociais. Neste sentido, é que o Brasil tem a necessidade de enfrentar, com urgência, a questão da qualidade educacional com a finalidade de melhorar o seu desempenho, para obter resultados a médio e longo prazo, e, ao mesmo tempo, equacionar uma política de formação profissional que aproxime os trabalhadores das exigências do setor produtivo ao processo educativo formal, bem como criar mecanismo de requalificação profissional dos trabalhadores que estão dentro das indústrias. Isto se torna importante tanto para atender ao estoque dos trabalhadores adultos quanto para preparar os jovens educandos, futuros trabalhadores, cujas exigências educacionais serão maiores e bem mais complexas.

⁴¹ Argentina, Chile, México, Venezuela e Costa Rica (AMADEO ET AL, 1994)

⁴² O Brasil não precisa de mais escola, pois a quantidade de escolas tem que crescer junto com a população e já se tem uma quantidade que, de certo modo, é satisfatória. Em termos de educação, a prioridade não é aumentar gastos., pois o sistema é improdutivo, o aumento de gastos pode não gerar ganhos em termos de qualidade e bem estar para a população e em termos de crescimento. O problema poderá ser solucionado oferecendo-se estrutura para os professores lecionarem, através de reciclagem, aumento de salários diretos e, também, cobrando mais dos professores. Outro problema é de composição dos gastos, ou seja, gasta-se pouco em ensino básico e proporcionalmente muito em ensino superior. De acordo com FERREIRA & ISSLER (1997), o Brasil gasta 52% das verbas em educação com 88% dos alunos do nível básico, mas gasta 40% com 3% dos alunos. Não se trata somente de tirar verba de um e colocar no outro; pode-se aumentar marginalmente os gastos e, de alguma outra forma, tornar as escolas superiores mais eficientes. O problema só será resolvido quando esta distorção na composição dos gastos for sanada.

4.2.4 A Falta de Percepção do Ambiente Competitivo

A falta de percepção do ambiente competitivo foi a causa dos problemas de natureza econômico-financeira do desenvolvimento brasileiro, pois verifica-se, na prática, que os empresários brasileiros em sua maioria, demoraram muito para perceber as mudanças nos fatores macro-sociais, políticos e econômicos, iniciadas a partir da década de 80, demonstrando baixa capacidade ativa de adaptação às variáveis econômicas e ao mercado competitivo.

O desenvolvimento industrial brasileiro pode ser resumido como um acúmulo de problemas internos e externos que dificultaram o seu crescimento e adaptação aos desafios de eficiência produtiva dos anos 80 e à competição global iniciada a partir da década de 90, pois a cultura empresarial predominante era a de: (i) enfoque no governo como a base principal de vantagem competitiva; (ii) oportunismo ao invés do desenvolvimento de uma estratégia competitiva; (iii) investimentos com curto horizonte de tempo; (iv) dependência de salários baixos e recursos baratos; (v) pouca ética de trabalho e processos / operação de baixa produtividade; (vi) competição baseada apenas no preço - baixa qualidade e baixos padrões de segurança; imitação de produtos habitual; (vii) investimento mínimo em máquina e equipamento, P & D, informação e conhecimento; (viii) total dependência de parceiros estrangeiros e de licenças estrangeiras para os projetos de produtos, a tecnologia dos processos e o financiamento; (ix) conglomerados de grupos empresariais, e (x) mentalidade de exportação de commodities.

Os problemas externos no processo de industrialização do Brasil, estão ligados às recomendações econômicas do FMI, do BIRD e da OMC e às mudanças ocorridas na economia mundial após a segunda guerra e com o fim da guerra fria, que alteraram sensivelmente o ambiente econômico e trouxeram grandes desafios à economia mundial.

Os problemas internos, que contribuíram para a perda de competitividade da indústria brasileira, segundo SUZIGAN (1996), foram: (i) o protecionismo excessivo, não-seletivo, sem metas nem prazos ou sem qualquer contrapartida em termos de desempenho e desenvolvimento tecnológico; (ii) tardia e insuficiente ênfase no fomento a exportação; (iii) quase desleixo em relação à capacitação tecnológica para inovar; (iv) ampla concessão de subsídios (fiscais e financeiros) à formação de capital industrial e à exportação de produtos manufaturados; (v) forte intervenção reguladora, particularmente sobre investimentos, preços e salários, implicando reservas de mercado informais em alguns setores, que não se beneficiou dos ganhos de produtividade; (vi) não-sequencialidade dos planos e políticas, com apenas dois períodos⁴³ em que o desenvolvimento industrial foi objetivo de planejamento indicativo, estabelecendo metas setoriais e coordenação de instrumentos e políticas auxiliares”.

O Brasil está fazendo um esforço considerável para ser competitivo, com resultados satisfatórios, para modernizar seu aparelho produtivo. As empresas estão acordando para a necessidade de sobreviver ao aumento da competitividade em uma economia globalizada, recorrendo à modernização através da inovação tecnológica⁴⁴ e de novas formas de organização da produção, para se ter competitividade efetiva⁴⁵.

⁴³Segundo SUZIGAN (1996), os dois períodos no Brasil em que houve maior aproximação à prática de política industrial foi: O Plano de metas do governo Kubitschek (1956-51) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-79).

⁴⁴ É inegável que a modernização produtiva tem levado a um enxugamento dos postos de trabalho nas empresa em que o fenômeno ocorre. Nos países desenvolvidos, observa-se um crescimento líquido

As novas bases produtivas, centradas na modernização dos equipamentos e nos conceitos de qualidade e produtividade, estabelecem um novo paradigma de produção. Este novo modelo tem como características a flexibilidade, a diversificação de fornecedores e a descentralização das atividades, de modo a tender às necessidades e aos interesses do consumidor, que passa a ditar as novas regras do jogo.

Estas novas exigências do processo de produção e dos métodos de gestão a eles associados passam a exigir outras qualificações dos trabalhadores, tais como o trabalho em grupo, conhecimentos técnicos, a capacidade de interpretar instruções e a habilidade para utilizar equipamentos e materiais mais sofisticados, onde o núcleo de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas ao longo do processo educacional constituem um requisito essencial para a formação do trabalhador, estimulando-o a ampliar suas oportunidades de inclusão e de desenvolvimento no mercado de trabalho, objetivando sua valorização pessoal e profissional.

4.2.5 Perdas da Receitas

A perdas de receitas do estado Brasileiro está ligada diretamente a falta de controle sobre os gastos públicos, que facilita ação dos lobistas e a existência da corrupção. Mas a própria formação histórica da cultura de gestão pública brasileira favorece a existência da corrupção⁴⁶, que é a forma mais prejudicial ao desenvolvimento do país, produzindo distorções da alocação dos recursos públicos, pois, quando num processo de compras de governo são escolhidos produtos/serviços inferiores aos padrões técnicos mínimos, a sociedade é diretamente prejudicada, e mesmo quando os melhores produtos são selecionados, a existência de um suborno significa um custo incorrido muito alto (KOTLER, et al 1997) e NALINI (2000).

negativo do emprego formal, muito embora haja criação de oportunidade de trabalho no chamado mercado não-formal, pela terceirização, criação de pequenas empresa e contratação temporária de trabalho. Ainda assim, tais oportunidades têm-se mostrado insuficientes para contrabalançar o número de desempregados. Várias políticas têm sido implementadas para minimizar esse problema: alguns países têm reduzido a jornada de trabalho e os salários; outros têm criado incentivos para que os jovens permaneçam mais tempo na escola; outros, ainda, têm alterado a legislação trabalhista, com a finalidade de aumentar o incentivo ao emprego. Todas estas políticas são resultados da flexibilização do mercado de trabalho desses países. A dosagem dessas políticas varia de acordo com o estágio das relações de trabalho e o papel; que o Estado exerce nessas questões. Em todas elas, no entanto, o componente requalificar e qualificação profissional estão presentes. Nos países subdesenvolvidos, esses processos apresentam características diferentes. Primeiro, a modernização produtiva é um fenômeno recente; segundo, as relações de trabalho são mais frágeis; por último, e não menos importante, a força de trabalho apresenta baixos níveis de instrução.

⁴⁵ A competitividade efetiva tem como características: a) produção de conhecimento; b) disponibilidade de trabalhadores com grau de conhecimento, condizente com as necessidades dos equipamentos e do estilo de gestão; c) acelerar o processo da aprendizagem e da capacitação, peças fundamentais para o sucesso da modernização e da garantia de um emprego de qualidade. Mas este novo perfil de qualificação do trabalho é fundamental ao contexto, no qual sobressai, em primeiro plano (vale a pena insistir), a importância da educação básica.

⁴⁶ Corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima, é uma alternativa da coerção, posta em prática quanto as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar (MARTINI, 1994). A corrupção constitui, primordialmente, um fenômeno socioeconômico. Aparece quando e onde aparece o dinheiro. À medida que aumenta o volume de meio circulante, com que a sociedade enriquece, cresce, paralelamente, o nível da corrupção, a ponto de esta se torna um mal endêmico e institucionalizado (KUJAWSKI, 1997)

A corrupção não apenas cria uma concentração de riqueza improdutiva, mas causa uma grande evasão de divisas do Brasil e contribui também para o acultramento da lei de Gerson, “o culto de levar vantagens em tudo”, principalmente porque encontra ambiente mais propício à sua expansão perniciosa devido ao baixo nível de moralidade pública e privada.

A corrupção brasileira, de acordo com ALVARENGA (1996) e SPINOLA (1996), pode ser considerada como cultural, pois é legítimo o ato de lesar o governo; esta afirmativa baseia-se no fato de que, nesta prática, a relação corruptora e corrupta não é diretamente lesiva à pessoa. O suborno, a fraude, o peculato só atingem a pessoa indiretamente pela lesão do Estado. Por isso ninguém se queixa da corrupção, pois lesado é o público, o contribuinte, o consumidor, a sociedade.

A corrupção brasileira tem sua origem e é mantida pelo próprio governo (legislativo e executivo)⁴⁷, pois os funcionários administrativos recebem gorjetas para apressar o andamento de processo, para que petições sejam processadas ou cheguem à mesa certa; aceitam e não denunciam os atos ilícitos de seus pares ou superiores, com isso: financiamentos são liberados sem viabilidade econômica, verbas governamentais são liberadas para obra irregulares, o tráfico de influências dentro do governo é algo normal, corporativismo dos governos (da direita ou da esquerda) não são denunciados, líderes sindicais e políticos enriquecem sem rendas compatíveis, canais de comunicação são utilizado como moeda de barganha, entre outros.

Em síntese, a corrupção é uma falta de respeito que, apesar de ser denunciada, não é combatida efetivamente, isto porque, no Brasil, a conjugação corrupção/pobreza reflete um quadro de lastimável degradação, onde o vínculo entre as práticas da corrupção e a pobreza é reforçado, em primeiro lugar, porque debilita os valores éticos e morais da sociedade, tanto do âmbito público como do privado e esta debilitação, segundo NALINI (2000), leva a aceitar como custo inevitável da transformação econômica, a crescente desigualdade social, e, em segundo lugar, porque o custo econômico da corrupção, gerando sobrecustos, desvio de fundos e encarecimento de serviços, impede as políticas sociais eficazes para aumentar o problema da pobreza.

Eliminar a corrupção é uma utopia filosófica e sociológica, pois o homem, na sua concepção, sempre busca o poder e a riqueza; minimizá-la é possível, mas somente através da educação e da consciência coletiva de que a corrupção lesa o cidadão, o povo (titular do poder), já que os governantes são meros representantes de sua vontade no poder para legislar, executar e judicar em seu benefício. Caso não minimize o custo Brasil da corrupção e invista mais no social, na geração de empregos e na qualidade de vida, corre-se o risco de se ter “o quatro poder” (crime organizado ou terrorismo) implantado e legitimado.

⁴⁷ A corrupção da política brasileira tem sua causa, segundo a Transparência Internacional, no financiamento privado das campanhas eleitorais, pois, após eleitos, os membros dos executivos e dos legislativos terão que atender obrigatoriamente os interesses daqueles que os financiaram; feito isto, atenderam seus interesses particulares e fim.

4.3 Considerações sobre o Capítulo

Na análise do desenvolvimento brasileiro, demonstra que, até a década de 70 os pequenos e médios municípios brasileiros, possuíam grande parte de sua população vivendo na zona rural, sem uma formação profissional adequada, pois a opção competitiva de Brasil desde a década de 30 até o final da década de 80, fora a de competir com mão-de-obra barata (que não exige grandes investimentos em educação formal ou profissional) e exploração dos recursos naturais e os commodities agrícolas. A partir da metade da década de 70, com a mecanização da atividade agrícola, e ênfase na produção agrícola destinada a exportação, principalmente pela falta de investimentos para fixar o pequeno e médio agricultor no campo. A população agrícola migra para as cidades (primeiro processo migratório), morando na periferia tornando-se trabalhadores rurais, mas com modos de vida urbana, sem o conforto, perspectivas e qualidade de vida.

Isto ocasionou o segundo processo migratório: das pequenas cidades para as grandes cidades. No início as grandes cidades eram lugar de liberdade, criatividade e progresso, tornando-as no “*elo perdido*”, capaz de motivar sonhos de que nela tudo de tornar-se mais fácil. Os cidadãos que nela residiam, desenvolveram sentimentos de orgulho e cidadania, bem estar e integração social, cultural e econômico, através da abundancia do emprego e na possibilidade de vencer pelo trabalho.

Esta acelerada urbanização da sociedade brasileira, processada de forma descontrolada e desordenada, que se caracterizou pela depredação dos solos, dos recursos naturais devido a alta concentração urbana e com isso a predominância da miséria, da violência e do crime organizado, do desemprego entre outros males que afetam a sociedade brasileira.

As preocupações dos gestores públicos passam a ser o desenvolvimento das grandes cidades, criando pólos industriais para gerar empregos a grande massa da população periférica, gerando um ciclo vicioso, que por falta de políticas adequadas, quando mais postos de empregos geravam as grandes cidades mais a população de deslocava das pequenas cidades para as grandes cidades, mais recursos públicos seriam necessários para minimizar os problemas sociais das grandes cidades.

Este processo fez com que os pequenos e médios municípios, localizados fora das regiões ou pólos de desenvolvimento fossem esquecidos no processo de desenvolvimento da economia do país. Esses municípios passaram a perecer devido à falta de ordenamento e de políticas de desenvolvimento, e de um projeto capaz de privilegiar sua sustentabilidade e de dar as suas populações um horizonte para crescerem.

O foco principal deste capítulo é a compreensão de que o desenvolvimento do Brasil está inter-relacionado com o ambiente competitivo dos agronegócios, das indústrias e do comércio, e os desafios que terão que superar para conquistar vantagens competitivas no mercado internacional.

Para isto, o Brasil necessita corrigir sua política educacional, voltando-se para a competitividade internacional, produzindo conhecimento para o desenvolvimento de novas tecnologias ou adaptação à modernização produtiva. Pois as novas exigências mostram, de maneira muito mais acentuada, a importância da educação formal e da complementação profissional, de modo a propiciar a formação integral do trabalhador em um processo de educação continuada. Estas novas habilidades provocaram a valorização pessoal do trabalhador e modificaram a

concepção tradicional de treinamento (adestramento), pois requerem formas mais abrangentes e organizadas de aprendizagem, em que o ato de pensar preside o ato de fazer. Com isto, será exigido menor grau de habilidades manipulativas e maior grau de abstração no desempenho do trabalho produtivo. Esta habilidade cognitiva deverá ser desenvolvida no processo educativo, em especial, durante a formação básica, em que a matéria de formação dos recursos humanos precisará recordar que o êxito alcançado, hoje em dia, pelos novos países industriais da Ásia, está associado a um nível de educação média de qualidade, extensiva a toda a população, e não profundamente discriminatória como é o atual modelo existente no Chile.

Da análise retrospectiva da economia brasileira, conclui-se que o processo de evolução do setor agrário culminou em uma das piores distribuições de terras do mundo. A concentração fundiária brasileira é um reflexo da lógica de desenvolvimento capitalista, onde as grandes empresas agroindustriais e os grandes latifundiários, pouco a pouco, expulsaram milhares de camponeses que viviam da pequena produção familiar, quer pelo uso da força, quer pela inviabilização econômica das propriedades, facilitada pelos instrumentos de política agrícola estatal (subsídios, crédito rural, etc.). Como resultado deste processo, temos milhares de hectares de terras em poucas mãos, ao mesmo tempo em que temos cidades inchadas pelo êxodo rural e milhares de miseráveis (desempregados) no campo.

O Brasil tem terras disponíveis, trabalhadores querendo produzir, miséria alimentar no campo e na cidade e quase um consenso, na sociedade civil, sobre a necessidade de uma reforma agrária. Tem-se o problema e a solução em vista, o que falta então? Por que este quadro se arrasta ao longo dos anos? Será que é só um simples problema de política agrícola que poderia ser solucionado via desapropriação e assentamento de trabalhadores? A resposta a estes questionamentos é uma questão de lógica do capitalismo: o lucro que é, sobretudo irracional e impessoal. Se a reforma agrária fosse necessária ao desenvolvimento capitalista, a estrutura de poder da sociedade não teria sido capaz de barrar o processo.

A reforma agrária, no Brasil, não precisa ser revolucionária para atingir seus objetivos. Por mais paradoxal que seja a possibilidade de se manter pequenas unidades de produção familiar, em meio à expansão capitalista, acredita-se que cabe ao governo, como regulador da convivência de classes, criar condições para a viabilização das pequenas produções, reforçando o crédito agrícola, estimulando o cooperativismo e garantindo, sobretudo, o acesso à terra, pois isto garante milhares de empregos, segura o homem no campo, desafogando as cidades e contribui com grande parcela para o abastecimento de produtos básicos, melhorando o quadro de miséria social do Brasil.

As diferenças nos índices de eficiência da agricultura brasileiras, têm sua origem na política equivocada de privilegiar os grandes agricultores, e nas promessas nefastas, utópicas e populistas dos governos e da esquerda.

Os autores e as idéias desenvolvidas neste capítulo apontam para: (i) estabelecer um ambiente econômico e político estável e previsível; (ii) criar e transmitir uma visão econômica positiva, diferenciada e desafiadora para o país; (iii) melhorar a disponibilidade, qualidade e eficiência dos insumos de uso geral e das instituições; (iv) criar um contexto que incentive a inovação tecnológica e a educação voltada para a competitividade; (v) reforçar a formação e aperfeiçoamento dos fundamentos da economia, principalmente para obter resolutividade no contexto político e econômico internacional.

Entende-se também que as mudanças e transformações, que vêm ocorrendo na economia brasileira nos últimos tempos, levantam, naturalmente, dúvidas e indagações, das mais diversas e legítimas, sobre o futuro. Estranhamente, embora essa inquietude devesse ter sido maior na fase de superinflação do que hoje, é precisamente quando se percebem os efeitos da estabilidade (pontos fortes e fracos; ameaças e oportunidades) que se abre à possibilidade do crescimento de longo prazo, é que se nota o aguçado interesse pela evolução futura da nossa economia.

Apesar das pressões, poucos setores da economia têm se preocupado com estas transformações, em parte, talvez, porque as mudanças têm sido rápidas e violentas o suficiente para lançar dúvidas e novas questões, para quem acreditava que o Brasil havia alcançado, em meados dos anos 80, uma estrutura industrial “completa, integrada e diversificada”. O vendaval, que começou no rescaldo da crise da dívida externa e se estendem até a fase de estabilização, com a abertura comercial e financeira dos dias de hoje (para não falar da globalização e seus efeitos, um pouco melhor compreendidos e escassamente estudado sobre os pequenos e médios municípios), abateu teses, projetos, conceitos e preconceitos, o que fica uma é pergunta: ***Para onde vamos, neste mar de intensas transformações?***

5 A SUSTENTABILIDADE DO MUNICÍPIO BRASILEIRO FRENTE AOS EFEITOS DO PROCESSO DE MUNDIALIZAÇÃO ECONÔMICA.

O entendimento do processo de mundialização ou globalização esta ligada à capacidade e necessidade humana de ousar, de aventurar e conquistar. Contudo discurso contemporâneo, não retrata simplesmente, o fato é que a mundialização e sim busca impor uma dominação dos mercados e das idéias e a criação de um poder hegemônico.

Para apoiar esta colocação, deve-se analisar as duas vertentes centrais do estágio atual do processo de mundialização que são: no campo das idéias a razoavelmente bem sucedida interação filosófica (o homem natural até sociedade de consumo) e a crescente frustrada tentativa de interação cultural; e no espaço dos mercados a dita globalização que se desdobra, até atual crise financeira mundial, na razoavelmente bem sucedida globalização financeira e na conturbada tentativa da chamada globalização econômica (COSTA, 2001), (IANNI, 1998) e (GONÇALVES, 1999).

A interação filosófica⁴⁸, esta no próprio entendimento do homem, que sempre cooptou a natureza para sua sobrevivência, desde sua forma primitiva (a interação física do corpo humano com a natureza), até as modernas formas de explorar e acumular riquezas. (CHESNAIS, 1996)

Seguindo a análise de COSTA (2001), a interação filosófica faz sentido quando se analisa o processo de industrialização e comercialização do século XX, caracterizado por ser uma época de intensas mudanças. Mas não como uma mudança nos paradigmas no processo de dominação, pois o processo continuou o mesmo o que mudou foram os atores e os métodos. Pois, na medida em que a produção se mecanizava, o trabalho vivo distanciava da produção direta; o conhecimento necessário naquele trabalho incorporou-se na produção direta como trabalho morto, congelado nas formas e movimentos das maquinas. Surgindo então uma nova relação entre o homem e o trabalho. Esta nova relação fez do conhecimento e da informação uma nova forma de cooptar a natureza e tornou-se o objeto imediato de trabalho de grande parte dos indivíduos. Quando surgiu no início

⁴⁸ Para entender a interação filosófica da mundialização, se faz necessário estudar e contextualizar as teorias de Descartes, que foi o primeiro pensador a organizar explicitamente a razão, em seu Discurso ao Método, que demonstrou que a linguagem numérica era uma forma de dar à natureza uma descrição naturalmente satisfatória. Leibnitz, autor do Discurso da Metafísica, e Pascal, que além de explicar claramente um novo antropocentrismo (homem centro de todos os processos), as contestações de Kant ao materialismo e ao antropocentrismo, através de suas críticas à Razão Pura e à Razão Prática e por fim HEGEL (1986) considerado, o maior filósofo dos tempos modernos, estabeleceu que para ultrapassar a visão kantiana da impotência é necessário entender e aceitar que o pensamento humano é capaz de ultrapassar as contradições que lhe são apresentadas pelas ciências exatas e pelo simples bom senso. ARENDT (1999).

do século XX, a indústria da informação distinguiu-se em três grandes ramos, pouco relacionado entre si: o de comunicação, o cultural propriamente dito (no qual predominam as formas de dominação branca de massas através do cinema que estimulou o consumo), o a indústria do conhecimento.

O fato é que a mundialização e expansão do capital, objetivou homogeneizar a cultura, através da disseminação da produção massificada de filmes, músicas, danças, entre outras que sufocaram as culturas regionais, criando a indústria da cultural, cuja finalidade pode ser resumida em um processo de dominação com alta lucratividade. Utilizando-se da ciência e da informação, que na atualidade são os principais instrumentos para exercer poder e dominação sobre as economias emergentes.

Em síntese o processo de mundialização do capital, é um processo multifacetado, compreendendo transformações nas esferas financeiras, comerciais, produtivas e institucionais, caracterizadas por um menor número cada vez mais reduzido de grandes empresas transnacionais, que, desde a década de 80 passam por uma profunda reestruturação competitiva através de alianças estratégicas competitivas.

O reflexo da mundialização do capital na esfera financeira é o resultado da desregulamentação dos mercados financeiros mundiais, atraindo volume crescente de recursos da esfera produtiva, através dos avanços tecnológicos nas áreas de transporte e comunicação. Estas inovações diminuíram o custo e os tempos de deslocamento espacial, possibilitando a significativa ampliação dos espaços. Nestas condições, o mercado financeiro opera em tempo real, em todo o mundo e a todo o momento, aumentando a fluidez e o volume destes capitais, muito sensível a quaisquer modificações no desempenho econômico das economias nacionais, especialmente no que se refere ao câmbio. Essas modificações contribuem para aumentar a volatilidade do capital e de afirmar a sua independência. SANTOS (1996).

Outra característica da mundialização financeira foi o resultado do rompimento unilateral, pelos EUA, das amarras do câmbio fixo estabelecido em Bretton Woods⁴⁹ e a posterior inundação pelo dólar do mercado mundial, rompendo toda ligação possível entre riqueza física e riqueza financeira. As conseqüências desta ruptura são várias, desde a imposição de um regime de flutuação entre o dólar, o iene, e o marco, o que conduziu a uma grande volatilidade nas correlações reais e nominais entre as moedas, até a perda de regulamentação das taxas de juros e a um novo agrupamento dos mercados financeiros, rompendo com sua antiga segmentação, uma ruptura radical em relação ao capitalismo imaginado em Bretton Woods. (COSTA, 2001)

⁴⁹ Não há a pretendida globalização econômica, mas existe sim uma frustrada globalização financeira. A frustração decore do fato de que a globalização financeira foi acompanhada de uma maior volatilidade e de uma maior fragilidade do mercado financeiro mundial, o que acabou conduzindo a crise atual. Na opinião de todos os analistas, a emissão sem lastro do dólar e a criação de mercados financeiros supranacionais aumentou muito a incerteza e o risco sistêmico. Disto resultam grandes variações, nos, últimos anos, tanto nos mercados de ativos reais e câmbio, como nas taxas de juros, que, inexoravelmente, conduziu-nos a crise atual que ameaça romper, não só com o padrão dólar, mas com a própria ordem econômica mundial, que havia se estabelecido com Bretton Woods.

O desenvolvimento de tecnologia e as pesquisas das empresas transnacionais vêm sendo realizadas, através de uma estratégia comum e deliberada de privilegiar os países centrais com o desenvolvimento da indústria limpa. O domínio da tecnologia é visto como a garantia do comando dos negócios e encontra-se, portanto, sempre junto, fisicamente, das administrações centrais dessas empresas nos seus países de origem. Acresce-se a essa tendência de polarização tecnológica a implementação de nova estratégia militar dos EUA, como o novo governo Bush, com a volta do programa de defesa guerra nas estrelas, que visa a manutenção da predominância militar norte americana, e que esta acirrando uma nova competição militar entre os países que não se sujeitam a dominação norte americana. De forma geral todos os países desenvolvidos, capitaneados pelos EUA, exercem rigoroso controle sobre a disseminação de informações e desenvolvimento de novas tecnologias nas economias emergentes, o que inibe muito o crescimento econômico e produtivo dos países da periferia (SANTOS, 1996).

A mundialização econômica é explicitamente uma forma de dominação, que objetiva simplesmente dominar os mercados e as culturas, pela idéia do espaço único e não mais ligar as diferentes regiões espaços pela integração dos mercados e de culturas. O que se vê hoje é, portanto, uma ideologia, a chamada mundialização, revestida do mesmo discurso da época da colonização e exploração, mudando apenas o líder Inglaterra pelo Estados Unidos da América, mas as conseqüências são as mesmas.

Outra forma de dominação é o estímulo ao consumo imediatamente a produção, através de uma ação que se vale claramente dos meios de comunicação, para organizar a sociedade, tanto para produzir quanto para consumir bens materiais, cada vez mais distanciados das necessidades humanas básica e cada vez mais carregados de valores simbólicos, transformados em necessidades indispensáveis à dita sociedade moderna.

Segundo COSTA (2001) e IANNI (1997), a mundialização econômica aumenta a divisão entre os ricos informados e os pobres, não informados – nacional e internacionalmente. A subinformação: este será o novo nome para o subdesenvolvimento no século XXI. Pois, a informação é poder e tem valor econômico, e a habilidade de estocar e processar dados dá a um país vantagens econômicas e políticas sobre outros. A circulação da informação no mundo faz-se em sentido único, como uma corrente de notícias, dados, mensagens, programas e produtos culturais que vai quase exclusivamente dos países desenvolvidos para as economias emergentes, dos que detêm o poder e os meios tecnológicos para os que estão privados deles, do centro do poder para a periferia. Ou seja, a mundialização econômica concretizada pelo aumento do fluxo de dados e informações em sentido único, acentua os processos de desqualificação dos povos das economias emergentes e extingue suas expressões culturais.

O estudo da sustentabilidade dos municípios de médio e pequenos porte, deve levar em conta estas transformações econômicas, sociais e políticas que estão ocorrendo no mundo moderno, com todas as oportunidades e desafios que lhes são inerentes. Denominada a “*terceira revolução industrial*”, como todo processo de mudanças, gera crises e instabilidades, atingindo principalmente as sociedades menos preparadas⁵⁰ para a competitividade internacional, que é baseada na utilização de novos materiais e, sobretudo, na afirmação de um novo paradigma

⁵⁰ As economias emergentes em termos mundiais ou os pequenos e médios municípios no caso brasileiro.

social e tecnológico⁵¹, no qual a informação e o conhecimento passam a ser o diferencial competitivo dos fatores de produção, pois segundo CASTELLS (1999), esse novo paradigma é marcado pela rapidez estonteante com que os efeitos da inovação tecnológica se espraiam para a produção e o consumo.

Diante das dificuldades de interpretação e reação ao processo de mundialização econômica, o Brasil despertou para seu atraso em preparar sua população para competitividade internacional, que por sua vez, têm-se exigido respostas dos poderes públicos que acelere o crescimento econômico e minimize seus problemas sociais, principalmente após a retirada do estado na década de 90, como principal promotor do desenvolvimento.

5.1 Reflexos da Mundialização Econômica

Os efeitos do processo de mundialização muitas vezes são imperceptíveis ao cidadão comum, entretanto em sua vida cotidiana esta sendo modificada pelo resultado do processo de mundialização, devido a: (i) abertura das fronteiras comerciais; (ii) privatização das empresas estatais; (iii) elevação dos padrões de qualidade e eficiência; (iv) consumo ampliado de bens e serviços; (v) acesso tecnológico; (vi) cenário de uma nova era na educação e na cultura, etc, que tendo a se acelerar devia a:

- a) **Paradigma Tecnológico Eletrônico:** a tecnologia é um diferencial competitivo de muita importância. A base produtiva eletromecânica cede cada vez mais espaço para máquinas de base microeletrônica;
- b) **Sociedade da Informação:** o fluxo de informação tem aumentado geometricamente, devido aos avanços técnicos e a massificação das telecomunicações tem permitido uma relativa independência de espaço e tempo. Fazendo da informação um importante fator de produção e parte integrante do patrimônio tangível das instituições, se que materializa nas estratégias a ser adotada, no produto a ser comercializada, na internet e intranet, etc.;

⁵¹ Uma das principais características desse processo é o notável crescimento do progresso tecnológico, com o desenvolvimento e difusão de “novas tecnologias”, principalmente nas áreas eletrônicas e informacionais, sendo que os setores de semicondutores, telecomunicações e informática são os mais destacados. A difusão de tais tecnologias, por um lado, cria novos produtos e novas oportunidades mercantis, e por outro gera maior eficiência e maiores condições de competitividade para aqueles que têm acesso a estas inovações. A participação neste processo, porém, não é acessível a todos, em função ao alto custo da inovação e da elevada complexidade tecnológica do processo, sendo que os gastos em P&D são cada vez mais elevados, e o ciclo de vida dos produtos é cada vez mais curto. Uma das consequências perversas destas mudanças tecnológicas é o crescimento do desemprego. O chamado “desemprego estrutural” é uma das maiores preocupações mundiais. Até há pouco tempo acreditava-se que a não-geração de novos empregos era devida a fatores de ordem conjuntural, como as crises periódicas que afligem as economias nacionais. No entanto, percebe-se que o novo paradigma tecnológico requer pouco do fator trabalho, de modo que as possibilidades de reduzir o desemprego nas economias desenvolvidas são pequenas. Por outro lado nas economias emergentes o mercado e trabalho sofrem ainda com as modificações em termos de exigências de qualificação da mão-de-obra que são crescentes, forçando os países a investirem em reciclagem e treinamento, com vistas a adaptar a mão-de-obra às novas tecnologias, há visto que a educação estrutural é de baixa qualidade e a superior não é acessível a todos.

- c) **Novas Estruturas Empresariais:** a estrutura interna das empresas também mudou. Empresas globais exigem uma organização enxuta e pouco hierarquizada, foco nas atividades centrais e sistemas de informações ágeis onde a informação possa fluir com facilidade e as decisões possam ser tomadas quase em tempo real;
- d) **Novas Bases Competitivas:** a concorrência se internacionalizou, com grandes fusões e aquisições, as tradicionais vantagens competitivas com base em exploração dos recursos naturais e mão de obra barata, não garantem mais o crescimento e a estabilidade. Novos sistemas de produção redefiniram os conceitos de como produzir, de como vender. Estimular a parceria e as alianças estratégicas, bem como focalizar seu negócio, valorizar o foco dos clientes, e preservar o meio ambiente, são as novas regras do jogo;
- e) **Exigências em Recursos Humanos:** o homem trabalhador passa a ser considerado como capital humano e uma fonte geradora de riqueza e de competitividade. As mudanças no processo produtivo têm trazido novas necessidades para relação trabalho-capital. Espírito de equipe, interação criativa, liderança, iniciativa, visão empreendedora, responsabilidade, comprometimento, capacidade de decisão era, antes, atributos que qualificavam os dirigentes de altos escalões, agora são qualidade exigidas para todos os níveis funcionais.
- f) **Relação empresa-cliente:** mola propulsora do capitalismo, os consumidores individuais são muito mais ouvidos, através de diversificados canais de comunicação, desde volumosas pesquisas de opinião até a simples conversa telefônica.

Em síntese, segundo MARTINS (1997), a mundialização econômica no âmbito da fábrica global, criada com a nova divisão transnacional do trabalho e da produção, modificou os processos produtivos pela inserção da tecnologia, uma nova relação capital-trabalho, uma sociedade consumerista e um esforço concentrado para massificar a cultura americanizada.

5.2 Efeitos Negativos do Processo de Mundialização

O processo de mundialização acelerou o processo de urbanização que mudou radicalmente, segundo DOWBOR (1999), o modo de vida da população mundial. A urbanização acabou com o tempo em que as decisões do Estado podiam ser tomadas pelo governo (estadual ou federal). Pois, com a urbanização generalizada, as cidades grandes, pequenas ou médias, têm que responder aos problemas simples do cotidiano dos cidadãos, e torna-se cada vez mais absurdo esperar consultas infundáveis dos diferentes escalões de poder.

Hoje o município é o primeiro a enfrentar a explosão dos problemas urbanos, mas constitui o último escalão da administração pública. As cidades brasileiras (mesmo as metrópoles/grande porte), estão definhando frente às necessidades de responder aos atrasos de infraestrutura: (i) de educação, (ii) de saúde, (iii) de saneamento básico, (iv) de urbanização, (v) de geração de emprego e renda; (vi) de preservação ambiental; e (vii) de segurança.

Dar respostas a estes problemas sem a correspondente descentralização das políticas e dos recursos, e na ausência de sistemas integrados de gestão colegiada com prefeitura, empresas, universidade e organizações comunitárias para assegurar um mínimo de coerência no desenvolvimento e qualidade de vida do cidadão, constitui um erro. Além disso, segundo PACHECO (1999), desde os anos 90, os municípios brasileiros devem responder além desses problemas a uma agenda ampla de desafios. Pois, temas como o desenvolvimento econômico, a formação e reciclagem de mão-de-obra, que antes implicavam apenas a responsabilidade dos governos estaduais e federal, entraram na agenda municipal.

Além disso, os municípios de médio e pequeno porte participam como espectadores do processo de mundialização econômica, por não possuírem capital humano especializado para compreender-lo inseri-lo no ambiente competitivo, além de da cultura do “coronel” que exercem todo tipo de poder sobre os gestores municipais, fazendo os efeitos abaixo relacionados com o processo de mundialização não seja percebido ou gerenciado tecnicamente. (MOISÉS, 1999)

- a) a pressão social sobre a oferta de infraestrutura e serviços públicos e sobre espaços adequados à ocupação e uso; demanda por emprego e renda;
- b) municipalização das políticas sociais, sob modelo que articula as três esferas do Poder Público. E que institui fundos e conselhos setoriais com a participação social;
- c) Acirramento da competição entre diferentes lugares, para a recepção de investimentos privados e públicos;
- d) Aparecimento de uma nova esfera entre o público e privado: o público não-estatal;
- d) Novas bases da econômica-produtiva, revolução tecnológica e gerencial; aumento da interdependência econômica e da complexidade do sistema mundial; enfraquecimento da capacidade regulação do Estado-nação; desemprego estrutural; exigência de maior qualificação da mão-de-obra; intensificação da exclusão econômica e social;
- e) Intensificação do uso do conhecimento e da informação; flexibilidade da produção; eficiência organizacional baseada no conceito de sistema; descentralização; controle de resultado;
- f) Abertura econômica, ajuste macroeconômico, desequilíbrio das contas públicas, enfraquecimento do potencial de investimento público nas três esferas de governos, privatizações, ataques especulativos à moeda, reforma previdenciária, administrativa, fiscal e política.

O quadro acima, segundo (MOISÉS, 1999) e LACERDA (1999), demonstra não só pontos fracos, mas apresenta oportunidades para a consolidação da sustentabilidade desses municípios. Não se pode esquecer que os municípios apresentam este problema de forma particularizada, e depende: (i) de seu tamanho e porte populacional; (ii) sua situação geográfica; (iii) geopolítica ambiental; (iv) seu perfil de atividades produtivas; (v) da cultura de sua população; (vi) qualidade política e capacidade administrativa de seus líderes, e (vii) do grau de organização da sociedade civil.

A diversidade de situações existentes nos municípios e suas regiões não permitem generalizações fáceis, em especial quando tratamos de desenvolvimento, que depende da iniciativa de inúmeros agentes privados e públicos. Cabe em cada caso, uma avaliação particular do município e de seu entorno regional, de suas vantagens comparativas e competitivas.

5.3 Oportunidades para os Municípios de Médio e Pequeno Porte

Neste contexto econômico, as indústrias de base tecnológicas têm, assumindo um papel cada vez mais importante no progresso da humanidade. Se o século XX teve como vias mestras do desenvolvimento as indústrias ligadas ao transporte, como o petróleo, o aço e o automóvel. O século XXI terá nas indústrias da informação e das comunicações os vetores do desenvolvimento econômico e social. São as novas indústrias do conhecimento que começam a suplantar as antigas do capital.

O fato é que tem-se a cada vez mais o uso do conhecimento e cada vez menos o trabalho braçal, repetitivo e não criativo. As máquinas, os robôs e os computadores estão tomando conta das atividades menos nobres, abrindo espaço para o homem utilizar sua inteligência e criatividade. Assim como a Revolução Industrial tirou o homem do campo e abriu postos de trabalho nas indústrias; a resolução do conhecimento tira o homem das indústrias tradicionais, mas abre uma nova janela nos setores de serviços e nas indústrias de tecnologia.

O município tem um papel a cumprir: (i) crescer; (ii) desenvolver-se; (iii) gerar empregos qualificados, e (iv) contribuir para o desenvolvimento econômico e social da sua região. Com a globalização e a competição se consolidando como um fator irreversível, deve-se buscar alternativas para tornar sua economia competitiva, pela qualidade, pela produtividade, pela inovação e também por novos mercados. A sustentabilidade dos municípios será conquistada com mão-de-obra especializada, capital, materiais, tecnologia, e conhecimento "*Know-how*".

Por isto, que as oportunidades dos municípios de médio e pequeno porte de serem fortes no atual ambiente competitivo esta em desenvolver estratégias que visem o desenvolvimento de capital intelectual, investindo em educação para a competitividade e na organização de sua industria através das cadeias produtivas.

5.3.1 Educação para a Competitividade

A concorrência global e as demandas dos clientes, dos cidadãos e do próprio ambiente, estão induzindo a mudanças complexas (cultural, social e econômica) por todas as organizações públicas e privadas, exigindo mão-de-obra qualificada, para obtenção de vantagens competitivas. O país e principalmente os empresários tiveram a certeza de que a competitividade de seus negócios depende do conhecimento e este da educação formal. (KUMAR, 1997)

A vantagem competitiva através da mão-de-obra e do conhecimento na economia moderna, foi percebida em 1987, nos estudos da *SRI International*, que segundo MATIAL (1996), com a divulgação do relatório denominado “*A Sociedade Pós-industrial*”, demonstrou as mudanças ocorridas na atividade econômica e seus reflexos no mercado de trabalho norte americano, cujo resultado consta no gráfico 5.1; Onde no período de 1860 a 1980, a força de trabalho, empregada na agricultura caiu abaixo daquela da indústria e a partir de 1955 o número de emprego da indústria da área de informação (educação, mídia, publicações, software, banco de dados, consultoria, etc.), superou os que trabalhavam na indústria de produção de bens tangíveis (manufatura tradicional), sendo que a partir da década de 60 o principal negócio dos EUA são as vendas de informações e serviços.

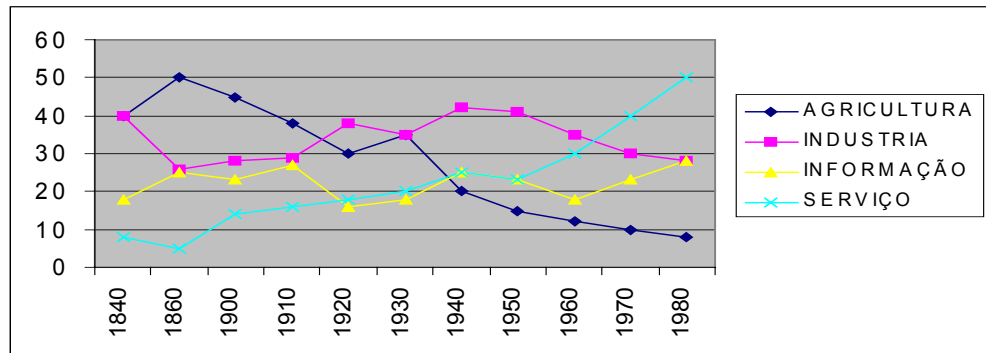


Gráfico 5.1: Porcentagem da Força de Trabalho Na Agricultura, Indústria, Serviços de Informação e Prestação de Serviços

Fonte: MATIAL (1996)

O fato, é que, após a recessão mundial na década de 70 e 80, ocorreram investimentos produtivos que procuraram maximizar os ganhos de capital através do desenvolvimento, tendo por base o aumento de produtividade, a flexibilidade produtiva, a diminuição dos custos de produção e busca de nichos de mercado de alto consumo e capital.

A partir da metade dos anos 80, desencadeia-se uma revolução tecnológica baseada na microeletrônica e na biotecnologia que diminuiu os espaços e as diferenças de produção no mundo, devido ao: (i) *aumento do ritmo das inovações* que necessita de altos investimentos em pesquisa e tecnologia; (ii) *aumento do ritmo de inovação obriga as grandes empresas a se fundirem com outras* que necessita de aumento do capital de investimento em bens de capital; (iii) *com as grandes fusões*, os ramos produtivos oligopolizam e necessitam de novas tecnologias, principalmente aquelas que geram substituição de produtos naturais por sintéticos; (iv) *as novas tecnologias exigem um novo tipo de trabalhador* para um sistema de produção que exige cada vez mais uma administração cognitiva, ênfase no pensar e aprender, investimento em tecnologia (conhecimento), em comunicação, gestão de sistemas de informação e de inteligência e de gestão de mão-de-obra.⁵²

⁵² Em relação às novas tecnologias de gestão de mão-de-obra, vale destacar a emergência dos modelos toyotista (Japão), khalmarista (Suécia) e da Emilia Romagna (Itália), que desmontaram as linhas de produção, implantaram grupos de produção (denominadas células de produção ou sistema de docas) e um grande estímulo à participação na gestão e definição de rotinas diárias. As novas tecnologias de gestão de mão-de-obra dos anos 90 não estiveram determinadas exclusivamente pelas novas tecnologias de produção.

Nesta nova fase de expansão da economia mundial, o município deverá focar a educação formal, como um diferencial competitivo, visto que diante do processo de mundialização do capital ele será considerado como uma célula autônoma dentro de um complexo sistema econômico, tendo que competir no mercado interno e externo. E isto faz da qualidade da sua mão-de-obra um diferencial para atrair investimentos de capital. (CASTELLS, 1999)

Para isto, o município deverá ter um programa de educação formal voltada para a competição internacional, proporcionando ao trabalhador novos conhecimentos num processo de formação contínua, desenvolvendo seu raciocínio analítico, o poder de decisão e a percepção para antecipar-se às inovações⁵³, dentro da cadeia produtiva que esta inserido.

5.3.2 Organização da Cadeia Produtiva

De acordo com CAMPOS (1996), várias abordagens têm sido utilizadas para a análise da sustentabilidade e para definição de política pública e privada que visem minimizar os efeitos negativos da mundialização econômica. Entretanto, sua análise é de que a maioria delas concentram seus esforços em uma análise *pontual* dos diversos fatores que condicionam o desenvolvimento, econômico, social, cultural com proteção ao meio ambiente.

É fato que os gestores dos municípios tem de que cada vez mais assumir e intervir nas atividades econômicas de seus municípios, com objetivo de promover o desenvolvimento local voltado para as necessidades coletivas e demais maiorias. O eixo de promoção do desenvolvimento é de aumentar as possibilidades de emprego, melhorar a renda e a qualidade de vida dos cidadãos.

Por isto, os gestores municipais devem dispor de instrumento e estratégias, que permita implementar soluções técnicas e viáveis, que possibilitem a sustentabilidade do município. E, para que se tenha o conhecimento do potencial de desenvolvimento do município é necessário ter uma visão sistêmica e integrada da sua cadeia produtiva⁵⁴. Esta visão é que servirá de base para a elaboração de políticas públicas ou privadas, que visem a sustentabilidade do município.

A análise de cadeias de produção é uma das ferramentas da escola francesa da economia industrial, que pode sintetizada da seguinte forma:

- 1 A cadeia de produção é uma grande sucessão de operações de transformação dissociáveis, capazes de serem separadas e ligadas entre si por um encadeamento técnico;

⁵³ As habilidades básicas do trabalhador, voltadas para a competitividade. São elas: saber ler jornal; ler instrução de manual; elaborar estatísticas; apresentar sugestões para melhoria de processos; participar de reuniões; planejar e executar o trabalho com precisão; planejar o tempo, próprio e alheio; saber alocar recursos financeiros; compreender sistema social e organizacional; saber aplicar determinada tecnologia à tarefa correspondente; participar das atividades de treinamento e desenvolvimento. Como se percebe, este não é o perfil da quase totalidade dos trabalhadores brasileiros.

⁵⁴ A cadeia produtiva é a interpretação do conceito de Análise de Filières, segundo MORVAN (1988) é metodologia proposta pela escola Francesa de Organização Industrial, cujo conceito está ligado à formação de fileiras ou cadeias; é assim definida por MORVAN (1985): "*uma seqüência de operações que conduzem à produção de bens, cuja articulação é amplamente influenciada pelas possibilidades tecnológicas e definida pelas estratégias dos agentes. Estes possuem relações interdependentes e complementares, determinadas pelas forças hierárquicas*" (MACHADO FILHO, ET AL. 1996); Sobre Análise de Filières, consultar: (i) CASAROTTO & KOPITIKE (mimeo), LAURET (1983); MACHADO FILHO (1996); MONTIGAUD (1991) e MORVAN, (1985).

- 2 A cadeia de produção é também um conjunto de relações comerciais e financeiras que estabelecem, entre todos os estados de transformação, um fluxo de troca, situado de montante a jusante, entre fornecedores e clientes;
- 3 A cadeia de produção é um conjunto de ações econômicas que presidem a valorização dos meios de produção e asseguram a articulação das operações.

Uma cadeia de produção pode ser segmentada, de jusante a montante, em quatro macro-segmentos. Em muitos casos práticos, os limites dessa visão não são facilmente identificáveis. Além disso, esta divisão pode variar muito segundo o tipo de produto e o objetivo da análise:

- a) **Recursos:** representada pelas atividades de pesquisa e utilização eficaz dos recursos humanos, naturais, de capital, que possibilitem vantagens competitivas do município;
- b) **Fornecedores:** reúne empresas e produtores que fornecem as matérias-primas iniciais para que outras empresas avancem no processo de produção do produto final;
- c) **Industrialização:** são as empresas responsáveis pela transformação das matérias-primas em produtos destinados ao consumidor, o qual pode ser uma unidade familiar ou uma outra empresa do ramo;
- d) **Comercialização:** representa as empresas que estão em contato com o cliente da cadeia de produção e que viabilizam o consumo e o comércio dos produtos

Um dos principais aspectos da análise da cadeia produtiva, segundo CAMPOS (2000), é o caráter meso-analítico, pois preenche a lacuna existente entre os dois grandes corpos da teoria econômica: a microeconomia, que estuda as *unidades* de base da economia (a empresa, o consumidor, etc.), e que utiliza as partes para explicar o *todo* e a macroeconomia, que parte do *todo* (o Estado, os grandes agregados, etc.) para explicar o funcionamento das *partes*.

Um enfoque meso-analítico permitiria dar respostas às questões sobre o processo de adoção de políticas competitivas dos municípios, ou seja, estimular a parceria entre todos produtores, com vista a conquista do mercado e o desenvolvimento de novos produtos, que agreguem mais valor, não somente pela disponibilidade de recursos naturais ou mão-de-obra barata, mais sim pelo agregado tecnológico.

5.4 Governantes Pragmáticos

O processo de mundialização econômica, demonstra as dificuldades para ser ter sustentabilidade, nos municípios de médio e pequeno porte, que pode ser comparada aos paradoxos da Itália do Renascimento⁵⁵, tal como, atualizando os problemas da Itália, nestes municípios existentes problemas e conflitos no processo de administração pública, que vivem sob a lei do coronelismo, do corporativismo e da corrupção endêmica. Nisto um resgate de Machiavelli tornar-se importante para justificar a necessidade de governantes fortes e competentes. (MASTERS, 1999)

O poder Público municipal pode promover a sustentabilidade, desde que segundo MACHIAVELLI (1996), o dirigente tenha competência para antecipar os problemas que ele vai enfrentar e, ao antecipar os problemas, deve remedia-los, não permitindo que o tempo corra a sua autoridade.

O dirigente não tem o direito de alegar ignorância dos rumos que os problemas tendem a seguir. Assim, ao administrar o dia-a-dia o município, o dirigente deve estar atento aos problemas latentes, de ordem econômica, social e cultural, que podem, no futuro, transformar-se em sérios e graves, distinguindo os sintomas de suas causa(s). Se o dirigente não tiver perspicácia para se antecipar e controlar as causas no início, aquilo que no momento parece ser uma questão superficial pode transformar-se em um problema crônico e incontrolável. Por isto as lições de “O Príncipe”, abaixo descritas devem ser entendidas e praticadas pelos gestores municipais, nesta nova era de mudanças e redirecionada sociedade:

- 1ª) O Dirigente municipal deve ter competência para antecipar aos problemas que vai enfrentar;
- 2ª) Quando um determinada ação, por pior que seja, for inevitável, é preciso faze-la rapidamente e não adia-la;
- 3ª) É mais fácil conquistar o governo do município do que implementar novos costumes e, conseqüentemente, impor a direção pensada quando da disputa das eleições;
- 4ª) Todos os gestores com conhecimentos venceram e os desinformados fracassaram;
- 5ª) Ao assumir o governo municipal, o dirigente deve realizar todas as ações que produzem malefícios a membros da sociedade, de uma só vez e de maneira completa, para que seus efeitos não perdurem durante todo o governo;
- 6ª) É preciso cuidado com aqueles que se aproximam no novo governante para definir-lhes o caráter e os interesses;
- 7ª) Uma ação para ser vitoriosa deve ser levada a efeito com as próprias forças que puderem ser mobilizadas para esta ação;

⁵⁵ A Itália no tempo de Machiavelli põe em evidência os paradoxos da Itália do Renascimento: um país cujas estruturas políticas e militares não resistem à intervenção das grandes nações vizinhas, mas cujos banqueiros e comerciantes dominam o comércio europeu; um país à mercê de seus vencedores, mas que, à sua maneira, triunfa sobre eles pelo incomparável desenvolvimento das artes e das letras; um país, enfim, onde a fulguração da vida burguesa e as pompas da corte só encontram paralelo na miséria absoluta das classes subalternas. (LARIVAILLE, 1999)

- 8ª) O dirigente municipal que ignora o terreno sobre o qual se desenvolve o embate político e desconhece as verdadeiras intenções dos seus colaboradores diretos, conduz, necessariamente, sua gestão ao fracasso;
- 9ª) As pessoas esperam do gestor que ele tome decisões adequadas, justas, honesta e corretas, ainda que isto fira a interesses de um ou de outro grupo;
- 10ª) O dirigente municipal que deseja conduzir a sociedade a um objetivo bem determinado, deve procurar estabelecer objetivos os mais altos possíveis e impulsionar a sociedade naquela direção a fim de colocar alvos difíceis e não se limitar aos considerados viáveis, porque na realidade, na ação da sociedade, a tendência é sempre atingir objetivos inferiores aos projetados.

Atualizando o pensamento de MACHIAVELLI (1996), com SEVILLA (1998), FERRAZ (1998), RATTNER (1999) e CASTELLS (1999), a sustentabilidade ser entendida como o processo histórico de conquista por parte da sociedade, da capacidade coletiva organizada de estatuir projeto próprio, em termos de cidadania, associativismo, consolidação democrática, e líderes competentes, responsáveis, empreendedores e honestos. Visto que não é o Estado que funda a cidadania, deve ser dela a conquista do Estado.

Assim, o planejamento público com vista ao desenvolvimento municipal é um importante dinamizador do desenvolvimento político, condição necessária para se inserir no atual ambiente competitivo criado pela mundialização econômica e da efetiva conquista da sustentabilidade.

Mas são poucos os políticos que o promovem. Pois em uma sociedade como as dos médios e pequenos municípios, de tradição patrimonialista e clientelista, excludente, as relações paternalistas entre os políticos e os eleitores são de dupla-mão, o que explica a força de sua persistência. O líder político preocupado com a sustentabilidade busca ter sucesso eleitoral por sua capacidade de catalisar processos que resultam em desenvolvimento político.

RATTNER (1999), indica alguns princípios orientadores que visam o desenvolvimento político e a sustentabilidade do município como segue:

- a) Visão integradora, executando a função das atividades econômicas não somente em seus aspectos materiais, mas também as necessidades sociais;
- b) Descentralização, transparência no processo decisório e participação democrática;
- c) Ênfase nos recursos materiais, humanos, sociais e culturais do município e da região;
- d) Sustentabilidade baseada em auto-suficiência e responsabilidade pública dos cidadãos, em vez de dependência de fontes de recursos externos;
- e) Articulação permanente do município com o estadual, nacional e global, o micro com o meso e com o macro;

- f) Forte ênfase na dimensão política, procurando induzir mudanças sociais e criando alternativas para o modelo dominante;
- g) Qualidade de vida como parâmetro básico de desempenho da econômica, com ênfase na diversidade ecológica, social e cultural, como critério de avaliação;

5.5 Considerações sobre o Capítulo

A mundialização econômica não afetou as relações primitivas, pois, as relações centro e periferia continuam existindo e não houve mudanças nos paradigmas. A solução das questões sociais ainda passa pela sociedade industrial necessitando ainda do fortalecimento do Estado-nação. No campo filosófico e cultural a mundialização econômica pode ser denominada como uma nova forma de cooptação da natureza pelo homem, sendo que a informação e o domínio da ciência tem cada vez mais sido utilizado como instrumento de dominação econômica.

Apesar da polarização do conceito e da necessidade de regionalização, os países desenvolvidos exigem cada vez mais das economias emergentes, obrigando a se unirem ao poder central, aceitando suas imposições ou condenando-as a se tornarem ou permanecerem periféricas.

Em busca dessas respostas, verificou-se que uma das formas de acelerar o desenvolvimento econômico e social de forma sustentada e uniforme depende da capacidade de articulação política (institucional ou informal), para a formação de redes de cooperação e informação, que obrigatoriamente passa pela organização coletiva das sociedades civis, da produção e de um processo e regulação pública eficiente.

O fato é que a formação educacional tem um lugar prioritário nesta nova realidade mundial. Países com alto índice de escolaridade têm demonstrado liderança absoluta na inovação de processos e maior facilidade na assimilação e manuseio de novas tecnologias, os deficitários na área educacional devem tomar medidas corretivas.

A construção teórica de soluções adaptadas ao caso brasileiro começou a tomar vulto em torno das reflexões sobre o desenvolvimento regional, resultante da percepção de que algumas regiões no globo estavam apresentando respostas mais eficazes do ponto de vista político e econômico do que outras (BICKNER, 2001).

A afirmação de BICKNER (2001) é a de que essas regiões são mais eficientes, devido ao fato de apresentarem a presença de fortes redes de relações sociais baseadas na cooperação, na intensa troca de informações e na confiança interpessoal, que de acordo com PUTNAM (1996), são estes os elementos explicativos do desenvolvimento de regiões como o norte da Itália, que apresentam níveis de eficiência institucional e econômica maiores que o sul. PUTNAM (1992) afirma a sustentabilidade dessas regiões só existe devido ao elevado índice de "capital social", e atribui este fator como a principal vantagem competitiva dessas regiões.

Como o Brasil não é um território homogêneo apresentando grandes diferenças (econômicas, culturais, políticas e sociais), entre municípios, estados e regiões, é necessário que se desenvolva técnica de desenvolvimento que beneficiem de maneira informe, garantindo a manutenção e crescimento das regiões já desenvolvidas e acelerando o processo de desenvolvimento e crescimento das regiões mais pobres, de forma que equilibre ou minimize as diferenças econômicas e de qualidade de vida.

Países em desenvolvimento que abrem aceleradamente seu mercado, como é o caso do Brasil, tendem a elevar o salário médio dos trabalhadores mais qualificados e a aumentar o número de empregos de áreas menos qualificadas. É o que se denomina na economia de *vantagens comparativas*. Na medida em que são importados produtos com alta tecnologia, as indústrias nacionais concorrentes destes produtos estrangeiros são forçadas a investir em mais tecnologia e qualificar seus empregados. Daí, o salário médio cresce. Inversamente, um país em desenvolvimento, ao abrir seu mercado, terá vantagens comparativas na exportação de produtos domésticos, com menor grau de tecnologia empregado. Daí aumenta a demanda de trabalhadores menos qualificados. É algo assim que está ocorrendo no Brasil: surgem bolsões de empregos bem remunerados com exigência de alta qualificação, ao lado do aumento de contratações de empregos de baixa remuneração e qualificação profissional⁵⁶ quanto maior o grau de investimento tecnológico de um ramo ou indústria, menor o nível de empregos. Em outras palavras, investimentos em capital intensivo geram poucos postos de trabalho.

A promoção da sustentabilidade municipal baseado na exploração das complementaridades internas e externas requer que os instrumentos de ação local sejam reavaliados e vistos sob uma nova ótica de cooperação e integração entre grupos locais e parceiros externos. Do ponto de vista prático, a ampliação da responsabilidade local demanda das administrações municipais pelo menos duas atitudes imediatas. A primeira requer que os governos priorizem a integração econômica e a cooperação política. A segunda exige o reaparelhamento da máquina administrativa, de modo a dotá-la de maior agilidade no trato com os investidores em potencial, com os outros níveis de governo e com a comunidade. Em outras palavras, requer a criação de entidades municipais de fomento mais modernas e flexíveis, a fim de promover as oportunidades junto aos investidores em potencial.

⁵⁶ Para uma compreensão mais aprofundada dessa dinâmica, ver o livro de Paul Krugman, *Internacionalismo Pop*, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1997.

6 ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA O PLANEJAMENTO DA SUSTENTABILIDADE DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO E PEQUENO PORTE.

Após a Segunda Guerra Mundial, verificou-se a expansão da intervenção governamental na economia, nas relações sociais e na formação de uma neocultura do pós-guerra⁵⁷: Com isso, os orçamentos nacionais aumentaram consideravelmente e o governo assumiu funções de organizador, produtor e protetor, passando a investir, subsidiar e redistribuir renda. As moedas com exceção do dólar americano tornaram-se menos estáveis e as despesas públicas cresceram aceleradamente.

Na década de 50, as teorias do desenvolvimento tinham, como premissa básica, que Estado deveria promover mudanças estruturais, cuja principal função seria acelerar a industrialização, modernizar a agricultura, a infraestrutura e a urbanização. Essa concepção de relacionamento entre o Estado e o mercado propiciou igualmente a expansão da burocracia estatal, pois além de aumentar o orçamento e dirigir empresas públicas, o governo também assumiu a responsabilidade pelo planejamento, pela previsão e pela programação da economia, aumentando ainda mais suas prerrogativas e sua missão tecnocrática. Esta concentração de tarefas fez com que o Estado aumentasse sua estrutura, adotando princípios de profissionalização, impessoalidade, neutralidade e racionalidade, que formam, o “paradigma burocrático”. Além disso, a Administração Pública assumiu diversas atribuições antes da esfera do Poder Legislativo, tais como: (i) formulação do orçamento nacional; (ii) gerência de empresas públicas, (iii) planejamento do desenvolvimento e (iv) planejamento econômico.

Estes fatos são demonstrados pelas interpretações econômicas ou sociológicas que dominaram o pensamento sócio, econômico e político, durante os últimos cinquenta anos, que superdimensionaram o papel do Estado e das condições macroeconômicas sobre o desenvolvimento⁵⁸, em detrimento de fatores histórico-sócios-culturais⁵⁹ como: (i) os valores culturais; (ii) a eficiência das leis; (iii) o funcionamento das instituições; (iv) a confiança nas relações sociais; (v) a formação de redes de informação e cooperação; (vi) a capacidade de associação dos indivíduos.

⁵⁷ Principalmente nas economias emergentes passam a ter sua cultura e economia subordinada a decisões geopolíticas, tal como descreve os protocolos dos Sábios de Sião.

⁵⁸ A economista CÉCILE RAUD (2000) aponta as teorias do crescimento e da modernização como exemplos desses vieses interpretativos.

⁵⁹ De acordo com HUBER (1991), Os fatores histórico-sócios-culturais ajudam a compreender porque algumas sociedades sejam nações ou cidades, são econômica e politicamente mais dinâmicas que outras. A relevância desses fatores é percebida quando se faz uma análise interpretativa dos espaços macro para as microanálises, e é nessa trajetória que os estudos sobre o desenvolvimento local, neste processo de mundialização do capital, deve prosseguir, principalmente quando procuram adaptar no Brasil as especificidades e experiências regionais de outros países.

A nova conjuntura econômica mundial, a partir da década de 80, exigiu uma reordenação competitiva das nações principalmente uma redefinição do papel do Estado e de sua relação com a sociedade, que deveria ser organizada e estimulada para compreender e assumir a responsabilidade do desenvolvimento. Percebeu-se daí, segundo BIRKNER (2001), que a sociedade só poderia assumir este papel e dar respostas mais eficazes, desde que houvesse: (i) eficácia nos desempenhos dos governos; (ii) descentralização decisória nos vários níveis governamentais; (iii) fortalecimento da democracia, e (iv) investimento na formação de capital social.

Dentro desta linha de pensamento, uma importante contribuição para a compreensão desta nova forma de estimular o desenvolvimento é dada PUTNAM (1996), quando estuda o desenvolvimento da Itália, a partir da análise de suas vinte regiões administrativas⁶⁰, onde identifica quais os fatores que tornaram possível a existência de instituições políticas “fortes, responsáveis e eficazes”. Sua conclusão foi de que as instituições moldam a política ao mesmo tempo em que são também moldadas pela história das suas sociedades.

A compreensão da conclusão de PUTNAM (1992) é de que a reforma institucional caracterizada pela descentralização administrativa promoveu mudanças de comportamento dos atores políticos em todas as regiões, e que essas mudanças foram mais eficazes em ambientes sociais caracterizados pela presença de redes de relações sociais mais intensas. PUTNAM (1996), concluiu que o sucesso italiano se deu devido a existência de fatores como: (i) reforma institucional; (ii) capital social; (iii) confiança; (iv) reforma mental; (v) relações horizontalizadas, e (vi) sinergia.

Mas os estudos de: ROSE, MISHLER e HAERPFER (1997)⁶¹, WOOLCOCK (1998) e PEYREFITTE (1999), concluem que as estratégias de desenvolvimento dependem muito mais da habilidade governamental do que do capital social existente, e que pouca será a contribuição do capital social se a eficácia institucional não for suficiente para criar o ambiente de sinergia. Para tanto, a combinação de condições político-econômicas e de estruturas governamentais contribuem para a formação do capital social. O desenvolvimento então dependeria de uma construção institucional que pode demorar décadas e que a diferença, em cada caso, seria marcado por “detalhe organizacional neste processo”.

Neste sentido, a Teoria do Desenvolvimento Regional pode ser um referencial teórico para estudar a sustentabilidade do município. Mas o Brasil, além de corrigir uma distorção⁶² da Constituição de 1988, não pode apenas imitar o modelo Italiano ou qualquer outro que seja, e sim deve desenvolver uma abordagem própria que valorize a cultura econômica existente, respeite a vocação produtiva das regiões e incentive a participação da sociedade organizada em todos os níveis.

⁶⁰ Das vinte regiões, quinze foram criadas em 1970, denominadas “regiões ordinárias”, às quais o governo da Itália passou a conferir relativa autonomia administrativa e destinação orçamentária constitucional, seguindo uma política de descentralização. Outras cinco regiões, denominadas “especiais”, já haviam sido criadas anos antes em áreas limítrofes, em resposta a reivindicações separatistas surgidas ao final da II Guerra.

⁶¹ “The causal relationship is: social connectedness, social trust, civic engagement and civic democracy”.

⁶² De acordo com SEIFFERT (1996), pela Constituição Federal de 1988, as maiores responsabilidades quanto à promoção do desenvolvimento, cabem aos Estados (desenvolvimento regional) e aos Municípios (desenvolvimento local). No nível de Município, embora seja proposto um instrumento para promoção do desenvolvimento urbano (plano diretor, plano plurianual, etc.), o espaço extra-urbano não é abordado, na medida que preocupa-se primordialmente com a expansão urbana, havendo em geral uma lacuna, pela não incorporação do planejamento do desenvolvimento para a área rural.

Porém, antes de adotar qualquer modelo de desenvolvimento voltado para a competitividade internacional, o Brasil deve investir: (i) no segmento de tecnologia digital, estruturando uma rede estratégica de informação voltada para a competitividade internacional; (ii) em educação (do ciclo básico até a pós-graduação) voltado para a competitividade internacional; (iii) em ciência e tecnologia; (iv) em infraestrutura, bem como atualizar as leis tributárias e trabalhistas como forma de incentivar o empresariado e o empreendedorismo, isto se faz através do processo de regulação.

6.1 Organização Política, Legal e Regulação.

A sustentabilidade do município é entendida como uma proposta de desenvolvimento promovido a partir das bases. A participação ativa da comunidade organizada, na identificação das necessidades e priorização de ações, através dos gestores públicos e privados. Este processo exige a descentralização do planejamento, mas não exclui a necessidade da regulação governamental, exige o espírito empreendedorista, mas não prega a incapacidade treinada, estimula a participação social e não a demagogia democratista. Neste sentido, que as bases para a sustentabilidade do município devem partir de um processo de regulação.

Regular significa sujeitar-se a regras, dirigir, regradar, ou seja, regulação é um processo, consistindo na restrição intencional na atividade do regulado, por uma entidade externa não envolvida diretamente nas atividades do regulado.

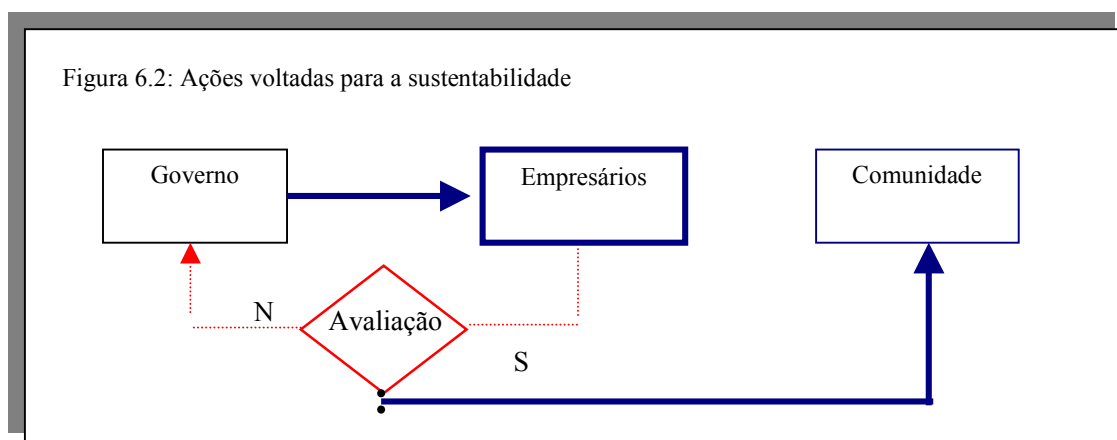
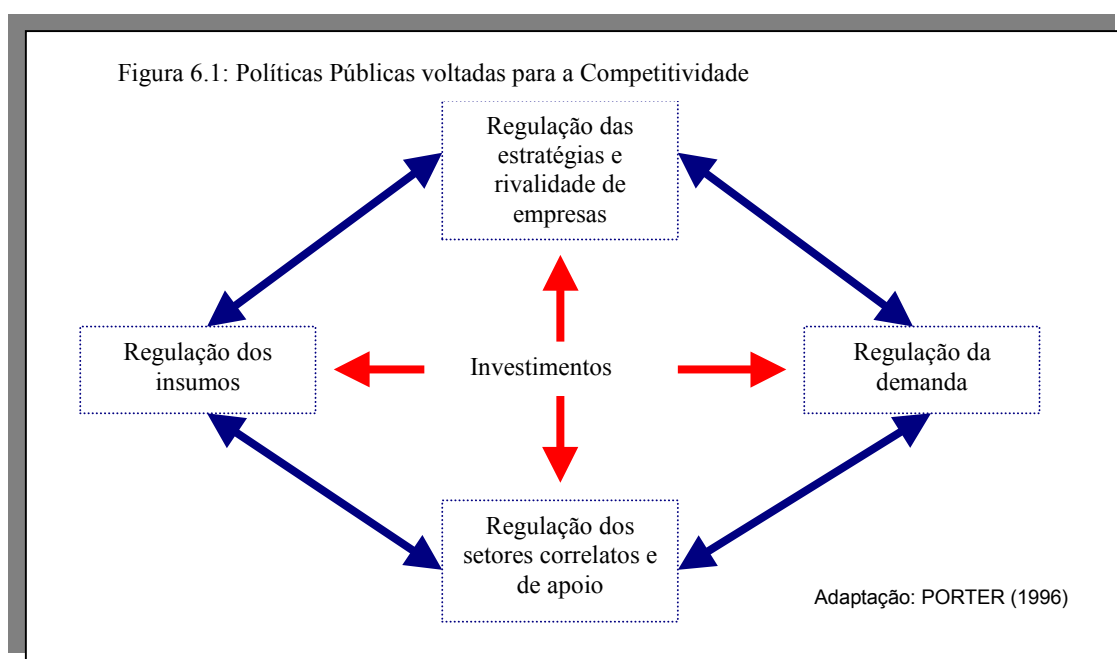
No caso brasileiro, o poder de regular sobre a economia e sobre o desenvolvimento pertence ao governo federal, e isto, subordina as políticas municipais e estaduais de desenvolvimento às políticas do governo federal. Que, por sua vez, em decorrência de pressões externas, vem sendo obrigado a adotar um novo padrão de atuação, ou seja, fazer com que os estados e municípios incorporem a nova ordem política e busquem soluções alternativas para os seus problemas internos que, muitas vezes, são originários da não interpretação econômica e social global.

Esta nova ordem econômica mundial demonstra claramente que a prosperidade de uma nação é determinada pela produtividade com que usa seus recursos humanos, de capital e naturais, pois é fato que: (I) a produtividade depende tanto do valor dos produtos e serviços, quanto da eficiência com que são produzidos; (ii) não é em quais setores uma nação, estado ou município competem, mas como as empresas competem nestes setores; (iii) a especialização, o comércio e os investimentos entre as nações, estados e cidades são poderosas alavancas para melhorar a produtividade; (iv) uma moeda em desvalorização não é um sinal da competitividade da nação, mas um declínio no padrão de vida. Pois o ambiente econômico do século XXI demonstra que:

- a) Competir com salários baixos ou explorando os recursos naturais perpetua a pobreza, porque: (i) competir com salários baixos restringe a renda; (ii) os recursos naturais se exauram; (iii) a mão-de-obra barata perpetua métodos ineficientes, e a abundância de recursos favorece o desperdício destes recursos, e (iv) vantagens de mão-de-obra e de recursos não são sustentáveis, no longo prazo, dentro do enfoque da competição global;

- b) A proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento econômico não são excludentes entre si. Considera-se que a poluição é uma manifestação do uso ineficiente dos recursos e de uma tecnologia falha;
- c) As vantagens tradicionais dos países em desenvolvimento estão se tornando menos valiosas, além de perpetuar a cultura do extrativismo econômico.

Com isso, as políticas públicas voltadas para a sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte, primeiramente devem regular e estimular a competitividade empresarial da nação, conforme demonstra a figura 6.1, e após devem estimular a participação da sociedade na seguinte ordem: primeiro os empresários e suas classes representativas; se os resultados forem positivos e apresentarem níveis aceitáveis de sustentabilidade, inicia-se a segunda etapa, incorporando o conceito à comunidade organizada (ONGs, fundações, associações, etc.), conforme demonstra a figura 6.2.



No caso de Políticas Públicas voltadas para a competitividade, o papel do regulador é de:

- a) Estabelecer um ambiente econômico e político estável e previsível que possibilite o desenvolvimento das empresas. Criar e transmitir uma visão econômica positiva, diferenciada e desafiadora para o país;
- b) Aumentar as disponibilidades, qualidade e eficiência das universidades e instituições de pesquisas, de modo que elas possam melhor patrocinar as iniciativas de incubadoras;
- c) Criar contexto de incentivo de inovação e avanço tecnológico. Melhorar a disponibilidade, qualidade e eficiência dos insumos de uso geral e das instituições;
- d) Apoiar as iniciativas de montagem de novas empresas, através de políticas de fomento eficazes;
- e) Apoiar as iniciativas empresariais inovadores, através de: consórcios, cluster, incubadoras, agropolos, etc.
- f) Desregulamentar, simplificar e promover leis que propiciem condições de competitividade para que as micros e pequenas empresas, nascentes nas incubadoras, possam desenvolver, consolidar e atingir a maturidade

Após o governo central criar programas especiais que possibilitem o desenvolvimento de projetos que estimulem a sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte, inicia-se o projeto de reorganização do município, começando pela economia e finalizando com uma nova forma de gestão e organização da administração municipal.

6.2. Organização da Economia Municipal

A organização da economia do município passa necessariamente pela estruturação de um sistema de informações próprio ao município, para que os gestores públicos e privados tenham condições de planejar suas atividades.

A informação sempre foi um ponto importante para a ciência da administração, desde a abordagem anatômica quando FAYOL (1998) definiu o ato de administrar como sendo: (i) prever; (ii) organizar; (iii) comandar, (iv) coordenar e (v) controlar, que é o ato de verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas. O conceito de informação aparece de forma implícita, evidenciando sua necessidade, pois o ato de verificar significa comparar as informações do que ocorreu com as informações do que foi estabelecido.

⁶³Insumos do desenvolvimento são considerados como: (i) recursos naturais; (ii) recursos humanos; (iii) capital; infra-estrutura física; (iv) infra-estrutura administrativa; (v) informação comercial; e (vi) infra-estrutura científica e tecnológica (PORTER, 1996).

Nos estudos de LAUDON & LAUDON (1996), também se conclui que a informação é a sexta função do gestor, sendo condição essencial não apenas para o controle, mas para outras funções administrativas como a tomada de decisão, o planejamento, etc. Neste caso, a informação é um importante recurso estratégico para o desenvolvimento do município, principalmente para organização de uma rede municipal de informação, recurso que será decisivo para a competitividade futura do município.

A Rede Municipal de Informações é a integração de dados dos subsistemas: (i) físico-territorial urbano; (ii) físico-territorial rural; (iii) econômico; (iv) educacional e social, e (v) administrativo, em sistemas especialistas (computacionais) com o objetivo de alimentar os sistemas de informações dos gestores municipais, seguindo as teorias de KOTLER (1994) e VERITY & HOF (1995). Portanto, para se ter este sistema de informação é necessário que o município utilize o ferramental: (i) da economia regional; (ii) da cadeia de produção; (iii) do cadastro técnico multifinalitário.

6.2.1. Ferramental da Economia Regional

Estudar o município sob o aspecto econômico, como primeira iniciativa deve-se aferir as riquezas naturais existentes e o estágio tecnológico dominante, procurando estimar a capacidade do elemento humano em produzir, circular e consumir bens e serviços, para satisfação de suas necessidades e acumulação de riquezas.

O espaço econômico é caracterizado como um sistema de atividades complexas, tais como: (i) insumos para produção; (ii) matérias-primas para a produção industrial; (iii) mão-de-obra; (iv) industrialização da produção; (v) comercialização da produção; (vi) serviços de transporte e comunicação; (vii) produção de alimentos; (viii) educação, (ix) saúde, e (x) infraestrutura, etc., resultantes da participação dos recursos naturais, situacionais, organizacionais e de capital estimulados pelo homem.

A economia regional segue os padrões pré-estabelecidos pela ONU, em 1954, intitulada como a definição internacional para aferição de padrões e níveis de vida, em cujos conteúdos estão inseridos doze elementos como: (i) saúde; (ii) alimentação e nutrição; (iii) educação; (iv) trabalho; (v) emprego; (vi) renda per capita; (vii) transporte e comunicação; (viii) habitação; (ix) vestuário; (x) recreação; (xi) segurança social e (xii) liberdade humana, que são avaliados nos aspectos demográficos, geoeconômico, social e cultural.

Nos aspectos demográficos, busca-se estruturar dados da população como: (i) efeito ou Estado da população; (ii) movimento da população: a) crescimento por vias naturais; b) taxa de natalidade; c) taxa de mortalidade; d) movimento migratório como: rural-urbana; rural-rural; urbana-rural e urbana-urbana; e) estrutura da população: composição etária; população ativa ou produtiva.

No estudo geoeconômico busca-se a tabulação e interpretação de dados relacionados com os: **a) recursos naturais** de: recursos básicos (tecnologia, fontes energéticas, reservas de minérios; reservas de metais preciosos; equipamentos para a indústria); **b) recursos de matérias-primas**; **c) recursos de subsistência** de: fontes de energia (petróleo; gás natural; carvão; águas correntes, urânio, etc.); modal de transporte (rodoviários, ferroviário; aéreo, fluvial e de cabotagem); comunicação (serviços postais; telecomunicações).

Na análise social, estrutura-se dados como: a) saúde; b) alimentação e nutrição; c) emprego e d) habitação. No cultural, tem-se os dados da educação formal e da capacidade de inovatividade da população.

Em síntese, os instrumentais da economia regional, auxiliam o estudo do município como parte efetiva e ativa de um sistema aberto, dando um tratamento econômico, análise e interpretação de sua problemática, ao observar as interações e os intercâmbios que ele mantém com os demais subsistemas nacionais e internacionais.

6.2.2. Organização das Cadeias Produtivas da Economia do Município

Qualquer abordagem utilizada para a análise da sustentabilidade do município, ou para definição de políticas públicas e privadas que a viabilize, não pode concentrar seus esforços em uma análise pontual ou isolada, pois o desenvolvimento é influenciado por diversas variáveis endógenas ou exógenas.

De acordo com CAMPOS (2000), as políticas públicas ou privadas, para o desenvolvimento, devem ser formuladas a partir da teoria de sistemas com amplos subsídios técnicos. Isto faz do conceito, de cadeia produtiva uma importante ferramenta de trabalho, pois suas análises permitem uma visão global dos sistemas sócio, econômico e cultural do município e suas inter-relações com o micro, meso e macro espaço.

A análise de cadeias de produção é uma das ferramentas da escola francesa da economia industrial, que pode ser sintetizada e sistematizada da seguinte forma: MORVAN (1985)

- a) A cadeia de produção é uma grande sucessão de operações de transformação dissociáveis, capazes de serem separadas e ligadas entre si por um encadeamento técnico;
- b) A cadeia de produção é também um conjunto de relações comerciais e financeiras que estabelecem, entre todos os Estados de transformação, um fluxo de troca, situado de montante a jusante, entre fornecedores e clientes;
- c) A cadeia de produção é um conjunto de ações econômicas que presidem a valorização dos meios de produção e asseguram a articulação das operações.

Um dos principais aspectos do modelo cadeia de produção é o caráter mesoanalítico e sistêmico dos seus estudos. Pois, a mesoanálise procura preencher a lacuna existente entre os dois grandes corpos da teoria econômica: (i) a microeconomia, que estuda as unidades de base da economia (a empresa, o consumidor, etc.), e que utiliza as partes para explicar o todo, e (ii) a macroeconomia, que parte do todo (o Estado, os grandes agregados, etc.) para explicar o funcionamento das partes. Permite, também dar respostas às questões sobre o processo de adoção de políticas públicas e privadas socioeconômicas, bem como sobre o processo de regulamentação específica por parte do poder público, pois sua articulação é amplamente influenciada por vários métodos que visam facilitar e ao mesmo tempo, tornar mais abrangentes os trabalhos de análise. De uma maneira geral, a análise de Filière permite (GUIDAT, 1984):

- a) Identificar a importância das diversas variáveis: sócio, política, econômica e cultural do município, enquanto um sistema;
- b) Identificar os atores principais do sistema, isto é, quem detém o poder;
- c) Fornecer elementos para a análise estratégica das entidades;
- d) Identificar o peso e a natureza da ação governamental sobre a entidade;
- e) Identificar os gargalos que dificultam o desenvolvimento da entidade;
- f) Avaliar os custos, a integração vertical e horizontal, as diversificações, as inovações ou mudanças tecnológicas ou biotecnológicas;
- h) Avaliar a competitividade dos setores econômicos (agrícola, comércio, indústria e serviços) do município, pois, em outras palavras, o município como um todo não tem uma competitividade intrínseca, mas os seus setores econômicos tem, cada um, a sua competitividade.

Neste sentido, é que a análise de cadeia ajudaria os governos municipais a sincronizar as atividades econômicas, sociais e culturais, com o objetivo de promover o desenvolvimento municipal, voltado para a sustentabilidade e competitividade (BAVA, 1996 e KOULYTCHIZKY, 1985). Pois um dos eixos de promoção da sustentabilidade é o de aumentar as possibilidades de emprego e melhorar a renda dos cidadãos e, conseqüentemente, promover uma reação em cadeia, refletindo positivamente em todas as outras atividades econômicas, sociais e culturais do município CAMPOS (1996).

6.2.3. Matriz Insumo-Produto

Os gestores do município devem dispor de instrumentos que os auxiliem na formulação e execução do planejamento econômico e social. Por isto, os sistemas de informações do município devem completar a Matriz Insumo-Produto como uma ferramenta de análise econômica e avaliação de estratégias públicas e empresariais de desenvolvimento do município. (CIDE, 2001).

Matriz Insumo-Produto consiste, basicamente, na organização das contas, por origem e destino, dos dados relativos aos fluxos econômicos que ocorrem em uma região num determinado período de tempo. Mostram produção, consumo intermediário, importações, exportações, investimentos, consumo das famílias e do setor público, assim como geração e distribuição de renda entre salários, excedente operacional e tributos. Além de apresentar a participação relativa dos diferentes setores produtivos e categorias da demanda final nos vários fluxos, demonstra também a interdependência que se estabelece entre os setores através do consumo intermediário.

Utilizadas em modelos de projeção, a Matriz Insumo-Produto garante uma maior consistência entre as estimativas para variáveis macroeconômicas (como a evolução do PIB) com o detalhamento setorial e mesmo com projetos microeconômicos de investimentos. Além disso, a matriz municipal, elaborada de maneira compatível com as matrizes estaduais e nacional, permite uma melhor avaliação da participação do município nestes agregados e estudar os diversos aspectos de sua inserção na economia nacional - especialização relativa, áreas específicas de dependência, vantagens comparativas e competitivas, etc.

De acordo com CIDE (2001), a elaboração da Matriz Insumo-Produto ou contas regionais de um município, deve partir da estimativa dos principais agregados macroeconômicos de um ano base que permitirá, entre outros aspectos, (i) a visualização da complexa rede de interrelações entre as diversas atividades econômicas do município; (ii) o aprimoramento na formulação e acompanhamento dos planos plurianuais, tornando mais consistentes as projeções da evolução do produto e do emprego, assim como a cenarização da economia do município e a avaliação dos impactos dos investimentos públicos e privados realizados, apontando possíveis pontos de estrangulamento para seu desenvolvimento.

Matriz de Insumo-Produto ou Modelo de Insumo-Produto é um conjunto de tabelas e quadros que podem ser divididos em dois grupos. No primeiro, estão as tabelas básicas - **Tabelas de Recursos e Usos** - que resumem e organizam as informações econômicas, tais como: (i) produção, (ii) consumo intermediário; (iii) salários e encargos sociais pagos; (iv) investimentos, etc, para um determinado espaço econômico, neste caso o município. No segundo grupo estão as **Tabelas de Aplicação** de um modelo sobre as informações contidas nas tabelas básicas (que servem para a obtenção dos parâmetros do modelo). Trata-se, de um modelo com uma base empírica e com uso difundido para o planejamento econômico. Sua derivação mais conhecida é a Matriz de Leontief. As tabelas de recursos e usos oferecem informações detalhadas por atividade e produtos. Trata-se na verdade, de uma desagregação da Conta de Produção, ou seja, é possível não só o cálculo do Valor Adicionado (PIB) a preços básicos e a custo de fator por atividade econômica, mas também, por exemplo, a análise da composição dos insumos de cada atividade. Da mesma forma, é possível desagregar o PIB a preços de mercado pela ótica da despesa em seus componentes (Consumo Final das Famílias e das Administrações Públicas, Formação Bruta de Capital Fixo, Variação de Estoques, e Exportações menos Importações) e em termos de sua composição por grupo de Bens e Serviços.

Originalmente, os Modelos de Insumo-Produto foram desenvolvidos tendo por referência a economia de um determinado país. Posteriormente, as necessidades de análises mais localizadas levam ao desenvolvimento de modelos regionais (uma Unidade da Federação ou Região). O Modelo de Insumo-Produto tem seu uso mais importante no planejamento econômico. Havendo uma Matriz a nível Regional (ou de uma Unidade da Federação) é possível, por exemplo, a comparação das estruturas econômicas de produção, produtividade, etc, entre o município, a região, o estado e o país. É possível também se mensurar o impacto de políticas econômicas, determinando se são diferenciadas para o país e a região.

As principais informações obtidas, em nível de município, são suas transações com o mercado interno e externo. Estas informações são relevantes para orientar as políticas de desenvolvimento dos governos estaduais e federal, pois permitem a mensuração do impacto das ações governamentais, principalmente quando se referem a políticas comerciais.

6.2.4. Organização e Estímulo ao Desenvolvimento de Empreendimentos

Os bons resultados econômicos de uma empresa, de um país ou de um município são resultados de inovações na gestão estratégica, humana e cultural.

Nesta particularidade, a teoria do desenvolvimento, aplicada ao município, é uma forma de resgatar valores dos cidadãos através do autoquestionamento: onde queremos chegar? para quê? e de que forma fazer? Esta autoanálise cria um sentimento de querer mudar para melhor. E é neste momento que as inovações orientadas para a recuperação ou fortalecimento econômico deverão ser feitas, com o objetivo de criar a cultura empreendedora schumpeteriana nos empresários já estabelecidos e isto provoca um processo de imitação das práticas bem sucedida, que trará prosperidade econômica, gerando benefícios sociais a todos.

A teoria do desenvolvimento aplicada ao município consiste em inovar e elevar o nível de consciência de todos, através do diálogo entre os cidadãos. A consequência disso seria a superação do interesse particular pelo coletivo, onde todos tendem a buscar a real potencialidade econômica do município. Depois de detectar os pontos fortes e fracos, criam/e/buscam: (i) estratégias comerciais e econômicas, (ii) tecnologia adequada e (iii) formas de gestão mais eficientes. Isto provoca reação em cadeia, com a melhoria da qualidade de vida, da cultura, da saúde e dos ganhos financeiros.

Na realidade, a teoria do desenvolvimento aplicada ao município se propõe a reestruturar o nível da imobilização, através da motivação, criando uma nova esperança através do envolvimento e provocando um alto nível de trabalho, esforço e criação, buscando a conquista da confiança, dominando os medos, a inércia e a desmotivação.

Neste sentido, a teoria do desenvolvimento aplicada ao município passa a ser um educador, que resgata os valores, na formação de caráter, no desenvolvimento do nível de consciência que forma cidadãos responsáveis e solidários. Neste momento, o líder se faz necessário para conduzir adequadamente os esforços coletivos para um objetivo comum com resultados práticos. Em outras palavras, recria o sentimento nas pessoas para que as comunidades voltem a ter a capacidade de se autoorganizar e se autogerenciar e que o governo seja um colaborador e não um mero explorador de impostos. Uma das formas de implementar a teoria do desenvolvimento aplicada ao município é estimular a criação de empreendimento através das técnicas de organização econômica como: (i) consórcio; (ii) cluster; (iii) incubadoras e (iv) agropolos.

6.2.4.1 Consórcio

A base do consórcio de empresas é a filosofia do associativismo, onde a empresa pequena não precisa lutar para se tornar grande (muitas vezes chegam a falir por não possuir suporte tecnológico das grandes), mas sim continuar pequena, mas com capacidade competitiva, podendo receber apoio de instituições de pesquisa, das cooperativas de créditos, dos centros catalisadores de tecnologia e observatórios econômicos, dos bancos e grandes empresas, do governo, etc.

O consórcio, propriamente, é um instrumento de integração, uma forma de proteção para as empresas (principalmente as pequenas), que possuem limitações para competirem isoladamente e para crescerem (cada vez mais rápido), mas por falta de estrutura e instrumentos que minimizem os riscos, estão na iminência de serem engolidas pelas inovações e pela reestruturação produtiva, provocada pela

tecnologia e pela nova dinâmica do mercado internacional. Assim elas podem se unir com objetivos amplos, na formação de um produto, por exemplo, várias empresas podem produzir partes de um equipamento, que é comercializado, divulgado e assistido tecnicamente por um consórcio. Sob o ângulo de gestão estratégica, o consórcio simula a administração de uma grande empresa, mas tem muito mais flexibilidade de atendimento a pedidos diferenciados: na realidade são empresas agregando valores, onde acontece uma multiplicação dos resultados e não uma somatória. BATEMAN & SNELL (1998)

O consórcio é uma forma de dar solidez e segurança às empresas, gerando empregos, aumentando a renda do município, através da competitividade empresarial (CASAROTO F. & PIRES; 1998).

6.2.4.2. Cluster

O *cluster* diferencia-se fundamentalmente das outras possibilidades de geração de pequenos negócios pela característica do local de produção. A produção ocorre através do agrupamento, geograficamente concentrado, de empresas inter-relacionadas, vinculadas por elementos comuns e complementares, apoiadas por outras empresas, órgãos governamentais e instituições correlatas. Por exemplo, um *cluster* de calçados: empresas fazem o corte do couro, outras costuram as partes cortadas, outras produzem a sola, outras fazem montagem final e embalagem. Apoiando estas empresas, tem se instituições de pesquisas que identificam os desejos do mercado consumidor e desenham os modelos, cooperativas de crédito e cooperativas de comercialização dos produtos.

Neste modelo de produção a vantagem competitiva situa-se, principalmente, fora de cada empresa, passando a residir no conjunto de empresas, em outras palavras, na localização da unidade de negócio. Esta vantagem está alicerçada numa estrutura social onde prevalece o interesse comum, a colaboração, a solidariedade, fruto de uma forte identidade histórica, sociocultural e institucional. Devido à necessidade de uma estruturação social mínima, os *clusters* não podem ser construídos ou criados, como pensam erroneamente alguns; devem nascer, de forma espontânea, a partir da consciência empresarial e da necessidade.

Outra característica forte dos *clusters* é o surgimento de novo tipo de empreendedor: o “empresário coletivo”, também denominado de “empresário social”, tal como pode ser observado na descrição do empresário inovador, descrito por FREEMAN (1982) e SCHUMPETER (1943). O empresário coletivo pode ser entendido como aquele que exerce essencialmente sua função produtiva, realizando a reunião das condições sociais, administrativas e políticas da produção, pois se envolve diretamente na produção, sabe o desejo do consumidor, determina e articula a produção, terceirizando-a às pequenas empresas, que trabalham de forma integradas e articuladas dentro de um setor.

Os *clusters* têm mais chance de sucesso nas pequenas cidades, onde tem-se um maior vínculo social, colaboração, solidariedade e coesão comunitária, a exemplo das pequenas cidades do nordeste da Itália. Logo, devem ser incentivados no Brasil como uma forma de fixação do homem nas pequenas cidades, através de políticas públicas e de metodologias adequadas, para descobrir as manifestações embrionárias espontâneas, apoiá-las para que possam se desenvolver e tornarem-se competitivas.

As grandes dificuldades que serão enfrentadas para implantação da metodologia dos *clusters* no município, começam pela legislação fiscal brasileira que onera a produção e a mão-de-obra, diferentemente de outros países como a Itália que taxa o consumo e a renda. Na Itália, têm-se leis especiais, como a “*legge Sabatini*”, que estimulam e viabilizam o desenvolvimento e a criação de pequenos aglomerados industriais italianos. Ao contrário da legislação italiana, a nossa legislação fiscal privilegia as grandes empresas em detrimento das pequenas redes de produção, as pequenas indústrias que trabalham em rede. Sobre elas repicam impostos como PIS, COFINS, CPMF. E isso acontece toda vez que o produto atravessa a rua para incorporar uma nova etapa do processo produtivo; quando o processo ocorre dentro de uma grande fábrica o produto não sofre taxaço na passagem de uma etapa para outra do processo produtivo.

6.2.4.3 Incubadora

Incubadoras de empresas são organizações que sistematizam o processo de criação de novas empresas a partir da seleção de boas idéias, de pessoas empreendedoras, empresarialmente viáveis, oferecendo apoio desde a fase de definição, passando pela implantação, desenvolvimento, até chegar à maturidade do negócio, quando a empresa consegue andar sozinha, com as próprias pernas. O objetivo da incubadora é fazer frente à evolução exponencial de novas tecnologias que geram a obsolescência dos negócios tradicionais.

O termo incubador empresarial nasceu inspirado no equipamento criado para proporcionar as funções vitais dos recém-nascidos que precisam de tratamento especial. Da mesma forma que esse equipamento, a incubadora empresarial proporciona as facilidades vitais para o surgimento, desenvolvimento e consolidação de novas empresas, assim como infraestrutura física e administrativa, apoio técnico e gerencial, serviços básicos e qualificação. A incubadora reduz o custo inicial de implantação e operação, através do compartilhamento, entre as empresas incubadas, de instalações, serviços e experiências.

As incubadoras atuam como fábricas de empresas de sucesso. O próprio processo de seleção - das boas incubadoras - por si só, garante razoável chance de sucesso do empreendimento de uma centena de propostas em que são selecionadas as melhores idéias, os melhores planos de negócios, empresários que demonstram, nas entrevistas, melhor capacidade empreendedora. Associado a este processo de seleção, esta a redução dos custos de implantação e operação pelo compartilhamento de instalações e serviços, a cultura associativa de parceria inerente ao processo de compartilhar, assistência tecnológica, técnica e gerencial. Tem-se uma das melhores formas de gerar empresas saudáveis com perspectiva de crescimento a médio e longo.

6.2.4.4 Agropolos

De acordo com LITTLE (1999), os agropolos representam uma forma específica de desenvolvimento econômico numa microregião determinada. Sua meta principal é a melhoria da qualidade de vida da população através de um incremento sustentado dos níveis de produção agro-silvo-pastoril. A principal estratégia, para cumprir com esta meta, é a identificação e fomento de um conjunto de produtos prioritários que se compatibilizam com a demanda do mercado (especialmente no que se refere aos nichos do mercado), às tecnologias existentes e às políticas públicas e de desenvolvimento. Um agropolo deve ter um centro urbano principal que ofereça os serviços econômicos e políticos e a infraestrutura necessários para garantir seu adequado funcionamento, em nível microregional. Os dois agentes

produtivos do agropolo são os produtores rurais responsáveis pela produção e as empresas agroindustriais que agregam valor ao produto mediante seu beneficiamento. Os agropolos tendem a se enquadrar dentro de um conceito de desenvolvimento sustentado e sistêmico, na medida em que desenvolvem atividades específicas para esta finalidade. Para conseguir um alto grau de sucesso, os executores dos agropolos teriam que se preocupar com a forma eficaz e prática de inserir, na cultura do município, os conceitos de desenvolvimento sustentável.

6.2.5 O Papel das Grandes Empresas no Desenvolvimento dos Municípios de médio e pequeno porte

Na análise de REICHEL (2000), as empresas, na medida em que vão obtendo crescimento econômico, transformam a realidade sócio, econômica e política do município, criam pólos de desenvolvimento. Isto é constatado através da história de inúmeras empresas agrícolas, agroindustrial, colonizações privadas, que iniciaram suas atividades e na medida em que cresceram, geraram empregos, atraíram mão-de-obra qualificada, migrações, empreiteiras, e estimularam o surgimento de pequenas empresas satélites para abastecimento, fornecimentos, terceirizações, etc.

Cada etapa na escala vai deixando uma parcela de riquezas e a população, a e elas relacionadas, vai incorporando-se ao meio consumidor, melhorando assim a qualidade de vida e, sucessivamente, cada setor vai adquirindo consistência e vida própria e, ao longo do processo produtivo, a renda *per capita* vai aumentando. Assim os municípios adquirem corpo com moradias, clubes, escolas, hospitais e o comércio que são atraídos e, por sua vez, o poder público acompanha, desenvolvendo e investindo em infraestrutura.

Em síntese, se as empresas são enfraquecidas, os municípios, dependentes delas, também são enfraquecidos, por este motivo, todo estudo que vise ao desenvolvimento deve agregar o fortalecimento das atividades empresariais em duas vertentes: (i) fortalecimento das empresas já existentes e (ii) criar condições para atrair novas empresas. Neste caso, não se pode atrair novos empreendimentos se as empresas existentes passam por dificuldades econômicas ou comerciais; deve-se evitar a miopia expansionista⁶⁴ das políticas governamentais.

Uma forma de atrair grandes empresas, principalmente as de alta tecnologias, é a criação de parque tecnológico, que são áreas, geralmente ligadas a algum centro de ensino ou pesquisa, com infraestrutura necessária para a instalação de empresas produtivas baseadas em pesquisa e desenvolvimento tecnológico". Os parques tecnológicos diferenciam-se dos pólos tecnológicos⁶⁵ basicamente pela abrangência geográfica estabelecida para implantação das empresas. Enquanto o parque tecnológico possui uma área física limitada, normalmente no entorno de um centro de pesquisa ou ensino, que dá suporte à instalação de micro e pequenas empresas, voltadas à pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, os pólos tecnológicos ocupam dimensão geográfica mais ampla, uma cidade ou região

⁶⁴ Miopia expansionista ocorre quando os governos procuram atrair novas empresas para seu município ou estado, dando-lhes condições especiais, subsídios entre outros, sem dar o mesmo tratamento para as empresas existentes, para que possam expandir suas atividades ou reestruturar-se financeira e economicamente.

⁶⁵ Pólo tecnológico/tecnópolis. O termo tecnópolis surgiu na década de 70, no Japão, inspirado numa música sobre Tóquio, passando a ser adotado de forma genérica para identificar os empreendimentos que visam à implantação de pólos de alta-tecnologia em cidades ou regiões. Os projetos já mencionados, como "Silicon Valley" e "Rote 128", podem ser considerados as primeiras tecnópolis de que se têm notícias.

planejada para obter o desenvolvimento econômico a partir da implantação da alta tecnologia

O desenvolvimento de municípios de médio e pequeno porte planejado para obter sustentabilidade, a partir da criação de ambiente adequado à implantação de empresas de alta tecnologia e na produção do conhecimento, precisa ter: a) Ampla mobilização social em torno da idéia (governo, sociedade, empresas);

- b) Infra-estrutura urbana adequada e ambiente culturalmente inovador;
- d) Programa massivo de qualificação, priorizando o investimento público e privado em ensino, pesquisa, ciência e tecnologia;
- e) Criação de condições para produção e consumo de produtos de alta tecnologia, implantação de centros de pesquisas, incubadoras tecnológicas, parque tecnológico, linhas de créditos e incentivos fiscais.

Por outro lado, a vantagem competitiva de uma empresa é, em parte, resultante do cenário local. Por isto, o setor privado deve assumir um papel ativo na criação de um cenário empresarial competitivo: (i) aperfeiçoando a infra-estrutura local; (ii) beneficiando os fornecedores locais e atraindo novos investimentos de fornecedores; (iii) trabalhando de perto com instituições locais de educação e pesquisa, investindo em melhorar habilidade e programas especializados e definindo as necessidades de educação e treinamento; (iv) fornecendo aos gestores informações e insumos substanciais sobre questões de regulamentação e restrição ao desenvolvimento do setor; (v) trabalhando com os gestores para definir soluções. O fato é que neste atual ambiente concorrencial global, nas economias emergentes, o setor privado deve assumir papéis que, nos países industrializados, são ou foram assumidos pelo governo.

6.3. Ferramental do Cadastro Técnico Multifinalitário

O Cadastro é um sistema de informações do espaço territorial, no qual os dados são organizados em torno da unidade territorial jurídica da parcela (lote, imóvel, propriedade, fazenda). As informações sobre as parcelas são necessárias para um grande conjunto de atividades econômicas, tendo, como usuários, proprietários, compradores, advogados, avalistas e planejadores do uso da terra, e agências governamentais nos níveis locais, estadual e nacional (LOCH 1993, DALE & MCLAUGHLIN 1990).

De acordo com SEIFFERT (1996), o cadastro técnico multifinalitário, pode ser definido como um sistema de grande escala, orientado para a comunidade, destinado a servir organizações públicas e privadas e aos cidadãos individualmente, e apresenta as seguintes características:

- a) Adota a parcela como unidade fundamental de organização espacial;
- b) Relaciona uma série de registros à parcela, tais como posse da terra, valor da terra, uso da terra;
- c) Seus principais componentes são uma estrutura espacialmente georeferenciada;

- d) Incorpora um programa de mapas básicos sobre o qual a informação cadastral é sobreposta.

Os dados físicos, associados à cada parcela, como água, geologia, vegetação, objetos construídos, bem como dados abstratos, como propriedade, divisas administrativas, valor da terra, uso da terra, dados sobre inventário e mapeamento completam a base de informações do sistema (LOCH 1993, LOCH 1990, DALE & MCLAUGHLIN 1990).

A cartografia cadastral, ao propiciar uma descrição pormenorizada do território e da propriedade das parcelas que compõem a superfície, é o principal referencial para caracterização da posse jurídica da propriedade. Constitui-se em um instrumento de apoio fundamental para avaliação fiscal, como base objetiva e rigorosa para uma efetiva equidade na tributação. Por suas funções indispensáveis ao suporte do desenvolvimento econômico, o cadastro tornou-se também um instrumento fundamental para ordenamento do espaço territorial (LOCH 1993).

6.3.1 Estruturação do Geoprocessamento

O desenvolvimento da tecnologia da informação tornou disponíveis novos recursos para o processamento de informações cartográficas⁶⁶. No Brasil, o uso integrado da cartografia digital, do sensoriamento remoto e dos sistemas de informações geográficas define o termo geoprocessamento, principalmente pela facilidade de dispor de informações físico-territoriais, inclusive aquelas componentes do cadastro técnico municipal.

Geoprocessamento é um conjunto de tecnologias voltadas à coleta e tratamento de informações espaciais/cartográficas (mapas, plantas) para um objetivo específico. Estas atividades são executadas por sistemas chamados de Sistemas de Informação Geográfica (SIG⁶⁷), que são destinados ao processamento de dados georeferenciados, desde a sua coleta até a geração de produtos como mapas, relatórios e arquivos digitais, oferecendo recursos para armazenamento, gerenciamento, manipulação e análise dos dados.

⁶⁶ Surgimento: No século XX, a demanda por mapas topográficos e temáticos aumentou muito com o desenvolvimento das ciências naturais como a geologia, geomorfologia, ciência do solo e ecologia, intensificando-se ainda mais em nossos dias. As fotografias aéreas e o sensoriamento remoto possibilitaram a confecção de mapas de grandes áreas com excelente precisão. Os mapas temáticos resultantes tem sido uma importante fonte de informações para exploração, reconhecimento, mapeamento e manejo dos recursos naturais. O estudo destas ciências, todavia, requer observação, classificação e armazenamento de informações. Métodos qualitativos de classificação e mapeamento sistemáticos eram inimagináveis até então devido às enormes quantidades de dados complexos gerados pelos levantamentos ambientais. A falta de ferramentas matemáticas apropriadas para a descrição de variações espaciais quantitativamente também era um empecilho, que começou a ser solucionado na década de 40 paralelamente ao desenvolvimento dos métodos estatísticos e da análise de séries temporais. O progresso prático efetivo era ainda bloqueado pela falta de ferramentas apropriadas de computação. Durante os anos 60 e 70, novas tendências surgiram no sentido de que informações mapeadas fossem utilizadas para a determinação de estoque de recursos naturais, avaliação de terras e planejamento. Sabendo que os diferentes aspectos da natureza não funcionam independentemente uns dos outros, os estudiosos começaram a analisá-los de forma integrada, interdisciplinar, criando os primeiros programas de computador para esses fim, que posteriormente vieram a se chamar Sistemas de Informações Geográficas (SIG).

⁶⁷ O que caracteriza um SIG é a integração, numa única base, de dados informações espaciais provenientes de dados cartográficos, dados de censo e cadastro urbano e rural, imagens de satélite, redes e modelos numéricos de terreno entre outros, oferecendo mecanismos para combinar essas informações através de módulos de manipulação e análise, que permitem consultas, recuperação e visualização do conteúdo da base de dados, além da geração de mapas.

O geoprocessamento, pelo aumento da eficiência e eficácia que introduz no processo de integração, cruzamento, consulta, visualização e recuperação de informações, sob forma de mapas, relatórios e tabelas, constitui-se ferramenta indispensável à gestão municipal, desde que haja a integração dos dados espaciais, ambientais, censitários, estatísticos, fundiários, sobre equipamentos urbanos e comunitários, recursos naturais, indicadores econômicos, legislação, normas administrativas, tributação, etc.

De acordo com LOCH (1994) e VAZ (1997), são muitas as possibilidades de utilização do geoprocessamento pelos municípios, pois qualquer área que possa ser relacionada a pontos específicos do território são dados que devem ser utilizados para o planejamento, ordenamento e gestão do território.

6.3.2. Planejamento, Ordenamento e Gestão do Território.

A base de um bom Sistema de Informações Municipais é a estruturação de um S.I.G., que com sua grande capacidade de armazenar, analisar e manipular informações espacialmente distribuídas, possibilita o estudo e racionalização de vários problemas urbanos, tornando-se ferramenta indispensável de suporte aos gestores públicos, para o planejamento urbano⁶⁸, quando da elaboração ou atualização do plano diretor.

Na verdade, é uma aplicação básica, porque permite a constituição de uma base cartográfica geoprocessada que servirá às demais aplicações setoriais. Trata-se da construção de uma base de dados informatizada que reproduza a configuração do território do município, identificando logradouros, lotes e glebas, edificações, redes de infraestrutura, propriedades rurais, estradas e acidentes geográficos, etc. (LOCH, 1993^b)

O planejamento urbano necessita de mapas temáticos da expansão urbana, pois através de mapas, cartas, folhetos e descrições antigas e imagens de satélite atuais pode-se ter o histórico e uma seqüência de como a cidade cresceu e quais os vetores de crescimento atuais. Esta informação é muito importante para que se possa planejar, ordenar, controlar e monitorar o espaço territorial do município, através da: (i) otimização de arrecadação; (ii) localização de equipamentos e serviços; (iii) identificação de público-alvo de políticas públicas; (iv) gestão ambiental; (v) gerenciamento do sistema de: transporte, segurança, água e esgoto, de saúde, energia elétrica, comunicação, etc; (vi) comunicação com os cidadãos; (vii) gestão da frota municipal, entre outras possibilidades. (LOCH, 1990; LOCH, 1993^a e VAZ, 1997).

- a) **Otimização de Arrecadação** - A atualização da base cartográfica do município para a implantação da base geoprocessada fornece informações para a revisão da planta genérica de valores. Se implementada de forma articulada, consegue-se gerar um aumento de receita capaz de compensar os investimentos na base geoprocessada e gerar recursos adicionais para o município;

⁶⁸ O termo "urbanismo" deriva de "urb", palavra latina que significa cidade, e dá nome à ciência que tem por objeto dar a população das cidades as melhores condições de vida possíveis, através do conhecimento de seus problemas e da busca de soluções racionais como a disposição dos edifícios, traçado das ruas, praças, distribuição do tráfego, localização dos serviços públicos, etc.

- b) **Localização de equipamentos e serviços públicos** - a partir de uma base cartográfica que inclua informações socioeconômicas e sobre equipamentos públicos é possível identificar áreas com maior nível de carência e os melhores locais para instalação de equipamentos e serviços públicos, permitindo assim que decisões sejam tomadas, considerando os critérios de necessidade e de acessibilidade aos locais;
- c) **Identificação de público-alvo de políticas públicas** – à medida que se possuam bases de dados que incorporem dados socioeconômicos, é possível utilizá-las para desenhar políticas públicas, tais como; (i) informações sobre crianças residentes no município e a incidência de doenças, é possível desenhar ações de saúde específicas para microrregiões; (ii) cruzando os dados sobre renda das famílias e desempenho escolar, pode-se identificar o público-alvo para programa de renda mínima ou bolsa-escola; (iii) identificando as áreas da cidade com maior concentração de idosos pode-se definir áreas prioritárias para programas de atendimento domiciliar à saúde, entre outras ações públicas;
- d) **Gestão ambiental** – o geoprocessamento é útil para monitorar áreas com maior necessidade de proteção ambiental, acompanhar a evolução da poluição da água e do ar, níveis de erosão do solo, disposição irregular de resíduos e para o gerenciamento dos serviços de limpeza pública, entre outros;
- e) **Gerenciamento do sistema de transporte** – a base cartográfica é indispensável para a gestão do sistema de transporte do município. Sua informatização, através de recursos de geoprocessamento, pode ampliar a qualidade e a velocidade das decisões tomadas. É possível, por exemplo, realizar estudos de demanda do transporte coletivo ou de carregamento de vias, identificar pontos críticos de acidentes e vias com mais necessidade de manutenção, entre outras;
- f) **Comunicação com os cidadãos** – se constituir uma base de dados mais elaborada, pode-se incorporar a ela informações que permitam identificar necessidades e oportunidades de contato com os cidadãos, como por exemplo: (i) identificar com precisão as áreas afetadas por determinada decisão do governo e planejar ações de comunicação específicas para aquele público; (ii) registrar as solicitações dos cidadãos e analisá-las sobre a base cartográfica, possibilitando uma melhor gestão das relações do governo com os cidadãos; (iii) servir como instrumento de controle social do governo, permitindo que entidades da sociedade civil, a ouvidoria municipal ou mesmo cidadãos individualmente possam ter acesso às informações sobre que regiões da cidade estão sendo mais beneficiadas pelas ações do governo municipal;
- g) **Gestão da frota municipal** – com recursos de geoprocessamento é possível obter informações sobre os tipos de usos da frota municipal, conhecendo os trajetos mais comuns e sua intensidade, possibilitando a definição de roteiros para a frota municipal, gerando economia de tempo, combustível e uso de veículos, entre outros.

6.3.3. Implantação do Geoprocessamento

Para a implantação do geoprocessamento é necessária a existência de uma base cartográfica a ser informatizada, utilizando serviços de aerofotogrametria. As imagens obtidas pela fotografia aérea passam pelo processo de restituição (transformação de fotos em informações cartográficas) e são digitalizadas (transformadas em arquivos de computador).

Com a base cartográfica⁶⁹ digitalizada, faz-se o tratamento das informações, alimentando-a com dados referentes aos lotes, glebas, edificações e propriedades rurais (proprietário, utilização, dados cadastrais), estradas e logradouros (utilização, tipo de pavimento, sinalização, linhas de ônibus, volume de tráfego) e redes de infraestrutura (dimensões e capacidade das redes, equipamentos de apoio). Nesta fase, exige-se um trabalho de obtenção de informações atualizadas (de preferência com aerofotogrametria atualizada), inclusive contando com levantamento complementares *in loco*. O objetivo destas etapas é obter uma base cartográfica informatizada que chegue ao nível de lote, com:

- a) **Dados de caráter tributário** – planta genérica de valores, cadastro de contribuintes mobiliários e imobiliários, situação tributária dos contribuintes;
- b) **Dados sobre serviços públicos** – equipamentos públicos, demanda por serviços públicos existentes, atendimento a solicitações de cidadãos, redes de infraestrutura, mobiliário urbano (postes, sinalização, telefones públicos, lixeiras públicas, equipamentos de praças), endereços de usuários dos serviços públicos (chegando, no limite, ao endereço de todos os cidadãos), carregamento do sistema de transporte e das vias públicas, itinerários de linhas de transporte escolar, rotas de coleta de lixo, arborização urbana, entre outras;
- c) **Dados socioeconômicos e demográficos** – dados sobre condições de vida dos cidadãos. Dados epidemiológicos, ocorrência de acidentes, ocorrência de crimes, entre outras.

O geoprocessamento é um investimento com alta taxa de retorno financeiro para a prefeitura, pois de acordo com LOCH (2000), a implantação do geoprocessamento e a atualização da base cadastral a ele associada trazem aumento da arrecadação à prefeitura. Além dos benefícios financeiros, o geoprocessamento funciona como uma ferramenta de aumento da eficiência e da eficácia das ações da prefeitura, aumentando a eficiência ao permitir decisões mais rápidas e facilitar o processamento de informações. Com uma base dados, aumenta-se a quantidade de informações disponíveis para o gestor tomar decisões, o uso do geoprocessamento aumenta a capacidade operativa da prefeitura, em termos de tempos de intervenção e em termos de qualidade das decisões. Os gestores e técnicos passam a dispor de mais conhecimento sobre o município, trazendo maior eficácia por permitir uma profunda análise que normalmente não é possível com as ferramentas tradicionais. Também permite o desenho mais adequado de políticas públicas, proporcionando melhor qualidade de gestão.

⁶⁹ Base cartográfica: mapa da área urbana e rural o município. Por isto, é de fundamental importância implantar o geoprocessamento sobre uma base cartográfica atualizada. Implantar sobre uma base de má qualidade gerará a tomada de decisões incorretas ou inadequada, ou seja, ocorrerá uma otimização do erro.

6.4 Gestão Técnica

A administração de municípios tende a se deparar com novos desafios organizacionais, como qualquer outra organização, estando sujeito a ameaças e oportunidades externas ou internas. Uma atitude passiva em relação ao futuro deixa pouca alternativa ao gestor, a não ser aumentar os gastos públicos para superar dificuldades ou deficiências decorrentes da falta de planejamento, que é o caminho para o atraso do desenvolvimento sócio, político, econômico e cultural, além da ampliação do endividamento, do aumento de taxas e impostos ou da falência. A falta de planejamento, aliada a falta de controle dos gastos são as principais causas da má administração pública brasileira.

Devido à velocidade das mudanças do mundo de hoje, o ato de planejar torna-se um imperativo para que se possa obter respostas mais rápidas aos novos desafios e situações até então imprevisíveis pelos gestores municipais. Entre os desafios da modernidade a serem enfrentados, estão a extinção ou surgimento de atividades econômicas, que mudam ou exigem um novo perfil do município, bem como os problemas sociais e ambientais decorrentes da modernidade. Esta realidade faz com que os municípios tal como os estados travem uma competição entre si na atração de investimentos e de turistas.

Mas para atrair investidores e turistas, segundo KOTLER (1997), os municípios devem se estruturar e desenvolver para serem atrativos em: (i) qualidade de vida (saúde, lazer, cultura e educação); (ii) investimentos (oportunidade de negócios, empregos, infraestrutura; etc), e (iii) turismo (de negócios, ecológico, histórico-cultural, lazer, etc). Estas três capacidades reforçam-se mutuamente, concorrendo para a melhoria contínua da economia do município, pois quem quer investir busca cidades bem administradas com serviços organizados, com boa qualidade de vida, com atrações culturais e geográficas, onde haja cuidado com o meio ambiente, saneamento e limpeza pública.

Neste sentido, a gestão técnica dos municípios deve derivar do conceito de burocracia⁷⁰, tal como descreve COVRE (1991), quando interpreta Max Weber, afirmando que a burocracia estabelece relações de autoridade, e é a expressão da eficiência, da lógica, da “razão técnica”, e que seus componentes devem atuar livres de quaisquer sentimentos, mantendo clara a separação entre o homem e o cargo, ou seja, os interesses políticos não podem exercer gerência sobre a gestão técnica dos municípios, ou de qualquer outra atividade pública.

⁷⁰ O conceito burocracia é uma extratificação do pensamento weberiano que, de acordo com BOAS (1998), é categoria básica para Weber, opõe-se em determinado sentido à classe social, encobrendo as relações entre classes, que são substituídas pelo autor em termos de relação de autoridade. A burocracia expressa a forma mais nítida de seu tipo ideal: a dominação racional legal que, por sua vez, ele vincula ao capitalismo. Pois para Weber, a categoria do capitalismo, a racionalidade formal, permite conceber o capitalismo como sistema racional, se pensado em termos de coerência na relação dos meios e fins visados. A burocracia surge como uma expressão dessa racionalidade e se caracteriza pelo predomínio do formalismo. Daí a necessidade de regulamentos e normas escritas que prevejam os vários processos de relacionamento; informações e decisão na hierarquia burocrática; divisão horizontal e vertical do trabalho e impessoalidade no recrutamento dos quadros.(WEBER, 1994)

6.4.1 Planejamento

O conceito de gestão técnica de municípios reforça a importância de construir, no presente, o futuro dos municípios. E de acordo com VELLOZO LUCAS (1999), a técnica administrativa mais utilizada para tal é o planejamento estratégico, que ao contrário das práticas atuais de gestão, que valorizam o produto e o plano, destaca o processo, sendo, por isto, instrumento de mobilização, pois sua execução requer: (i) a previsão, (ii) o plano, (iii) a coordenação; (iv) o comando e o (v) controle.

Planejamento estratégico municipal deve ter as características normais de um planejamento, mas deve ser sistêmico e envolver todas as atividades do município, tendo como base o diagnóstico das variáveis internas e externas, e ser voltado para toda a sociedade: (i) privilegiando os objetivos econômicos, sociais, políticos e culturais; (ii) interagindo sempre com o ambiente; (iii) sendo, ao mesmo tempo, de longo e curtíssimo prazo; (iv) utilizando sempre a sinergia e as estratégias de sobrevivência, manutenção, crescimento e melhoramento e desenvolvimento. Os planejamentos estratégicos, sobre a ótica dos novos desafios da gestão de municípios, devem visar: (i) estudos básicos e prospecção; (ii) antevisão e antecipação; (iii) diagnóstico e organização (iv) criação, (v) simulação e cenários; (vi) adaptação, e (vii) estratégias e projetos.

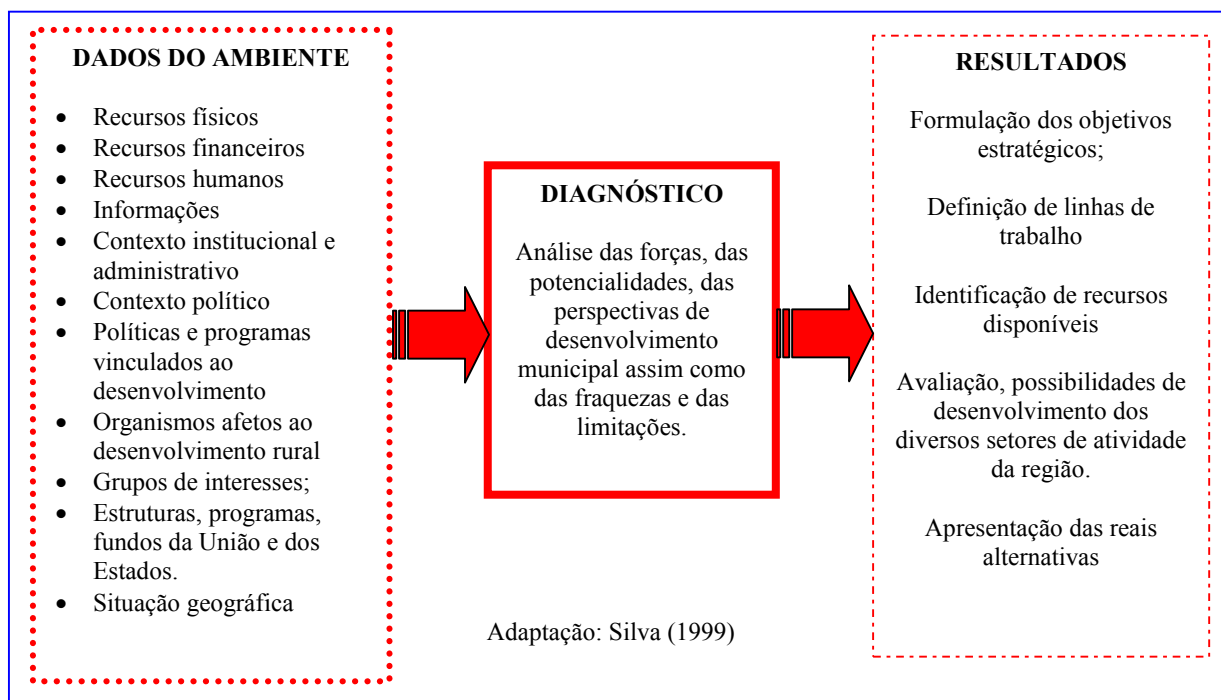
A missão de estruturar o planejamento estratégico municipal não é atribuição única dos governos ou de uma gestão, e sim de toda a sociedade. Pois é a sociedade que produz o desenvolvimento e não os governos; eles possuem apenas a missão de estimular o desenvolvimento através das políticas públicas. O sucesso ou fracasso de um município é de inteira responsabilidade de seus cidadãos e de suas entidades organizadas.

Neste sentido, a metodologia do planejamento municipal participativo⁷¹ pode ser adotada, como forma de legitimar a cultura do desenvolvimento e conseqüentemente, sua sustentabilidade municipal, e se contrapor à idéia do orçamento participativo, pois o planejamento traz consigo a cultura do desenvolvimento local, enquanto o orçamento visa ao controle.

A definição de objetivos estratégicos é o ponto de partida para a gerência de um projeto de desenvolvimento municipal, para isto, deve estar baseada na análise do contexto local. Deve-se ter a compreensão clara do ambiente, local e global, no qual se desenvolverá o projeto. Nesta fase inicial, deve ser feito um diagnóstico, baseando-se na análise das forças, das potencialidades e das vantagens e perspectivas de desenvolvimento que se apresentam, em nível local e dos pontos fracos das situações desfavoráveis, em nível interno, e as limitações, em nível externo, conforme demonstra a figura 6.3.

⁷¹ A metodologia do planejamento participativo pode ser observada em Max Weber, quando se estuda o projeto **Weimar**, que foi uma tentativa de estabelecer uma sociedade democrática, como participação direta da população, depois do fracasso do governo autoritário alemão na 1ª Guerra. Um fato importante foi que a **Teoria da Empresa - Instituição** desenvolveu-se na Alemanha, sob Weimar, com Raheunau e Neumann, sendo depois adotada pelo nazismo, que reconheceu a importância político-social da empresa, MacRAE, (1988)

Figura 6.3 : Visão do Planejamento Estratégico do Município



Após a elaboração dos objetivos estratégicos, há a necessidade de se elaborar: (i) **planos operacionais** pelos gestores das entidades públicas ou privadas com os respectivos orçamentos; (ii) **integração** com os secretários, seus assessores e os gestores do município, para elaborarem os **planos táticos**, eliminando os conflitos e aproveitando as sinergias.

6.4.2. Planejamento Municipal Participativo

O planejamento municipal participativo pode ser considerado como a mais importante ferramenta de gestão da modernidade, pois seus aspectos o diferenciam da concepção tradicional de planejamento da visão estratégica: o seu caráter democrático e participativo. A visão estratégica parte do princípio de que não é apenas o poder público municipal que planeja. A participação da sociedade organizada, principalmente dos empresários, na concepção e execução do planejamento, reforça a possibilidade de sucesso. A mobilização de todo o município em torno dos seus objetivos é eficaz na atração de investimentos, além disso, possibilita alcançar um consenso que atenda aos interesses coletivos e não aos de grupos.

Como o planejamento lida com incerteza e com a competição de distintos agentes, ele representa também um redimensionamento da atividade política. A ação política dos governantes integra-se e dá suporte às opções técnicas decorrentes de distintos diagnósticos do planejamento estratégico. Os objetivos, diretrizes e projetos decorrentes do planejamento balizam o relacionamento com o Legislativo, o Judiciário, outras esferas do executivo e com os partidos e forças políticas.

De acordo com VELLOZO LUCAS (1999), a ação política reforça a capacidade de governo e as possibilidades de sucesso do planejamento. Um governo que elabore objetivos em conjunto com a sociedade faz uma política de melhor qualidade e, quanto maior a governabilidade, de corrente de boa atuação política, mais factível torna-se a execução do planejamento.

O planejamento participativo municipal deve buscar desenvolver propostas para a solução de problemas futuros, e tende primariamente a atender problemas econômicos, sociais e ambientais. (FAO 1993).

6.4.3. Projeto de Desenvolvimento Municipal

O propósito do planejamento estratégico municipal deve ser o de alcançar um grau satisfatório de sustentabilidade. Mas isto não tem sido alcançado em termos gerais, pois falta um maior entendimento (visão sistêmica) sobre as variáveis que o determinam e das condições físicas, econômicas e sociais, que dão suporte para seu processo de institucionalização.

O entendimento do município, como um sistema aberto e suas inter-relações e interdependência, como o ambiente (regional, estadual, federal e global), deve considerar:

- a) *Ambiente Social*: refere-se a uma ampla gama de temas que cobrem as competências e necessidades humanas, é o caso da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Cultura, Esporte, Lazer, Habitação e Segurança. .
- b) *Ambiente Econômico*: refere-se a todos os aspectos que envolvem o desenvolvimento econômico em função das ameaças e oportunidades pelos mercados interno e externo. A situação econômica, competitividade corporativa como é caso dos setores e clusters, atratividade de investimentos, novas tecnologias e competitividade da empresa na região/município.
- c) *Ambiente Natural*: refere-se ao estado e condições do meio ambiente. Este ambiente possui um espectro sobre a utilização dos recursos naturais, as condições ambientais como o ar, água e som e tudo o que envolve o sistema ecológico.
- d) *Ambiente Físico*: refere-se a todos os elementos relativos à infraestrutura regional e ao somatório das infra-estrutura dos municípios. Como exemplo, temos o sistema viário regional e municipal, sistema de transportes, equipamentos esportivos, lazer e culturais, sistema de transporte urbano intermunicipais e municipais.
- e) *Ambiente Político e Institucional*: refere-se aos aspectos políticos, relações interpessoais e ao grau de complexidade do modelo político junto com as definições do papel do governo neste contexto de planejamento regional. Ao mesmo tempo considera o grau de participação das instituições constituídas, sua participação no desenvolvimento socioeconômico e no estabelecimento e cumprimento da lei.

- f) *Ambiente Científico Tecnológico*: refere-se ao conjunto, estrutura das instituições científicas e de desenvolvimento tecnológico, dentro do ponto de vista da suas competências e capacidades de oferecer serviços direcionados às necessidades das organizações que compõem a região, buscando o seu desenvolvimento sustentável.

A aplicação da abordagem sistêmica ao contexto da administração de gestão municipal tem apresentado dificuldades, pela grande quantidade de elementos diferentes envolvidos. Requer, sobretudo, uma grande quantidade de informação precisa e atualizada, que raramente o município/estado tem disponível, mas vem apresentando crescente aplicação, quando aliada ao ferramental da ciência da administração, da economia, da cartografia, dos sistemas de informação, e da engenharia de produção, entre outras áreas.

Para se promover ações que estimulem o desenvolvimento municipal dentro da visão sistêmica, faz-se necessário a elaboração de projeto, pois este é um instrumento fundamental para delinear os passos, os procedimentos capazes de promover o encaminhamento eficaz para o alcance dos objetivos. Neste sentido, existem dois momentos distintos de finalidades: um na ordem das intenções e outro na ordem da execução. A simples elaboração de um projeto e a sua execução não asseguram o alcance dos objetivos, se não houver um processo de gestão de projeto.

O projeto é a ferramenta capaz de facilitar a concretização de um objetivo, tendo a especificidade como característica importante, que sempre deve estar inserido em um contexto mais amplo de planejamento e de programas de ação.

A gestão de projeto envolve, as funções básicas da ciência da administração, compreendendo um conjunto de atividades sucessivas e integradas como: (i) planejamento, (ii) organização, (iii) direção, (iv) controle da ação, envolvendo a sua elaboração, tomada de decisões, assim como outras atividades centradas na utilização dos recursos humanos, físicos, financeiros e informativos, e na realização dos objetivos fixados.

Na sua fase da preparação, deve-se levar em conta os aspectos relacionados com o planejamento estratégico municipal e a elaboração dos planos de ação. A elaboração, a execução e a gestão de um projeto envolvem um conjunto de processos racionais e pragmáticos que encaminham o pensamento para o atingimento do objetivo proposto. Mais do que um fim em si mesmo é o caminho para favorecer o desenvolvimento.

De uma maneira ou de outra, o projeto de gestão municipal está relacionado às ações de (i) *planejamento* e antecipação que procura identificar e formular conjunto de prioridades, estratégias e objetivos específicos do grupo; (ii) *organização*: ação de distribuir papéis que cada um desempenhará e determinar as tarefas e recursos necessários para colocar em prática as estratégias definidas eficazmente; (iii) *tomada de decisão*: ato de escolher durante o processo o melhor caminho que priorize o menor custo, menos tempo de execução e menor esforço físico; (iv) *coordenação*: fase da distribuição de papéis (responsabilidade), desempenho, determinar tarefas e os recursos necessários; (v) *controle* e melhoramento: verificar os resultados no processo, se estão seguindo os planos, os métodos e procedimentos previstos, cronograma físico-financeiro e outros; distribuição das funções: cada órgão ou membro deve ter a sua missão definida com precisão, necessidade de formação específica para assegurar um funcionamento eficaz e (vi) *comunicação*: essencial para o bom funcionamento do grupo. Todos devem ser informados sobre as decisões e sobre o andamento do projeto.

6.4.4. Recursos Humanos Especializados

As formas atuais de gestão tem suas origem nas teorias de TAYLOR (1998), FAYOL (1998) e WEBER (1999) que sistematizaram a administração dando-lhe a forma básica e a estrutura que possuem: seu caráter científico rigoroso na determinação de métodos e processos, as atividades fundamentais do administrador e a postura profissional da administração e seus colaboradores, que devem especializar-se para exercer uma atividade específica. (AMATUCCI, 1999);

Entretanto as mudanças que se iniciaram após a Segunda Guerra Mundial e que estão se concretizando com a mundialização do capital, modificaram a forma de gerir. Onde o preciosismo técnico dá lugar ao homem e à administração das relações entre os homens, que passam a ter a mesma ou maior importância do que os estilo tecnicista. Os eventos e processos são entendidos como inter-relacionados e compoendo sistemas de alta complexidade. As relações humanas ganham enfoque estratégico, onde o autoritarismo é rejeitado como forma de integração humana e a democracia ganha espaço nos padrões de liderança, de planejamento, de controle e de participação das pessoas nos principais eventos organizacionais, especialmente nos processos de decisão.

Isto faz do ser humano qualificado, entusiasmado e criativo, é um dos fatores preponderantes da melhoria da produtividade. Valorizar e investir no desenvolvimento das pessoas torna-se ação imperativa no processo de criação e manutenção de estratégias que visem a sustentabilidade dos municípios.

Quando se analisa a capacidade técnica dos funcionários públicos das prefeituras, principalmente nas de médio e pequeno porte, não se pode afirmar com certeza que a administração pública municipal delas não tenha pessoas qualificadas ou tecnologias atuais e utilizáveis; o que se pode afirmar, com certeza, é que não está organizado de modo a desempenhar os seus novos papéis, pois precisa haver uma mudança de atitudes e mentalidade, ou seja, os esses funcionários devem estar comprometidos com os resultados. Mas há algumas ilhas de excelência, cujos resultados demonstram que é possível ter uma administração pública eficaz com níveis baixos de corrupção. O importante é observar que a simples adoção de mecanismo de mercado na a gestão pública, não resultam em eficácia, é preciso sim ter ou construir uma nova teoria de administração pública adaptada a realidade brasileira.

As organizações públicas devem ser focalizar quem são seus clientes e qual a sua missão, fazendo com que os funcionários compreendam a grande responsabilidade de gerir os recursos públicos de produção⁷². Para isto devem comprometer e alinhar todos os funcionários com a uma nova filosofia de gestão, onde todos os funcionários estão alinhados em busca de novas idéias, para obtenção de informações sobre oportunidades de mercado, ameaças competitivas e possibilidades tecnológicas, para a maximização de resultado qualitativo e quantitativo. Para isto, deve ser adotar ferramentas que permitam avaliar o desempenho da gestão e estes devem estar alinhados com os funcionários a estratégia, conforme descreve (KAPLAN & NORTON, 2001):

- a) Comunicação e educação; os funcionários públicos devem conhecer e compreender a estratégia a fim de que contribuam para sua

⁷² os recursos públicos de produção compreendem os recursos: financeiros, humanos, materiais e de tecnologia/informação.

implementação. A promoção do conhecimento e da compreensão dos funcionários é o objetivo de um processo de comunicação eficaz;

- b) Desenvolvimento de objetivos pessoais e de equipes: os funcionários devem compreender a maneira como são capazes de influenciar a implementação bem-sucedida da estratégia. Os gestores devem ajudar os empregados a estabelecer metas individuais e de equipe, compatíveis com o êxito estratégico. É possível adaptar os planos de desenvolvimento pessoal à consecução desses objetivos;
- c) As prefeituras devem adotar programas abrangentes e criativos para comunicar suas estratégias e as medidas de desempenho aos seus funcionários.

Em síntese, para ser sustentável os municípios de médio e pequeno porte dependem de informações atualizadas, confiável e disponível em tempo real e de funcionários altamente qualificados e comprometidos os resultados. Isto é condição básica para garantir eficiência, eficácia e efetividades da administração pública.

6.5 Câmara Autônoma do Planejamento Municipal – CAPM

Dentro dos elementos necessários para a sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte, a CAPM é um espaço privilegiado para a construção da cidadania e para o aprendizado de direito e deveres dos cidadãos, pois permite uma reflexão, orientação e direcionamento dos caminhos do município.

A Câmara Autônoma do Planejamento Municipal é uma estrutura de consultiva e deliberativa, de articulação, de integração, de orientação, de acompanhamento e de mobilização do município, na busca da sua sustentabilidade.

Atua como em parceria com o Prefeito e seu *staff* político, com a Câmara de Vereadores, com o Governo do estado, com o Governo Federal, com as agências de desenvolvimento nacionais e estrangeiras e com a iniciativa privada, onde suas decisões são sempre referendadas pela sociedade organizada em defesa dos interesses maiores da população.

Os objetivos da CAPM é de construir democraticamente uma visão de futuro para o município, orientando esforços tempo e a população em direção a sustentabilidade, através do fortalecimento e do desenvolvimento de formas de participação da sociedade organizada junto à gestão municipal, estadual e federal, visando o exercício efetivo cidadania, para implementação de uma mentalidade de planejamento e de ação integrada entre administração e população.

Sua missão básica é contribuir para a sustentabilidade do município, integrando pessoas, ações, tempo e recursos, dentro de uma visão estratégica e cooperativa, reduzindo ao máximo os esforços dispersos e fragmentados; além de exercer o controle social das verbas públicas aplicadas no município, através do fortalecimento de uma mentalidade democrática de resultados, cujas funções básicas são:

- a) Identificar os grandes problemas do município, bem como as suas causas e as alternativas para a solução;

- b) Integrar os interesses e objetivos em um esforço conjunto de definição de metas e prioridades para o município;
- c) Coordenar a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, que fornecerá subsídios para elaboração do Plano Plurianual e do Plano Anual de Desenvolvimento Municipal, dos Planos Setoriais de cada Secretaria, sob a responsabilidade e coordenação do Gerente Municipal;
- d) Integra-se aos demais municípios, para identificar os grandes problemas da micro e meso região, bem como as suas causas e as alternativas para a solução;
- e) Contribuir com o Executivo Municipal para a realização de ações cada vez mais eficazes por parte da Prefeitura, e com a Câmara de vereadores na elaboração de leis que garantam e estimulem a sustentabilidade do município;
- f) Acompanhar as ações dos gestores do município, fiscalizando a aplicação dos recursos, avaliando seus resultados e, se necessário interferindo em suas ações;
- g) Estimular e apoiar no município as iniciativas de Organização e Estímulo ao Desenvolvimento de Empreendimentos.

A CAPM além de possuir um corpo técnico próprio, é constituída por representante dos diversos segmentos sociais que compões o município, compreendendo os órgãos públicos (federais, estaduais e municipais), a classe alta, média e baixa (considerando os pobres e miseráveis), a classe dos agricultores, dos comerciários e dos industriais; as igrejas; os cientistas sociais (com ou sem titulação acadêmica), as escolas e universidades, as fraternidades e órgãos de classes.

6.6 Considerações sobre o Capítulo

O cenário internacional exige dos gestores públicos uma atuação mais rápida, com respostas em tempo real a diversos problemas, ao mesmo tempo em que deve respeitar o ordenamento institucional democrático e garantir equidade. O cenário interno no Brasil também sofre fortes mudanças, com o desenvolvimento de uma cultura “de mercado” em contraposição à cultura de “estatizante”.

A sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte dependem de um estilo inovador de gestão pública que permita a implementação de controles externos e medidas de desempenho capazes de construir uma gestão eficaz, que possibilite: (i) traduzir a estratégia em ações operacionais, e estas em tarefa cotidiana de todos os funcionários; (ii) alinhar as estratégias dos gestores com as necessidades da sociedade e (iii) mobilizar a mudança por meio de lideranças fortes, eficazes e honestas.

Para implementar um estilo de gestão gerencial voltada para a sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte, além de modificações organizacionais, serão necessárias a mudança cultural do serviço público e a construção de novos padrões de relacionamento em os gestores e a sociedade civil.

Essa mudança cultural pode ser entendida como a modificação nos padrões éticos de comportamento burocrático, pode ser obtida não só pela modificação, na estrutura legal vigente, da política remuneratória e das carreiras públicas, mas principalmente, pela implementação de políticas de recursos humanos no setor público mais abrangentes, passando por procedimento de recrutamento e seleção mais flexíveis, adaptáveis às diferentes atividades desempenhadas pelo Estado, e por melhor definição de capacitação, educação e treinamentos continuado, em busca de constante (re) qualificação profissional e um certo grau de competitividade.

O ambiente dos municípios em rápida mutação exige uma gestão que seja extremamente flexível e que tenha capacidade de adaptação, ou seja, instituições que consigam produzir bens e serviços de alta qualidade, extraindo ao mesmo tempo cada vez mais de cada centavo investido, bem como atenda às necessidades de seus clientes (cidadãos). Mas os gestores devem liderar através da persuasão e dos incentivos, em vez de através de ordens; que dêem aos seus funcionários um sentido de significado e controle, até mesmo de propriedade.

O conceito de sustentabilidade de municípios nos conduz a necessidade de se ter governos municipais empreendedores (visão chumpeteriana); governos que promovam a concorrência entre prestadores de serviços; que priorize a construção um bom sistema de informações; que dêem poder de decisão aos funcionários técnicos e habilitados, que valorizem os resultados, e não os insumos; que são dirigidos por suas metas e missões, e não por regras regulamentos ou planos de governos. Estes governos “modernos” redefinem os usuários de seus serviços como clientes, e que lhes oferecem opções que previnem os problemas antes que eles surjam, em lugar de meramente oferecerem soluções posteriores; que dirigem suas energias a ganhar dinheiro, e não simplesmente em gasta-lo; que descentralizam a autoridade, abraçando a idéia de gestão colegiada (sociedade organizada); que preferem os mecanismos de mercados aos mecanismos da administração pública tradicional, e que enfatizam não puramente a prestação de serviços públicos, mas a sinergia de todos os setores – público, privado e voluntário, estimulando a ação para solucionar problemas sócio-econômicos-culturais do município.

Os sentidos dessas propostas devem ser a melhoria do desempenho do setor público, para que os serviços públicos prestados aos cidadãos sejam mais eficiente, mais eficazes e mais satisfatórios. Se estas mudanças não ocorrerem os municípios não darão conta às crescentes pressões por melhores serviços e ao papel estratégico que vêm sendo chamados a desempenhar na articulação da sociedade economicamente e socialmente organizada, para melhorar a competitividade do município, minimizar as diferenças sociais e exercitar a governabilidade pela democracia técnica e não politqueira.

7 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E SUSTENTABILIDADE DE MUNICÍPIOS DE MÉDIO E PEQUENO PORTE.

A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros tiveram suas responsabilidades e recursos expandidos. Suas demandas sociais aumentaram e os desafios trazidos pela economia impuseram novos campos de ação aos municípios. Muitos entraram em grave situação financeira, seja em decorrência do endividamento, da corrupção ou do aumento de despesas superior ao aumento de receitas.

Na década de 90, os municípios brasileiros deveriam responder a uma ampla agenda de desafios. Preocupações como o desenvolvimento econômico, a formação e reciclagem de mão-de-obra ou a articulação extra-municipal, que antes implicavam apenas à responsabilidade de governos estaduais ou federal, entraram na agenda municipal, somando-se a outros que demandam esforços permanentes dos gestores municipais, como: (i) saúde; (ii) educação e (iii) proteção social a grupos desfavorecidos. PACHECO (1999)

A mudança segundo HARVEY (1989) nas estratégias de competitiva das empresas, que acompanhou a superação do paradigma fordista de produção, trouxeram à tona um aparente paradoxo: a mundialização dos fluxos é acompanhada pela emergência da localidade. Nesse contexto, cabe aos municípios de médio e pequeno porte um novo desafio: serem competitivos, através de estratégias empresariais, que segundo EISENCHITZ & GOUGH (1993) e PEIRCE & HALL (1993) estas devem estimular a competição e colaboração entre municípios e atores sociais, com vistas a sustentabilidade.

O ambiente competitivo, no qual os desafios são mais abrangentes e complexos, o desempenho do setor público é fundamental. Mas isto atualmente é impossível no Brasil, principalmente nos pequenos e médios municípios, pois de acordo com OSBORNE & GAEBLER (1994), apud PACHECO (1999), o que causa este retardo e este despreparo, é a falta de investimento do governo brasileiro em desenvolvimento científico tecnológico que prejudica a qualidade e a competitividade dos governos municipais, o desenvolvimento sócio-cultural e o avanço técnico, político e administrativo.

Em síntese, ainda que o governo municipal não tenha instrumentos legais de intervenção ampla na vida econômica dos cidadãos, deve promover o desenvolvimento econômico e buscar a melhoria das condições de vida da população. Obrigatoriamente deve procurar intervir na configuração econômica do município, devido principalmente à situação de crise que o Brasil tem enfrentado, com conseqüências negativas para o emprego e a renda dos cidadãos e também para as finanças públicas, que diminui a capacidade de investimento dos governos federal, estadual e municipal.

Nesse quadro, os governos municipais, em suas ações voltadas à promoção do desenvolvimento, devem assumir cada vez mais o papel de agentes articuladores, indutores e catalisadores de transformações econômicas. Isto exige deles, uma nova forma de atuar, tornando fundamental o diálogo com o setor privado, com os trabalhadores e com as entidades da sociedade civil.

Conhecer o município, suas vantagens e problemas, dispor de uma estratégia para sua competitividade, para a coesão social e cultural e para a sustentabilidade dos sistemas urbanos e rurais, implementar políticas que tornam o município mais organizado economicamente são os novos desafios daqueles que estudam o município enquanto agente social, cultural e econômico.

Para isto, é necessário aliar aos elementos necessários para a sustentabilidade dos municípios (capítulo 6), com: (i) **as diretrizes da Agenda 21 Brasileira** (MMA, 2000), se seus sub-temas: (a) cidades sustentáveis (MMA, 2000); (b) ciência e tecnologia para desenvolvimento sustentável (MMA, 2000); (c) infraestrutura e integração regional (MMA, 2000); (d) gestão dos recursos naturais (MMA, 2000); (e) agricultura sustentável (MMA, 2000); (f) redução das desigualdades sociais (MMA, 2000); (ii) com a **Lei 101/2000** – Lei de Responsabilidade Fiscal⁷³; (iii) e com a **Lei 10.257/2001** – Estatuto da Cidade⁷⁴, dentro de um instrumento de gestão e planejamento do município, que deve ser o Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão.

7.1. Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão

Embora os planejadores públicos estejam constantemente analisando o município em que atuam. Muitos deles ainda não fazem uma análise técnica-real, dentro dos preceitos da análise de sistema, por não entenderem que o município é um sistema físico, social, econômico e cultural. A necessidade de conhecer bem o objeto de planejamento (município) é, entretanto, fundamental para introduzir qualquer plano sustentabilidade em nível de município.

O fato é, quando se analisa o planejamento de um município verifica-se a existência de vários planos táticos e operacionais⁷⁵, mas não a existência de um Plano Diretor⁷⁶ de Desenvolvimento e Gestão, que contemple o desenvolvimento do município por um período tempo mínimo de 50 anos.

⁷³ A Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamenta o Art. 163 da Constituição Federal de 1988, é um código de conduta para os administradores públicos que deverão obedecer as normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. Representa um importante instrumento de cidadania para o povo brasileiro, pois todos os cidadãos terão acesso às contas públicas, podendo manifestar abertamente sua opinião, com o objetivo de ajudar a garantir sua boa gestão.

⁷⁴ O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesses social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Mas quando separa o planejamento do município, os instrumentos de desenvolvimento urbanos separado do desenvolvimento rural, fragmentam todo e qualquer esforço de planejamento que vise a sustentabilidade do município.

⁷⁵ O entendimento de plano tático e operacional, pode ser observado em ALDERSON (1953); ANDERSON (1982), BOUCINHAS (1976); BOWER, (1966); BRIGHAT (1978), DAY (1983) e HOPKINS (1981).

⁷⁶ O Plano Diretor de Planejamento Municipal é um instrumento de ordenação da cidade, regulamentado por Lei Federal, que assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto a qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Seu Estado *d'arte* tem fundamento em ACKOFF (1966), ANSOFF (1957; 1965; 1975; 1980 E 1991)

Isto ocorre porque o Planejamento do Município é feito de maneira fragmentada, onde cada órgão público (federal, estadual e municipal), cada entidade (Associação Industrial e Comercial, Sindicatos, Cooperativas, Igrejas, Câmara de Dirigentes Lojistas, Universidades, entre outros) possui seu plano de atuação voltado para suas necessidades enquanto parte de um sistema, que em muitos pontos se contradizem e quase sempre não se convergem para uma ação prática que vise o desenvolvimento sustentado município como um todo.

Esquecem estes planejadores que o município não é um sistema hermético, e não tem como sustentar um desenvolvimento fragmentado dentro deste sistema, pois: (i) Como o município pode sustentar o desenvolvimento industrial, sem fortalecer a educação profissionalizante (técnica e universitária)?!; (ii) Como o município pode solucionar os problemas de saúde e educação, sem combater a miséria, o desemprego?!; (iii) Como o município pode controlar o desemprego sem desenvolver a agricultura, o comércio e a indústria (nesta ordem)?!; (iv) Como um município tradicionalmente agrícola pode desenvolver seu parque industrial se não pensar no desenvolvimento agroindustrial?!. São estas entre outras perguntas e exclamações que o planejador tem que fazer antes de iniciar qualquer planejamento em nível de município ou região.

A missão de estruturar um Plano Diretor de Desenvolvimento de um município, não é atribuição única dos poderes públicos (municipal, estadual e federal) ou de uma gestão, e sim de toda a sociedade. Pois é a sociedade que produz o desenvolvimento e não os governos, pois eles possuem apenas a missão e estimular, via políticas públicas o desenvolvimento. O sucesso ou fracasso de um município é de inteira responsabilidade de seus cidadãos e de suas entidades organizadas.

Portanto quem deve elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão é uma Câmara Autônoma do Planejamento Municipal (CAPM), cujo objetivo é analisar todas as variáveis interna e externas que influenciam, viabilizam ou dificultam o desenvolvimento, sócio, econômico, político e cultural do município, cuja meta principal será “*o que nós queremos ser (município) daqui a 50 anos*”. A estrutura hierárquica, do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão Municipal deverá ser dividida em três níveis:

- a) Plano Diretor Desenvolvimento Municipal, é de responsabilidade da Câmara Autônoma do Planejamento Municipal (CAPM);
- b) Plano Tático, é de responsabilidade dos políticos ou dirigentes de entidades públicas ou privadas, por ocasião de sua candidatura ou nomeação a um cargo gestor;
- c) Plano Operacional, é a ação prática dos gestores públicos ou privados que deverão ser fiscalizadas constantemente pela Câmara Autônoma do Planejamento Municipal (CAPM).

O Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão pode ser considerado como um processo sistematizador para o crescimento e desenvolvimento em longo prazo (50 anos) do município, e diz respeito tanto à formulação de objetivos quanto à seleção dos cursos de ações a serem seguidas para a sua consecução, levando sempre em consideração as mudanças que facilitam ou dificultam sua operacionalização. O Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão pertence ao município e não os seus gestores.

O plano tático tem por objetivo otimizar determinada área de resultado e não a organização como um todo. Portanto, trabalha com os objetivos e desafios estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão. O plano tático é desenvolvido em níveis organizacionais inferiores, tendo como principal objetivo a utilização eficiente dos recursos disponíveis para a consecução de objetivos previamente fixados.

O plano operacional pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implementações estabelecidas no plano tático. Portanto, nesta situação tem-se basicamente, os planos de ação ou planos operacionais. Os planos operacionais correspondem a um conjunto de partes homogêneas do planejamento tático. Cada um dos planos operacionais deve conter detalhes como: (a) os recursos necessários para seu desenvolvimento e implementação; (b) os procedimentos básicos a serem adotados; (c) os produtos ou resultados esperados; (d) os prazos estabelecidos, (e) os responsáveis pela sua execução e implementação.

Portanto, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, de forma isolada, é insuficiente para promover o desenvolvimento, sócio, econômico, político e cultural de um município, ele precisa ser regulamentado por lei, implementado de maneira honesta sem qualquer deturpação política partidária, dentro de uma realidade concreta e principalmente ser o direcionador e o sistematizador do futuro.

A estruturação do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão Municipal passa pela montagem de um Banco de Dados onde estão tabuladas todas as informações sócio-econômicas de todos os subsistemas que compõe o sistema município, tais como: (i) Subsistema Físico-Territorial Urbano; (ii) Subsistema Físico-Territorial Rural; (iii) Subsistema Econômico; (iv) Subsistemas Educacional e Social; (v) Subsistema Administrativo.

7.1.1 Subsistema Físico-Territorial Urbano e Rural

A base para elaboração de informações desde subsistema é o levantamento de dados cartográficos, pois as faltas destes dados inviabilizam o gerenciamento da ocupação e utilização das terras no município, pois segundo BALATA (1996), os dados reais sobre a estrutura fundiária. “confundem e conduzem a conclusões difusas, na maioria das vezes meramente especulativas e/ou até políticas - principalmente pelo total desconhecimento da qualidade dos solos em escala adequada, isto é, a ausência nessas análises da Correlação físico-espacial entre a força de trabalho (X) estrutura fundiária (X) uso dado às terras (X) capacidade potencial dos solos”

Com a base cartográfica montada passa se a analisar todos os seus dados cartográficos ligados à ocupação do solo urbano e rural. (i) na área urbana os dados necessários para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão são os seguintes: a) processo de uso e ocupação do solo; b) sistema viário e transportes; c) meios de comunicação; d) energia elétrica e iluminação pública; e) abastecimento de água e saneamento; f) drenagem das águas pluviais; g) limpeza pública; h) estética urbana, entre outros; (ii) na área rural os dados necessários são: a) solos (pedologia, geologia e geomorfologia); b) solos agrícolas; c) ocupação e uso do solo; d) capacidade de uso do solo; e) divisão das propriedades rurais; f) recursos naturais, entre outros.

7.1.2 Subsistema Econômico (Análise Macro e Microeconômica)

Ao estruturar qualquer plano de desenvolvimento, os gestores devem considerar a análise micro e macroeconômica do município, pois elas são importantes quando se pretende fazer previsões sobre o futuro. A necessidade desta análise é considerada pela *Harvard Business School*, com um processo de etapas que tenta organizar todos os dados econômicos, sociais, políticos e geográficos existentes, para um exame minucioso (SILBIGER, 1997)

Segundo SILBIGER (1997), uma análise micro e macroeconômica de região começam pela: (a) Análise do desempenho do passado; (b) identificação das estratégias; (c) análise do contexto da região.

- a) **Análise do desempenho do passado:** (i) medidas externas: volume de recursos recebidos, projetos governamentais para região; (ii) medidas internas: (a) gerais (Produção econômica do município, inflação (município x região x Estado x união), nível de qualificação da mão-de-obra, taxa de emprego); (b) lado da oferta (disponibilidade de investimentos para região; investimento na região e capacidade da região); (c) lado da demanda (consumo, distribuição da renda), (d) lado social (migrações humanas, aumento ou diminuição da população, nível de educação)
- b) **Identificação das Estratégias:** (i) metas: (a) autonomia; (b) produtividade, (c) igualdade social; (ii) política: (a) incentivo fiscal, comercial e social; (iii) infraestrutura: (potencial atual e perspectiva de novos investimentos) e (iv) supra-estrutura: (a) equipamentos; (b) espaços; (c) número de usuários e características; (d) demanda: (e) serviços, entre outros.
- c) **Análise do contexto da região:** (i) físico: (a) extensão territorial, tamanho da população e geografia; (ii) político: a estabilidade, corporativismo, corrupção e líderes; (iii) instituições: (a) agências de governo (estadual, nacional e internacional); (b) empresas. (c) mão-de-obra, (d) religião, (e) agricultura; (iv) ideológico: (a) papel dos políticos; (b) família, (c) cultura, (d) individualismo.
- d) **Internacional**: vantagens comerciais e de competitividade.

7.1.3 Subsistema Educacional/Social

Todo e qualquer Plano Diretor de Desenvolvimento devem contemplar o desenvolvimento sócio, político e cultural, pois uma população desenvolvida nestes aspectos proporcionará um rápido desenvolvimento econômico. Por isso não se pode desprezar no ato de planejar informações como: (a) lazer e recreação da população; (b) educação básica, profissionalizante e universitária; (c) saúde; (d) previdência social; (e) instituições assistenciais, (f) religião; (g) segurança pública, entre outros.

7.1.4 Subsistema Administrativo

Este subsistema refere-se ao conjunto de leis e instrumentos do município que regulam e disciplinam o desenvolvimento sócio, econômico, político e cultural, tais como: (a) leis referentes à organização administrativa; (b) leis referentes ao desenvolvimento físico-territorial; (c) cadastros urbano e rural; (d) leis de incentivos, (e) estrutura financeira, entre outros.

O entendimento do município como um sistema e a inclusão da análise micro e macroeconômica, na visão de MATIAL (1996), MANKIW (1995) e PINDYCK (1994), e a gestão técnica através do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, demonstra que é necessário separar gestão de política partidária, ou seja, quando as decisões forem com relação ao ambiente econômico e a competitividade, as decisões técnicas devem prevalecer sobre o corporativismo político. Por isto, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, deve:

- a) **Fixar objetivos claros para a política do município:** como (a) tornar o município mais eficiente, justo e solidário; (b) criar os espaços e as condições da cidadania e do encontro, de debate e participação nos projetos da comunidade e nas decisões de governo das cidades; (c) criar empregos e designar novas áreas e setores dos serviços de apoio social e cultural; (d) garantir a sustentabilidade e a qualidade ambiental das áreas e atividades econômica dos municípios; (e) promover o adequado equilíbrio entre áreas urbana e rural, (f) criar instrumento de intervenção que resguarda o cumprimento de suas leis e ordenamentos;
- b) **Qualificação da economia do município:** com (a) apoio financeiro a organização de novos empreendimentos públicos e privados; (b) programa de modernização da educação, voltada para a competitividade internacional; (c) estimular a criação de uma cultura própria e da auto estima;
- c) **Busca da Sustentabilidade:** com (a) leis que garantam o uso racional do solo urbano e rural, como dos demais recursos naturais; (b) apoio a programas de reabilitação dos recursos naturais, social, histórico e cultural; (c) valorização das áreas rurais (atividades agropecuárias, florestais, patrimônio, artesanato e turismo).

Estes desafios impostos aos municípios de médio e pequeno porte podem parecer paradoxais, pois como pode estes fixar as bases de uma economia moderna, competitiva comercialmente e dotada da capacidade de absorver e desenvolver tecnologias e processos produtivos e organizacionais, com leis ultrapassadas e arcaicas e sem a existência de capital intelectual, operando na organização e na execução de seus projetos.

7.2 Ações Corretivas de Ordem Legal para os Municípios de Médio e Pequeno Porte

A aplicabilidade do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, nos municípios de médio e pequeno porte, deve ser acompanhadas da implementação e execução das propostas da Agenda 21 Brasileira (MMA, 2000) e do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), E isto só será possível se ocorrer uma reforma da administração do município.

Pois, a gestão dos municípios não é mais um domínio exclusivo dos órgãos autárquicos e da administração. As opções estratégicas, a concepção e implementação das políticas têm de ser partilhadas e aprovadas, com os mais diversos níveis empresariais, com os cidadãos e os atores sociais, suas associações e organizações. Assim sendo, as reformas a realizar passarão por três níveis fundamentais:

- a) Um novo papel para os cidadãos e atores sociais, através da participação e aprovação;
- b) Descentralização, reorganização e transparência da administração, através de reformas administrativas que adequem os instrumentos de decisão às necessidades de intervenção e participação ativas, dinâmicas e eficazes;
- c) Integração das políticas setoriais de natureza urbana e rural, através da criação de um órgão de coordenação geral, que garanta a continuidade dos projetos independente da gestão a CAPM – Câmara Autônoma de Planejamento Municipal.

A implementação desses avanços, não acontecerá pela simples criação ou estruturação de uma secretaria de desenvolvimento econômico (ou outro órgão com funções semelhantes). Deve ser precedida de um processo técnico-legal, que normatize e defina o futuro pretendido pelo município. Após isto, o município deve constituir sua CAPM, bem como qualificar a administração municipal para sua execução. Caso o governo municipal e/ou a sociedade local não disponham de uma reflexão coletiva acumulada sobre um projeto de desenvolvimento econômico local, a própria CAPM pode ser responsável por iniciar e coordenar essas reflexões sobre a vocação e o destino do município.

As atribuições da CAPM, que irão coordenar as ações de promoção do desenvolvimento econômico são um vasto conjunto de atividades que podem ser por ele realizadas, com a formulação e a coordenação dos trabalhos de implantação de uma política de intervenção no desenvolvimento econômico municipal. Com autonomia a CAPM terá para executar o Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão através da:

- a) *Articulação*: coordenação de fóruns de desenvolvimento, negociações e discussões com empresários, trabalhadores e sociedade civil; contatos com agentes financeiros; divulgação do município em novos mercados; contatos com universidades, entidades corporativas e outros potenciais parceiros das empresas locais no desenvolvimento tecnológico; articulação com municípios vizinhos; órgãos de infra-estrutura dos governos estadual e federal e outras áreas da prefeitura.

- b) *Formulação*: coordenação da formulação e implantação de política de desenvolvimento econômico do governo municipal; elaboração de projetos de lei; acompanhamento de indicadores econômicos municipais; estudos setoriais e outros estudos econômicos relevantes para o município.
- c) *Apoio a empresas*: promoção de programas de treinamento e assessoria a empresas; construção, gestão e operação de centros industriais ou comerciais e incubadoras de empresas; regularização de empresas; apoio a trabalhadores informais; pesquisa e divulgação de oportunidades de negócios para empresas do município; organização de feiras e exposições de produtos locais.

Apenas a criação de um órgão preocupado com o desenvolvimento econômico não garante o aumento da atividade econômica no município e sua sustentabilidade. Os gestores do desenvolvimento devem saber das limitações e potencialidades de suas intervenções na economia. Pois há uma série de fatores condicionadores do desempenho da economia que estão além do seu campo de atuação imediato.

Para isto sempre que possível, deve buscar parceria com universidades, ONGs, empresas e entidades como SENAC, SENAI e SEBRAE. Para grande parte das ações, em virtude dos interesses envolvidos, não é difícil conseguir a colaboração das empresas. Um cuidado a ser tomado é não identificar o desenvolvimento apenas como industrialização, pois nem sempre é possível para os gestores estimular significativamente a implantação de indústrias, mas há outras oportunidades: desenvolvimento da agricultura, do comércio ou da exploração de atividades turísticas.

Outro cuidado é não transformar a área de desenvolvimento econômico numa “secretaria do capital” ou “secretaria dos empresários”, preocupando-se apenas com os seus interesses. A preocupação central é que todos os projetos e atividades devem servir a coletividade e a competitividade do município. O foco de atuação da área de desenvolvimento não deve ser o de aumentar os lucros dos empresários somente, mas o de aumentar as possibilidades de emprego e melhorar a renda dos cidadãos.

Não há sentido algum, do ponto de vista de um governo comprometido com a promoção da sustentabilidade do município, em promover ações que reforcem as desigualdades sociais. Pois a criação de uma área autonomia que objetiva o desenvolvimento econômico, social e cultural do município, traz benefícios que se estendem a todos os cidadãos.

- a) O aumento da atividade econômica do município pode aumentar a oferta de empregos e ampliar as fontes de renda da população (mas só isso não significa, necessariamente, a desconcentração de renda). Aumentando a atividade econômica, aumenta a arrecadação municipal, trazendo para o município novas possibilidades de atuação.

- b) A realização de estudos e pesquisas contribui para o fornecimento de informações muito úteis para o planejamento do município e para a avaliação de gestão. Com elas, os gestores podem evitar o surgimento de problemas na configuração espacial da cidade e na demanda por serviços públicos. Estes problemas normalmente aparecem de forma dramática quando a atividade econômica cresce de forma desordenada.
- c) As atividades da área podem contribuir para a implantação de políticas de outros setores do município e para garantir o acesso dos trabalhadores a condições dignas de trabalho. Também é possível vincular as atividades de apoio às empresas apenas àquelas que cumpram exigências no campo ambiental, social e tributário. Assim, por exemplo, só são beneficiadas empresas que não danifiquem o meio ambiente, atendam a exigências quanto a saúde e segurança do trabalhador, promovam programas de alfabetização, escolarização e treinamento de seus funcionários, estejam em dia com todos os impostos e obrigações trabalhistas.

Esta forma de administrar os municípios exigirá uma nova configuração organizacional, que proporcione uma gestão mais técnica e profissional do município, que ao mesmo tempo privilegie a administração política partidária. Só assim, o município terá uma administração científica que se preocupa com o médio e longo prazo, ao contrário do atual modelo, onde os principais gestores municipais, “chamados de secretários” são nomeados politicamente de acordo com suas convicções partidárias. Como seus mandatos pertencem ao executivo, não se preocupam efetivamente com o desenvolvimento e sustentabilidade do município, pois estão secretários, o que inviabiliza qualquer projeto de médio e longo prazo. Então o que fazem, só preocupam apenas o projeto político, cuja máxima é de desnatar todas as possibilidades de ganhos pessoal, com ações e políticas de curto prazo.

7.2.1. Forma Moderna de Estruturação das Prefeituras

A constituição de 88 de acordo com CAMPAGNOME (1999), outorgou ao município maior autonomia, reconheceu-o como ente do Governo Central, aumentou sua participação na receita tributária, mas também aumentou-lhe os encargos, atribuindo-lhe maiores competências. A partir de então, intensificou-se o processo de municipalização das políticas públicas em praticamente todos os setores.

Com o sanção do Estatuto das Cidades, que no seu art. 4, define os instrumento da política urbana, fica evidenciado que o município para cumprir a Lei deverá possuir uma gestão técnica e profissional. Mas, quando incorpora o conceito da sustentabilidade, fica claro, que os planos de governo devem fazer parte um macro projeto denominado Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, cujo horizonte é de longo prazo, e se este não sofrer continuidade, ele não trará benefícios reais para o município,

Neste, caso, a gestão do município deverá ser reestruturada de acordo com a figura 7.1, que propõe um modelo organizacional para as prefeituras de médio e pequeno porte, onde o projeto de desenvolvimento do município pertence a sociedade organizada na Câmara Autônoma do Planejamento Municipal, e esta, possui a responsabilidade de elaborar e gerenciar o Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão.

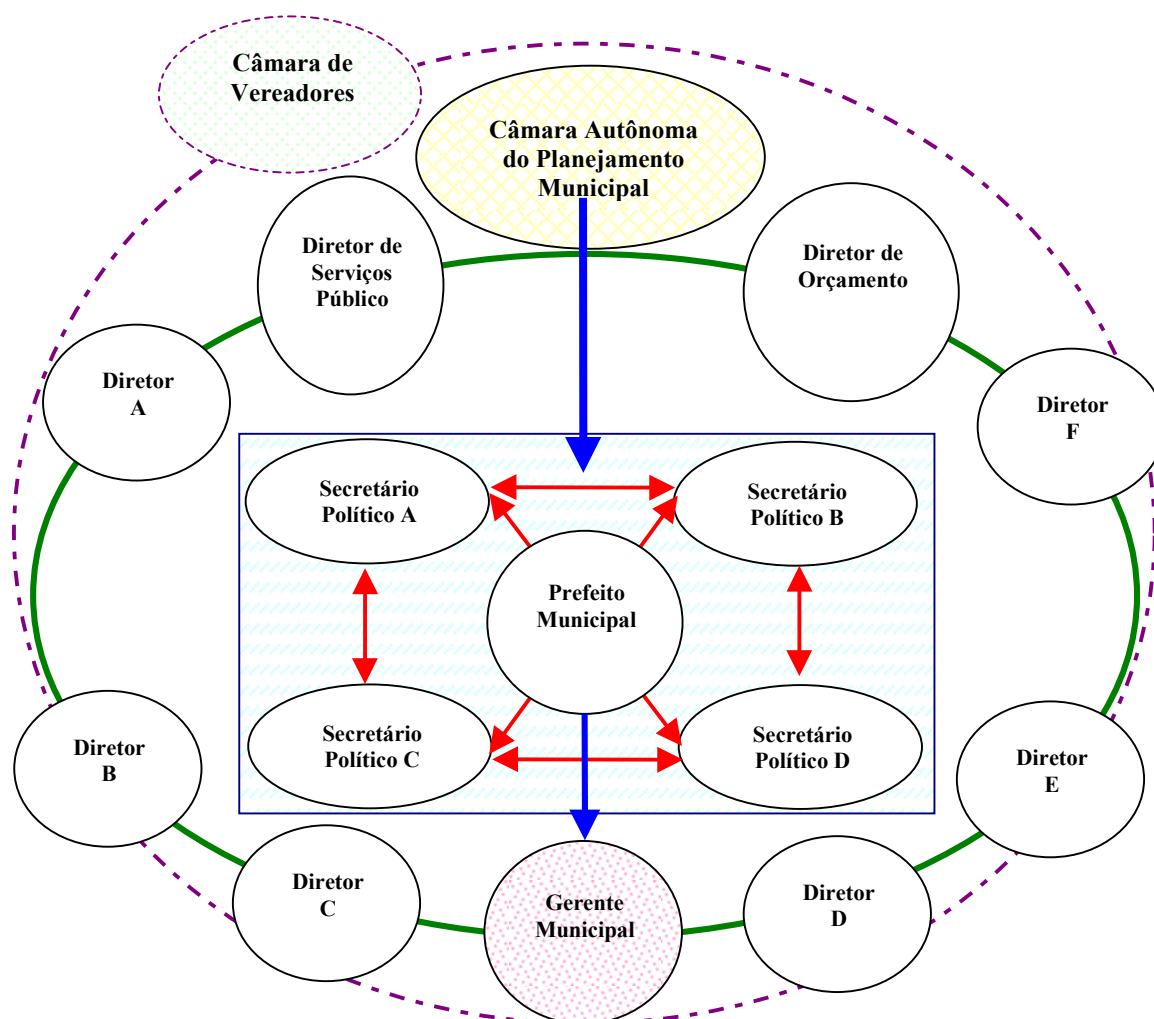
O prefeito eleito, será aquele que melhor apresentar soluções políticas e técnicas que viabilize a implementação da visão de futuro da sociedade, juntamente com ele, terá seus secretários políticos, que farão toda articulação, com o Legislativo Municipal, Governo Estadual e Federal. Desta forma de acordo com CAMPAGNOME (1999), o prefeito e seus secretários teriam mais liberdade para o exercício de seus papéis políticos em busca de recursos para os projetos de desenvolvimento. Suas atribuições se resumiriam em: a) fazer a negociação política necessária para a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão; (b) Ouvir as aspirações populares para transformá-las em planos, programas e projetos, se seriam implementadas na avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão; (c) Obter respaldo partidário, adequando o programa político-administrativo ao programa político-partidário; (d) Obter e sustentar o apoio legislativo; (e) Manter a harmonia entre os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário; (f) Definir diretrizes, metas e objetivos para propor o Orçamento-Programa, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Plurianual, e (g) Relacionar-se com outras esferas do governo para pleitear e obter recursos para projetos de desenvolvimento.

Seguindo o trabalho de CAMPAGNOME (1999), quando se baseia no estatuto da ICMA – *International City/Count Management Association*⁷⁷, e os trabalhos de: EHRENHALT (1990), HANSELL (1993), MATTHEWS (1991) PARR (1997) e RENNER (1991), reforçam o modelo proposto, que defende a existência do **Gerente Municipal**, tal como a experiência brasileira da cidade de Maringá (PR), onde este modelo funcionou no período de 1989 a 1992, cuja missão era de profissionalizar a Administração Pública, aproximando da gestão municipal do foco administração privada, ou seja, voltada para resultados.

O Gerente Municipal se assemelha aos executivos das grandes corporações. Organizam e dirigem a equipe de diretores de departamento, supervisores, técnicos e pessoal de apoio, para implementar programas e prestar serviços públicos. Sua responsabilidade é a execução das políticas definidas pelo prefeito em sintonia com as diretrizes da CAPM, coordenar a preparação do orçamento anual, bem como a utilização eficaz dos recursos públicos, entre outras funções de um alto executivo. Além, dessas atividades, o gerente trabalha com os cidadãos na correção e atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, devendo identificar e atender às metas e estratégias para alcançá-las.

⁷⁷ A ICMA – Associação Internacional de Administração de Cidades e Condados, foi que institucionalizou a profissão de Administrador Público e sua regulação, para minimizar os efeitos da corrupção pública dos USA no início do século XX.

Figura 7.1: Modelo Organizacional Moderno para Prefeituras de Médio e Pequeno Porte.



Na análise de CAMPAGNOME (1999), o gerente municipal tem um vínculo direto com o legislativo e com os cidadãos para discutir seus problemas atuais e futuros. Identifica, compreende e localiza os problemas mais emergentes da sociedade, como violência, habitação, deterioração da infra-estrutura, elaboram projetos técnicos, para que os governos tenham conhecimento de como as mudanças demográficas afetarão os serviços públicos, além de pensar estrategicamente e economicamente para que o município permaneça ou desenvolva sua competitividade. Sua função é encontrar e estimular investimentos e promover o desenvolvimento econômico sustentável do município.

O objetivo, fundamental dessa estrutura organizacional para os municípios de médio e pequeno porte e a continuidade administrativa do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, a profissionalização do quadro técnico permanente e a liberação do prefeito e secretariado para desempenhar os papéis políticos e evitar a falta de continuidade administrativa.

A falta de continuidade administrativa tem sido considerada uma das principais causas das anomalias da Administração Pública nos Municípios de Médio e Pequeno Porte. Por isto, a sustentabilidade desses municípios dela depende, pois se existir um corpo permanente de funcionários conscientes e competentes, e um direcionamento estratégico, isto dará um equilíbrio nas alternâncias políticas, profissionalizando a gestão do município para fazer frente aos desafios do mundo globalizado.

7.3 Estratégia para Construção e Operacionalização do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão nos Municípios de Médio e Pequeno Porte.

A implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, que vise a sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte necessita de agentes altamente qualificados. Neste sentido as universidades regionais, podem auxiliar os gestores municipais na execução de seus projetos de desenvolvimento.

De acordo com LÓPEZ (1997), estudos confirmam que as Universidades, quando são inseridas nas questões regionais, geram para seu entorno benefícios do ponto de vista cultural, político e econômico, que proporcionam o início do processo de desenvolvimento sustentado, pois o subdesenvolvimento e a má distribuição de renda são resultado do baixo investimento na formação de capital humano; e isto, se confirma, quando de ONU através do PNUD, utilizam destes dados⁷⁸ para o cálculo da competitividade e do IDH dos países.

A parceria entre universidade e município, não deve ser entendida só como uma mera executora ou coordenadora da elaboração do plano diretor, mas sim com uma oportunidade para a competitividade do município, conforme demonstra a figura 7.2, pois a competitividade está ligada à capacidade de inovar e de criar novas tecnologias.

Para se ter produtos inovadores, a indústria precisa de mão-de-obra qualificada, da capacidade de pesquisa científica e tecnológica. Neste sentido, a universidade pode receber recursos financeiros de fundos privados ou governamentais para desenvolver suas pesquisas, que aplicados geram inovações e tecnologia, e conseqüentemente produtos com maior valor agregado, além de capacitar a mão-de-obra local. Esta iniciativa de integração entre universidade e município e meio externo, em especial a indústria, resulta na melhoria da competitividade dos diversos setores industriais.

⁷⁸ São sete os fatores utilizados pela ONU para cálculo do IDH: (i) **Recursos Econômicos**: renda per capita, PIB, indicadores de atividade; (ii) **Recursos Humanos**: níveis de educação, forças de trabalho e saúde; (iii) **Empresas**: produtividade média do trabalhador; número de executivos, de grandes empresas, nível empresarial, de gerentes, capacidade de inovação, visão de longo prazo, competitividade, capacidade de adaptação, identificação regional, sistema financeiro; (iv) **Infraestrutura**: capital industrial *per capita*, modal de transporte, comunicação, moradia, saneamento básico, energia elétrica; (v) **Instituições Públicas**: renda per capita dos municípios, gasto público per capita, qualidade dos governos regionais, segurança e qualidade de vida; (vi) **Ciência e Tecnologia**: fundos para pesquisa e desenvolvimento, professores titulados por universidade; (vii) **Recursos Naturais**: recursos minerais; área agrícola; área florestal, extensão territorial. (LÓPEZ, 1997)

Com relação à inserção da universidade no planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte, conforme a figura 7.3. A universidade por possuir acesso a vários bancos de dados, lhe da capacidade de organizar conhecimentos, de coordenar as investigações, de criar a ciência, de difundir cultura, e de aproveitar tudo isso em benefício do município, elaborando o planejamento de sua sustentabilidade e sua inserção no desenvolvimento regional.

Figura 7.2: Universidade com Propulsora do Desenvolvimento Municipal.

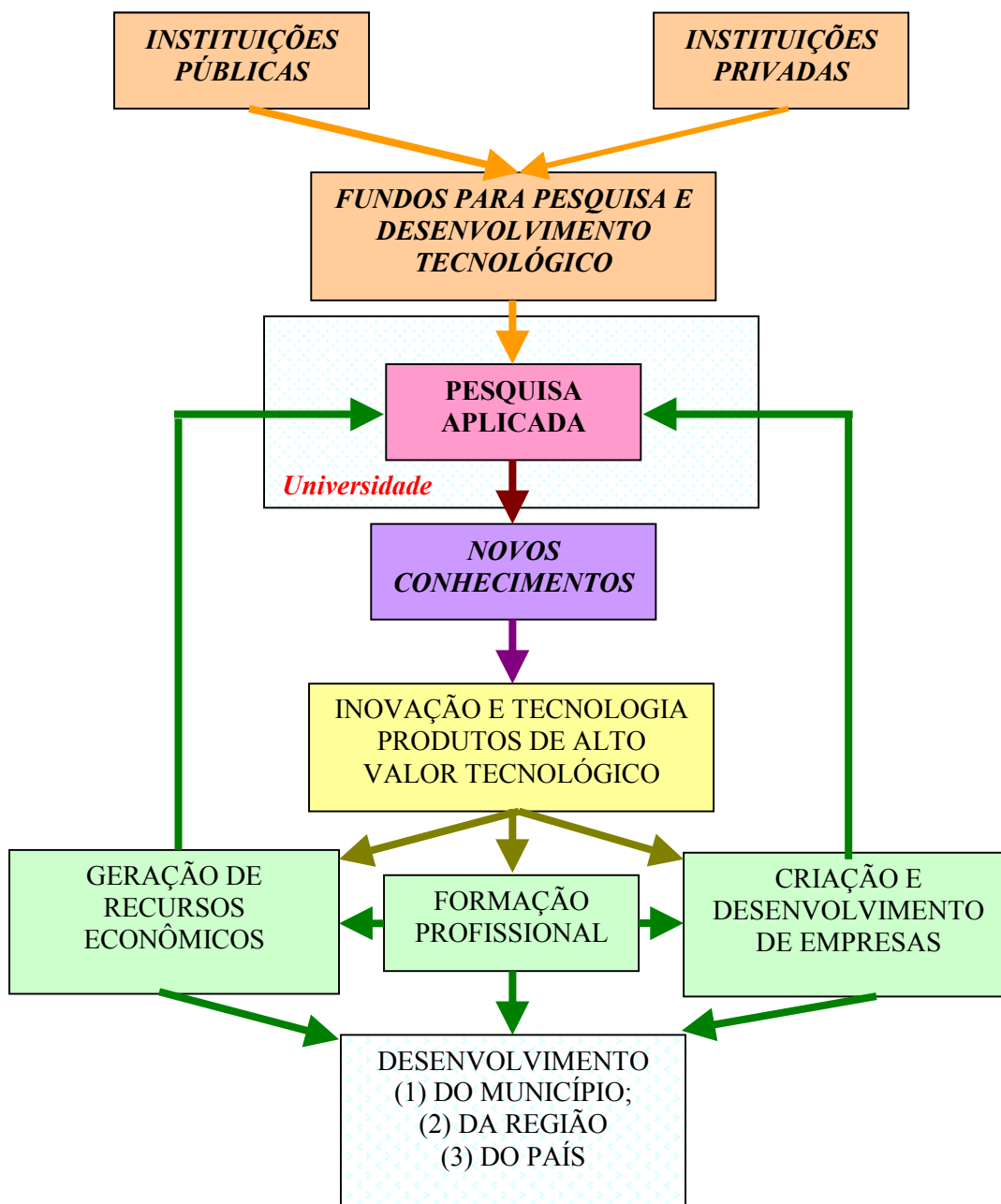
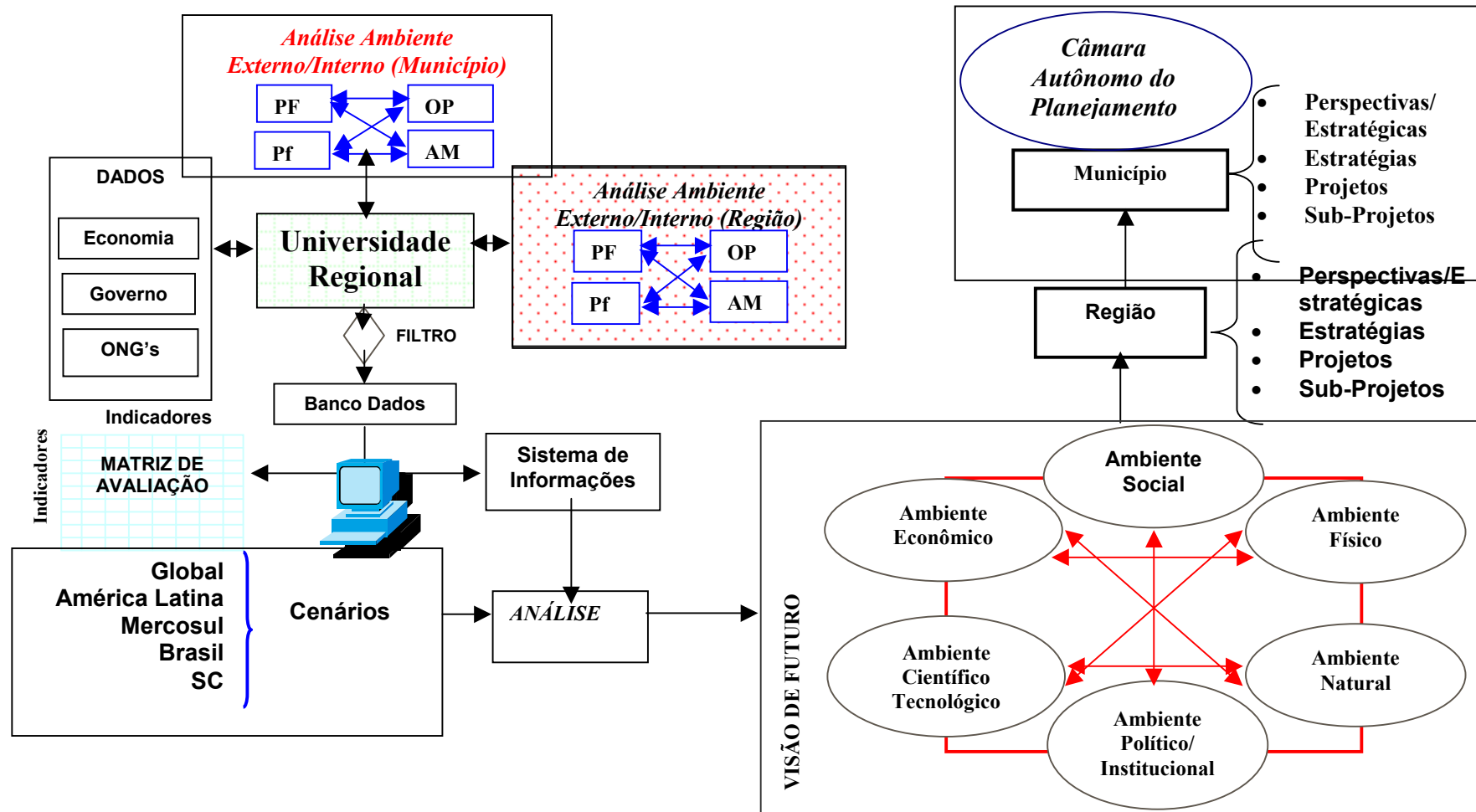


Figura 7.3: Inserção da Universidade no Planejamento da Sustentabilidade dos Municípios de Médio e Pequeno Porte e sua interface com a Região



A participação da Universidade Regional no Planejamento Municipal e sua interface na região mostra-se como uma alternativa para que os planos de desenvolvimento dos pequenos e médios municípios tenham a tão desejada continuidade, não importando quem seja o gestor ou seu partido político. Com isso a missão de planejar o desenvolvimento pertencerá à sociedade organizada, e os políticos que desejarem assumir a função de gestor do município deverão adequar-se ao Plano Diretor de Desenvolvimento. Caso contrário não receberiam a recomendação da CAPM, e por consequência a sociedade organizada e instruída politicamente os rejeitaria enquanto líderes.

7.4 Considerações sobre o Capítulo

O objetivo de qualquer metodologia de planejamento e sustentabilidade do município deve ser a melhoria do desempenho do setor público, para que os serviços públicos prestados aos cidadãos sejam mais eficazes. E que o município tenha condições de superar os obstáculos do ambiente concorrencial e responder às crescentes pressões por melhores serviços e ao papel estratégico que vêm sendo chamado a desempenhar na articulação de atores sociais, para melhorar a competitividade do município e a qualidade de vida de seus munícipes.

A prática dos planos de gestão de municípios é a formulação de uma linha de ação específica ou isolada, que visa o desenvolvimento e planejamento da sustentabilidade do município, não pode, todavia, constituir-se num comportamento isolado, sob pena de torna-se ineficaz. É o que explica o insucesso de inúmeros programas e medidas aparentemente válidas. Perdem substância e não têm capacidade de sustentação por não estarem incluídos num contexto estratégico.

A sustentabilidade depende de uma intervenção social, em macro-organizacional buscam-se alternativas micro-estruturais e micro-comportamentais que levam fatalmente à frustração, por falta de coerência filosófica e consistência estratégica.

Não se pode pensar verdadeiramente na sustentabilidade do município, sem que se considere o contexto cultural, a sociedade no seu universo de influências.

Em nível macro-organizacional, considera-se assim, como indicadores para uma estratégia cultural:

- 1 Combate à organização burocrática de dentro para fora, na base da educação para o trabalho, da renovação institucional e do desenvolvimento e integração das lideranças;
- 2 Reforma escolar profunda, apoiada em ampla participação: a Escola aberta à comunidade, à juventude integrada, participando, decidindo. Romper com os modelos tecnocráticos, em favor do estímulo ao conhecimento, ao estudo criativo, ao intenso trânsito de idéias;
- 3 Abrir o planejamento do município ao debate com os cidadãos. Buscar a participação da sociedade organizada;
- 4 Os líderes deverão enxergar além do lucro pessoal, deverá se sensibilizar a si próprio e a toda sociedade a responsabilidade social.

Esses indicadores traduzem uma abordagem estratégica de nível cultural. Importa numa revisão de valores, e em face das concepções e crenças, numa ampla reformulação social que possibilite, por um processo contínuo, a reforma das instituições para a vida democrática e a plena realização humana. Os enfoques básicos são: (i) desenvolvimento das lideranças; integração das lideranças; (iii) adequação das instituições aos valores, políticas e princípios democráticos; (iv) descentralização, ampla participação e clima social saudável; (v) sistema educacional e administrativo em renovações permanentes, sensíveis à atualização e à inovação (MATOS, 1981).

O município e a universidade devem se constituir nas grandes forças de renovação social, na linha de valorização do trabalho e da dignificação e desenvolvimento da força de trabalho.

O trabalho, ao qual se acrescenta a essencial dimensão espiritual, será o motivador, por excelência, do esforço máximo de integração político-social (é exatamente no plano social, onde a desintegração é mais gritante, com a superposição, dispersão e descontinuidade de esforços).

A universidade é o centro cultural, o cenário e o laboratório onde o conhecimento, as transformações são analisadas, aculturadas e promovidas para a renovação permanente.

O município e a universidade devem se integrar e interagir dentro de uma mesma realidade de desenvolvimento. Além de vital para a sociedade, o município, hoje, tem sua sobrevivência e expansão garantida à medida em que invista no desenvolvimento de capital humano, corporificado sua missão em três dimensões, inalienáveis e interdependentes:

- 1 **Dimensão do lucro:** no município os lucros são os resultados obtidos, face ao alcance dos objetivos e das metas institucionais; significa também retorno dos investimentos econômicos, pois mesmo sendo uma organização sem fins lucrativos, dificilmente alcançará sua sustentabilidade, se não obter retorno financeiro. Isto não significa, uma prevalência do econômico sobre o social, e ambos se integram e interagem no processo do planejamento da sustentabilidade;
- 2 **Dimensão do compromisso social:** o município não é um ser inanimado; existe em função das necessidades da sociedade organizada, funciona para o mercado e beneficia-se de sua expansão;
- 3 **Dimensão do desenvolvimento do capital humano:** tem como diretriz básica: cresce o homem, crescem as organizações. O crescimento destas significa a sustentabilidade do desenvolvimento.

O comportamento integrado do município, sociedade e universidade, não constitui uma utópica situação, isolada e distante. São pólos culturais - pensamento e ação- para onde convergem, expandem-se e refletem as forças de valores, crenças, princípios e atividades sociais. Nelas se integram as contribuições de toda sociedade (governo, igreja, sindicatos, associações).

A sustentabilidade do município é um esforço interdisciplinar para a qualidade de vida e desenvolvimento econômico. A melhoria da vida não consiste num mero investimento econômico; guia-se basicamente, por indicadores motivacionais que não se limitam às necessidades de sobrevivência, mas às de realização humana integral.

A preservação e a evolução da cultura, ou seja -manter as tradições sem rejeitar a modernidade - é condição essencial para a sustentabilidade do desenvolvimento, isto, exige um trabalho integrado de lideranças.

8 CONCLUSÃO

A sustentabilidade, compreendida como um conceito: é um processo de aperfeiçoamento do conjunto de valores, que estão ligados a capacidade do homem em viver em sociedade e suas múltiplas dimensões como: variáveis econômicas, políticas, tecnológicas, sociais, ambientais e de qualidade de vida.

O referencial teórico demonstra de uma certa forma, uma preocupação, até mesmo uma restrição ao modelo de desenvolvimento centralizado que foi institucionalizado, de forma dominante no mundo ocidental e principalmente no Brasil até a poucas décadas. Esta forma de desenvolvimento é uma herança da revolução industrial, da intervenção do governo na economia e do modelo fordista de funcionamento da economia e à concepção ideológica de um individualismo na resolução dos problemas sociais.

O desenvolvimento de uma região deve ser entendido como um resultado de uma interação de fatores; (I) **objetivos**: técnicas, recursos materiais, projetos, investimentos; (II) **subjetivos** sociais, culturais, ou seja, a prática social e produtiva de uma certa população é sempre permeada pela sua cultura própria, que determina não só as formas de pensar e de agir, mas também influenciam de forma decisiva os fatores como motivação, produtividade, propensão para a inovação, que são necessários para qualquer processo de desenvolvimento.

Neste sentido, qualquer processo de desenvolvimento econômico não pode ser equacionado somente como um projeto técnico de ordenamento e regulação. Deve ser entendido como um processo de mudanças econômicas e sociais, pois o desenvolvimento econômico e suas instituições só subsistem através de valores culturais; e a tentativa de separar os objetivos econômicos coletivos do seu enquadramento cultural se resultou e um fracasso, apesar de engenhosas teorizações e acrobacias intelectuais.

A busca de elementos que visem definir instrumentos teóricos para análise e estruturação dos elementos necessários para o planejamento da sustentabilidade de município de médio e pequeno porte, é, antes de mais, um conjunto de conceito teóricos, resultante da integração de conceito e temas como (i) Desenvolvimento econômico; (ii) Sustentabilidade; (iii) Análise do desenvolvimento brasileiro; (iv) Compreensão o processo de mundialização do capital e seu reflexo no desenvolvimento do município; objetiva demonstrar que o município enquanto território é um espaço político, econômico, social e cultural.

O município conquista a sustentabilidade, quando há compromissos entre os atores sociais e os organizadores da política e da economia. Decorrente desta visão conceitual, as estratégias de desenvolvimento que fazem a interação dos atores com as estruturas do sistema organizacional, econômico e político devem ser formuladas dentro da Câmara Autônoma do Planejamento Municipal, que atuará como um órgão consultivo e deliberativo, com o objetivo de minimizar os conflitos, principalmente os políticos partidários, que são os entraves da sustentabilidade, isto se faz através da integração dos atores sociais na construção participativa da melhoria das condições econômicas e sociais, com a preservação da identidade cultural.

Demonstra-se que a conquista de sustentabilidade do município implica numa mudança social, cujas ações devem ser orientadas para o desenvolvimento econômico e da qualidade de vida, onde, as mudanças não se realizam segundo um movimento linear único de rejeição ou de adoção, ou de mistura do novo com o antigo, e sim através de um processo lento de adaptação e incorporação à nova sociedade que surge. O desenvolvimento apesar de inevitável, não determina a exclusão da dimensão cultural, devendo constituir apenas como um componente de um processo mais amplo de transformações sociais que dão conteúdo ao desenvolvimento sustentável. Daí que o conceito de sustentabilidade deve incorporar a co-gestão, não só na dimensão econômica, mas também nas outras dimensões, tais como, as de incremento das oportunidades de satisfação das necessidades básicas de vida, a preservação das tradições, de participação política, de oportunidade de emprego, etc.,

A conquista da sustentabilidade nos municípios de médio e pequeno porte, também depende da existência de capital humano ou intelectual, pois com a mundialização do capital, qualquer projeto de sustentabilidade deve incorporar o desenvolvimento e crescimento tecnológico e econômico. Ou seja, independente do tamanho (populacional ou econômico), deve-se uma visão global multidisciplinar e sistêmica das diferentes dimensões da sociedade (cultural, econômica, institucional, política, etc).

Para sistematizar uma alternativa técnica para o Planejamento da Sustentabilidade dos Municípios de médio e pequeno porte, o articulador deve perceber que o desenvolvimento econômico dentro do conceito da sustentabilidade deve ser acompanhado de uma redução progressiva das privações e desigualdades econômicas sociais, por sua vez, devem ser conseqüência de uma mudança estrutural e modernização da economia. Neste sentido, as definições de estratégias de intervenções econômicas e políticas município devem ser sistêmicas.

Ao definir instrumentos teóricos para análise e estruturação dos elementos necessários para o planejamento da sustentabilidade de município de médio e pequeno porte, o referencial teórico demonstra que as dificuldades destes municípios, também têm suas origens nos modelos e planos de desenvolvimento de gestão ou de mandato político e na existência do poder centralizador, em detrimento dos interesses da sociedade economicamente organizada. O modelo afirma que o planejamento da sustentabilidade o município, deve nascer de um Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão, que valorize o homem e o espaço onde se encontra inserido, para isto antes de processar qualquer ação neste sentido é necessário entender o município e sua micro e meso região, nas suas diferentes dimensões: cultural, econômica, institucional, política, etc.

Em síntese a proposta teórica, é que o planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte, baseia-se no conceito de planejamento estratégico, de desenvolvimento econômico e da ecologia, estimulando a articulação da sociedade economicamente organizada. O modelo estruturado demonstra tem as características de: (i) de funcionamento; (ii) de forma; (iii) de condições para a sua implementação; (iv) de agentes de intervenção, como segue:

- a) *Funcionamento*: desenvolvimento de base endógena (município e sua micro e meso região), a partir do seu potencial (recursos, capacidades, ameaças, oportunidades, pontos fortes e fracos); principalmente aqueles ligados às necessidades de econômicas, de desenvolvimento e inovação tecnológica. Estimula a inovação social e organizacional, valorizando a produtividade social e ambiental;
- b) *Formas*: indicar os elementos mínimos para o planejamento da sustentabilidade de qualquer município, dando a indicação de como se estruturam os projetos;
- c) *Condições*: demonstra a necessidade compromissos entre Governo Federal, Estados e Municípios; Estado e empresas regionais. Tem como condicionante a cultura, a economia, a organização social, a política e as instituições;
- d) *Agentes*: Agentes de Desenvolvimento Local; Autarquias locais, Pequenas e Médias Empresas, Associações, núcleos e outros: Estruturas empresariais e sindicais regionais e locais, Escolas, Universidades, Centros de Saúde, etc. de âmbito local e os Cidadãos.

Conclui-se aqui que o planejamento da sustentabilidade municípios de médio e pequeno porte, deve ser construído de forma participativa, ou seja, a partir das bases e apoiado numa visão da maximização da valorização dos recursos endógenos, das capacidades e das potencialidades do homem, bem como à concordância de que, entre as formas de organização social, a estrutura produtiva ou o grau de socialização do poder político local e o próprio Estado, se fazem necessários, para regular e controlar os efeitos perversos, entre os quais as disparidades regionais e o desordenamento econômico, resultantes do processo de mundialização do capital e a concentração de rendas.

8.1. Validação e Limitação do Modelo

A sustentabilidade é um processo de intervenção no modo de vida de uma comunidade, e o desenvolvimento de qualquer modelo intervencionista necessita da abordagem multi, intra e transdisciplinar, para o entendimento e compreensão de como é formada a cultura da sociedade que se pretende mudar. Por isto, o entendimento do que seja cultura^{viii} de como se constrói um processo de mudança se faz necessário, antes de qualquer ação intervencionista.

A tese do Planejamento da Sustentabilidade dos Municípios de Médio e Pequeno Porte propõe um processo desenvolvimentista territorialista, que tem como objetivo instrumentalizar o município para a competitividade internacional, e através disso provocar mudanças no padrão de vida, sócio, político e econômico desta região.

O conceito de *sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte* foi mencionado e deve ser melhor desenvolvido, junto com os conceitos de *ruptura* e de *mudanças cultural*. Entretanto, para evitar que esta reflexão se faça sob uma base dogmática, é necessário buscar dados em um grande número de situações concretas. Isto só pode ser obtido pela integração de dados obtidos das diferentes disciplinas sociais, naturais e ciência da vida.

Nesta perspectiva, o modelo proposto, pode ser utilizado como um instrumento de pesquisa, como uma estrutura básica para uma abordagem inter, multi e transdisciplinar, pois o modelo não pretende explicar a realidade em termos abrangentes, mas fornecer um resumo topológico, através do qual os problemas possam ser formulados e resolvidos. Resultando numa colaboração para pesquisas mais avançadas. Desta forma, cada disciplina científica pode aplicar seus próprios conceitos e métodos, com pleno conhecimento de onde e como esses se articulam às outras disciplinas, dentro de um processo geral de compreensão de uma dinâmica mais abrangente.

Para análise dos efeitos de um programa de desenvolvimento, a aplicação de tal procedimento numa situação real de desenvolvimento permite, descartar a falsa premissa de que se constitui na força motriz da mudança. Ao contrário, a intervenção é reconduzida ao seu devido lugar –freqüentemente muito pequeno, mas não negligenciáveis-, no curso de uma evolução que a incorpora e suplanta.

Embora benéfica, deve-se também ter claro o perigo potencial que uma abordagem intervencionista pode esconder: o de fazer crer que o acesso a uma visão de conjunto permitiria uma ação mais sistemática, mais eficaz e que seria possível, assim, planificar a mudança sem passar por conflitos e crises. O risco é o de ilusão cientificista, ou seja, a crença de que é possível adotar uma posição desprendida em relação à realidade que daria uma imagem imparcial e racionalizada das coisas. Tal concepção sobre o conhecimento e sua aplicação está condenada ao fracasso, porque não leva em consideração o fato de que a intervenção externa seja ela científica ou não, torna-se inevitavelmente um elemento de uma dinâmica social e política. Face a uma dada situação, em geral há soluções múltiplas que podem ser contempladas. Escolhas finais nunca podem ser mais do que a expressão de um equilíbrio de forças que se estabelecem entre os diferentes atores. O conhecimento obtido através da análise científica pode ter somente um papel positivo; o de tornar transparente as questões vitais e, assim, torna-se ele próprio um componente da dinâmica social.

A abordagem multidisciplinar ou sistêmica deve ser utilizada com parâmetro para iniciar qualquer processo de intervenção em uma realidade social. Mas antes de iniciar este processo é necessário o entendimento do que é *Cultura* e de como se dá o processo de *Mudança* em uma sociedade.

Em síntese, mesmo com todo aparato teórico, o modelo mostra-se frágil quanto a sua aplicabilidade no Brasil de hoje, onde não há organização política, mesmo que a questão do desenvolvimento tenha assumido novas dimensões na economia brasileira, os gestores dos municípios de médio e pequeno porte, esperam que alguns mecanismos e instrumentos, eficazes no passado como promotores do desenvolvimento regional, possam continuar a ter a mesma funcionalidade no novo contexto político-institucional, esquecem que é preciso reinventar as formas de atenuar os persistentes desequilíbrios regionais de desenvolvimento do país, e isto é uma obrigação dos gestores municipais, pois a economia brasileira esta mais privatizada, mais desregulamentada e mais exposta à concorrência internacional.

A velha prática de fazer políticas formuladas dentro de um processo de planejamento centralizado, que envolve a presença de órgão dos diferentes níveis de governos, e com poder de decisão pesadamente concentrada nas burocracias pública, onde os atores técnicos e políticos da administração pública dentro de uma hierarquia funcional e de estritas relações poder, que decidem *onde*, *o que* e *como* as coisas devem ser feitas, considerando o nível de corrupção brasileira, o corporativismo político e as práticas demagógicas com fins eleitoreiros, dificultam qualquer projeto de sustentabilidade.

O problema básico de qualquer projeto governamental é a descontinuidade, ou seja, enquanto os atores forem donos dos projetos, ele continua, muda-se os atores, muda-se os projetos e isto no Brasil, acontece a cada quatro anos. Com essa cultura, não se pode falar em sustentabilidade.

9 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Formular uma proposição para contribuir com o planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte a ser institucionalizado por organizações governamentais e não-governamentais através de projetos destinados a estimular a competitividade do município na economia local e mundial, foi o objeto do estudo.

Há uma clara evidência que os projetos de sustentabilidade, concebidos e estruturados através da percepção dos indivíduos enquanto capital intelectual e capazes de contribuir com sua cultura e sua criatividade para o crescimento econômico do município, necessitam de um referencial teórico que permita desencadear um processo de mudança cultural, o que justifica a continuidade desta pesquisa, através de modelos de aplicações práticas e de contribuições teóricas através de:

- a) Estudo do ciclo de vida dos municípios de médio e pequeno porte, diante do processo de mundialização do capital, identificando estratégias para diversificar sua base econômica e criar mecanismos flexíveis de adaptação às novas condições conjunturais da economia mundial, transformando-os em municípios de classe mundial;
- b) Estudos que visem estabelecer de uma nova base conceitual que transforme a visão reducionista do Plano Diretor em um instrumento mais eficaz de planejamento e gestão tal como um Plano Diretor de Desenvolvimento e Gestão;
- c) Estudos que visem criar, disciplinar e estruturar o funcionamento da Câmara Autônoma do Planejamento Municipal (CAPM), nos municípios de médio e pequeno porte.

10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão São Paulo - Rio de Janeiro**. Editora da Unicamp, Campinas (SP), 1992;

ACKOFF, Russel L. **The meaning of strategic planning**, Mckinsey Quartly, Summer (USA), 1966;

ALDERSON, Wroe. **Marketing behavior & executive action homewood**. Richard D. Irwin, Inc, (USA) 1953;

ALVARENGA; A. J. **O combate à corrupção**. In: jornal a Folha de São Paulo, São Paulo(SP), p.3, de 24/junho/1996;

AMADEO, E., et. Al. **Ajuste estrutural e flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. In: Perspectivas Econômicas Brasileiras, v.2, IPEA, Rio de Janeiro (RJ), 1994;

AMATUCCI, Marcos. **Aprendizado organizacional: encontro de tradições aponta para o futuro**, in: Novos Rumos da Administração. Editora Vozes. Petrópolis (RJ), 1999;

ANDERSON, Paul F. **Marketing strategic planning, and theory of the firm**, Journal of Marketing, 46 (Spring) 15-26, (USA), 1982;

ANSOFF, H.L **A nova estratégia empresarial**, Editora Atlas, 1991;

ANSOFF, H.L. **Managing strategic surprise by response to weak signals**, California Management Review, Winter, 1975;

ANSOFF, H.L. **Strategies for diversification**, Harvard Business Review, Boston, Sep. Oct. 1957;

ANSOFF. H.L. **Corporate strategy**, New York, MacGraw Hill Book Co., 1965;

ANSOFF: H.L. **Strategic issue management**, Strategic Management Journal, I (april/june), 131-148, 1980;

ARENDDT, Hannah. **Lições sobre a filosofia política de Kant**. Editora Relume Dremara. São Paulo (SP), 1999;

BALATA, Kenard da Silva. **ITR – imposto territorial rural: seu potencial, sua evasão, sua solução – cadastro técnico rural multifinalitário –CTRM**, in: anai 2º Congresso Brasileiro de cadastro Técnico – COBRAC, part I p. 42-48, Florianópolis (SC) 13/10/1995;

BARRO; R.S. **Economic growth in a cross-section countries**. Quarterly Journal of Economics. V. 106. p. 407-443. 1991;

- BARROS, Ricardo P.; MENDONÇA, Rosane. **Investimento em educação e desenvolvimento econômico**. In. Texto de Discussão, no. 525, IPEA, Rio do Janeiro (RJ), 1997;
- BARROSO, Gustavo. **Brasil colônia de banqueiros**, Revisão Editora Ltda., Porto Alegre (RS), 1989;
- BARROSO; Gustavo. **Os protocolos dos sábios de sião**, texto completo e apostilado por Gustavo Barroso, Revisão Editora Ltda., Porto Alegre (RS), 1989;
- BARSA CONSULTORIA EDITORIAL LTDA. **Nova Enciclopédia Barsa**. São Paulo, 2001;
- BATEMAN, Thomas S. e SNELL, Scott A. **Administração: Construindo vantagem competitiva**. Editora Atlas. São Paulo, 1998;
- BAVA, Silvio Caccia. **Desenvolvimento Local. Geração de emprego e renda**. PÓLIS – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. n.º 15. São Paulo (SP), 1996;
- BECKER; Dinizar Fermiano. **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidades?** Editora EDUNISC, Santa Cruz do Sul (RS), 1997;
- BELLIA, Vitor. **Introdução à economia do meio ambiente**. IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos naturais Renováveis. Brasília (DF), 1996;
- BEZERRA, Maria do Carmo de Lima e FERNANDES, Marlene Allan (coordenação – geral). **Cidades sustentáveis à elaboração da agenda 21 brasileira**. Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais renováveis e Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, Brasília (DF), 2000;
- BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. **Desenvolvimento: Reformas Institucionais e Capital Social**. Professor de Sociologia e Ciência Política da Universidade do Contestado – UnC, 2001 (mimeo);
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Editora da Universidade de Brasília, Brasília (DF), 1986;
- BOUCINHAS, J.F.C. **As vantagens do planejamento estratégico** - Revista Exame, Mar, 1976;
- BORBA; Robinson. **A cidade cognitiva**. Universidade Tuiuti. Curitiba (PR), 2002;
- BOWER, Marvin. **The will to manasse**, New York, MacGraw Hill, 1966;
- BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo (SP), 1973;
- BRIGHT, jates R. **Pratica techonoly forecasting**, Austin The Industrial management Center, 1978;
- BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 16ª. Edição, Editora UNIJUÍ, Ijuí (RS), 1996;
- BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 20ª. Edição, Editora UNIJUÍ, Ijuí (RS), 1999;

- CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CANOINHAS. **Legislativo aberto à comunidade**. Canoinhas (SC), 2001;
- CAMPAGNOME, Marcos Camargo. **Gerente municipal: um profissional da gestão local**, in: O município no século XXI – cenários e perspectivas. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, São Paulo (SP), 1999;
- CAMPANHOLA; Clayton. **Gestão ambiental e crescimento econômico, in: contribuição para um novo modelo de desenvolvimento**. Conferencias do I Simpósio Ambientalista Brasileiro no Cerrado do Centro de estudos Regionais da Universidade Federal de Goiás. Editora UFG, Goiânia (GO), 1997.
- CAMPOS, Luci M.S., **Um estudo para definição e identificação dos custos da qualidade ambiental**, Dissertação de Mestrado apresentado ao PPGE/UFSC, 1996;
- CAMPOS, Thales de Souza. **As cadeias produtivas e a sustentabilidade do município**, 2000 (mimeo);
- CAMPOS, Thales de Souza. **O Morro de Urucum e o Desenvolvimento Regional**. Editora da UCDB. Campo Grande (MS), 1996;
- CARFANTAN, Jean Y. **Tendências do mercado internacional**, in: Informe Semanal Paraná Cooperativo, ano XXV, nº185, p.4-5, OCEPAR, Curitiba (PR), 10-16/maio/1996;
- CASAROTTO F.º; Nelson e KOPITIKE, B. H. **Análises de Filières, conceito, métodos e aplicações**. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis - SC, (mimeo);
- CASAROTTO F.º; Nelson e PIRES, Luis Henrique. **Redes de pequenas e média empresas e desenvolvimento local: estratégia para conquista da competitividade global com base na experiência italiana**. Editora Atlas. São Paulo (SP), 1998;
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura**. 2ª. Edição, volume I. Editora Paz e Terra. São Paulo (SP). 1999;
- CEPAL. **Equidad y transformación productiva: un enfoque**. Revista de la CEPAL p.16-17, Santiago, Chile, 1992;
- CHESNAIS, Francos. **A mundialização do capital**. Xamã Editora, São Paulo (SP), 1996;
- CHONCHOL, Jacques. **Reflexões sobre o Chile: há alternativa para o modelo neoliberal?** Arquivo capturado via internet URL <http://www.oschatos.hpg.com.br/resenhas/cchol.htm>, em 09 de janeiro de 2001, à 13:56 horas, Brasil, 2001;
- CIDE** - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. **Matriz insumo-produto** Arquivo capturado via internet URL: <http://www.cide.rj.gov.br/atuacoes/matriz/inicial.html>, hrs. 9:33 em 28/junho/2001;
- CLEMENTE; Ademir e HIGACHI, Hermes Y. **Economia e desenvolvimento regional**. Editora Atlas. São Paulo (SP). 2000;

- COSTA, Darc. **Mundialização, mundo luso e a globalização**. Arquivo capturado via internet URL <http://www.esq.gov.br>, hrs: 22:00 em 15/setembro/2001;
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini – **A formação e a ideologia do administrador de empresa**, 3ª edição, Cortez Editora, São Paulo, 1991;
- DALE,P,F, & MCLAUGHLIN,J,D, **Land information management, an introduction with special reference to cadastral problems in third world countries**. Oxford University Press, Oxford (USA), 1990;
- DAY, Geoge and Wensley, Robin. **Marketing theory with strategic orientation**, Journal of Marketing, 47 - fall, 1983;
- DELGADO; Guilherme da Costa. **Padrões de Desenvolvimento da Agricultura Brasileira no Pós-Guerra (1947-1988)**. INCRA/ PNUD/ SUDENE. Recife, 1989;
- DOWBOR, Ladislau. **Globalização e tendências institucionais**. In Desafios da Globalização. 3ª. edição, Editora Vozes, Petrópolis (RJ), 1999;
- EASTERLEY, W.; KING; R.; LEVINE; R. and REBELO; S. **Policy, technology adoption and growth**. World Bank. New York. 1994;
- EHRENHALT, A. **The new city manager is invisible, anonymous, nonpolitical, none of the above**. In: Governing, USA (1990);
- EISENCHITZ, Aram e GOUGH, Jamie. **The politics of local economic policy: the problems and possibilities of local initiative**. Macmillan, London, 1993;
- ESSER, Klaus. **Hacia la competitividad industrial en américa latina: el aspecto de cooperación e integración regional**. Integración Latino americiacana, no. 148, Bueno Aires, Argentina, 1989;
- ESSER, Klaus; HILLEBRAND, Wolfgang; MESSNER, Dirk; MEYER-STAMER, Jörg. **Competitividad sistémica: competitividad internacional de las empesas y políticas requeridas**. Instituto alemán de Desarrollo, Berlín (1994);
- ESSER, Klaus; HILLEBRAND, Wolfgang; MESSNER, Dirk; MEYER-STAMER, Jörg. **Systemic competitiveness: new governance patterns for industrial development**. Frank Cass, London, 1996;
- FAJNZYLBER, F. **Competitividad internacional: evolución y lecciones**. In: Revista de la CEPAL, p 22-23, no. 36, Santiago, Chile (1988);
- FAO, **Guidelines for land-use panning**. In: Development Series 1, FAO, Roma (Itlay), 1993;
- FAYOL; Henri. **Administração industrial e geral**. Editoras Atlas, São Paulo (SP), 1998;
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **Reforma Agrária e Modernização no Campo**. Editora Paz e Terra São Paulo, 1993;
- FERRAZ, **A pertinência da adoção da filosofia de cidades saudáveis no Brasil**. In: XII Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS, Brasília (DF), 1998;

FERREIRA; Pedro Cavalcanti e ISSLER; João Victor. **Educação e crescimento**. In: Estabilização e crescimento. Editado por Rosa Fontes. Editora UFV. Viçosa (MG), 1997;

FONSECA; Eduardo Giannetti da. **O capital humano na filosofia social de Marshal**. In: Revista de Economia Política, vol. 12, nº2(46), p.64-97, NOBEL, São Paulo (SP), abril-junho/1992;

FRANCO; Augusto de. **Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. Instituto de Política Millennium, Brasília (DF), 2000;

FREEMAN, C. **Economics of innovation**. London-Pinter. Londres (Inglaterra), 1982;

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. Editora Paz e terra, São Paulo (SP), 1999;

GRASSI, Judas Tadeu M; CANZIANI, José Roberto Fernandes. **Cooperativas: caminhos macroeconômicos para as cooperativas paranaenses - desafios e oportunidades**, OCEPAR, Curitiba (PR), 1996;

GUIDAT, C. **Contribution methodologique à la formalisation d'un nouveau métier**: in: l'ingénierie de l'innovation technologique à partir de l'expérience d'une innovation technique dans la filière bois. DEGE/INPL. Tese de 3^{ème} cycle. Nancy (França), 1984;

HANSELL, B. H. **Council-manger government: a form whose time has come... again**. In: Quality Cities (USA), 1993;

HANSELL, B. H. **The C-M: marking representative democracy more effective public management**. In: ICMA (USA), 1993;

HEGEL, G.W.F. **Introdução à filosofia da história**. Editora TecnoPrint, Rio de Janeiro (1986);

HERVEY, David. **From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism**. Geografiska Annaler. Stockholm, 1989;

HILLEBRAND, Wolfgang; ESSER, Klaus; MESSNER, Dirk; MEYER-STAMER, Jörg. **Competitividad sistémica: Nuevo desafío para las empresas y la política**. Revista de la CEPAL, no. 59, Santiago (CHILE), 1996;

HOPKINS, David S. **The marketing plan**, New York. Conference Board, 1981;

HUBER, Joan. **Micro-macro linkages in sociology**, in American Sociological Association Presidential Series, Sage Publications, Newbury Park, California, (USA), 1991;

IANNI, Octavio. **A política mudou de lugar**, in: Desafios da Globalização. 3^a. Edição, Editora Vozes, Petrópolis (RJ), 1997;

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 5^a edição, BCD União de Editoras, Rio de Janeiro (RJ), 1998;

JACOBI, Pedro. **Meio ambiente e sustentabilidade** In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, São Paulo (SP), 1999;

KAPLAN, Robert S. and NORTON, David P. **The strategy-focused organization: how balanced scorecard**, Harvard Business School Publishing, isbn 85-352-0709-0, USA, 2000;

KOLYTCHIZKY, S. **Analyse et strategies de filière, une approche nouvelle en agro-alimentaire: apports, dangers à surmonter**. In: ADEFI L'analyse de filière. Econômica. Paris (Franças), 1985;

KOTLER, Philip. **Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control**. 8a editon. Prentice Hall International Editions, New Jersey (USA), 1994;

KOTLER; Philip, JATUSRIPITAK; Somkid e MAESINCEE; Suvit. **O marketing das nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais**. Editora Futura. São Paulo (SP), 1997;

KRUGMAN, Paul. **Competitiveness: a dangerous obsessión**. Foreign Affairs, vol. 73, no. 2, marzo/abril (1994);

KUJAWSKI, G.M. **O problema da corrupção**. In: jornal O Estado de São Paulo, p. 2, de 13/abril/1997;

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo**. Jorge Zaitar Editora, Rio de Janeiro (RJ), 1997;

LACERDA, Antônio Corrêa de. **O impacto da globalização na economia brasileira**. 3ª. edição. Editora Contexto, São Paulo (SP), 1999;

LACKI; Polan. **Rentabilidade na agricultura: com mais subsídios ou com mais profissionalismo?** Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe. Santiago (CHILE), 1996;

LARIVAILLE, Paul. **A Itália no tempo de Maquiavel**. Editora Companhia das Letras, São Paulo (SP), 1999;

LAUDON, Kenneth & LAUDON, Jane Price. **Managwement information Systems: organization and techonolgy**. 4a edition. Prentice Hall International Editions, New Jersey (USA), 1996;

LAURET, F. **Sur les études de filièrs agro-alimentares**, in: Revue Economies et Societés. Série AG nº17, Paris, maio de 1983;

LEI 101/2000. Lei de responsabilidade fiscal. Diário Oficial da União. Brasília (DF), 2000;

LEI 10.257, de 10/07/2001. **Estatuto da cidade**. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 11/07/2001;

LITTLE; Paul E. **Agropolos e meio ambiente: a dimensão conceitual**. in: Agropolos uma proposta metodológica. ABIPTI.- Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica. Brasília (DF), 1999;

LOCH, Carlos – **Anotações de orientação da tese de doutorado**. Professor Titular em Cadastro Técnico Multifinalitário., UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis (SC), 2000, (mimeo);

LOCH, Carlos. **A interpretação de imagens área, noções básicas e algumas aplicações nos campos profissionais**, 3ª edição, Editora UFSC, Florianópolis - SC, 1993 (a);

LOCH, Carlos. **Cadastro técnico multifinalitário**, in: Anais II Encontro Gaúcho de Agrimensura e Cartografia, p. 25-37, UFSM/DER, Santo Ângelo - RS, 1994;

LOCH, Carlos. **Monitoramento global e integrado de propriedades rurais a nível municipal, utilizando técnicas de sensoriamento remoto**. Editora UFSC, Florianópolis - SC, 1990;

LOCH; Carlos - **Cadastro técnico rural multifinalitário como base de organização espacial do uso da terra a nível de propriedade rural**. In: Tese para Professor Titular em Cadastro Técnico Multifinalitário., UFSC, Florianópolis (SC), 1993 (b);

LÓPEZ, Daniel y RIVERA, Claudio. **El desarrollo del capital humano y la misión de la Universidad**. UREL, noviembre Osorno (Chile), 1997;

LUCAS, R.E. Jr. **On the mechanics of economic development**. In: Journal of Monetary Economics. P. 3-42, 1998;

MACEDO; Mariano de Matos. **Condições sociais e competitividade**. In: Revista de Economia, ano 26; número 24; pg. 127-44. Editora da UFPR, Curitiba (PR), 2000;

MACHADO F.º, Cláudio A. Pinheiro; SPERS, Eduardo Eugênio; CHADDAD, Fabio Ribas & NEVES, Marcos Fava. **Agribusiness Europeu**, Editora Pioneira, São Paulo, 1996;

MACHADO Filho, Cláudio A Pinheiro; SPERS, Eduardo Eugênio; CHADDAD, Fabio Ribas; NEVES, Marcos Fava. **O papel da qualidade na europa, in: Agribusines europeu**, Editora Pioneira. São Paulo (SP), 1996;

MACHIAVELLI, Nicoló Di Bernardo Dei. **O príncipe**. Editora Martins Fontes, São (SP), 1996;

MacRAE, Donald Gunn – **As idéias de Weber**; tradução Álvaro Cabral, 3ª edição, Editora Cultrix, São Paulo, 1988;

MAITAL, Shlomo. **Economia para executivos: dez ferramentas essenciais para empresários e gerentes**, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1996;

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**, Editora LTC, Rio de janeiro, 1995;

MARTINI, C.M. **Viagem pelo vocabulário da ética**. Edições São Paulo. P. 18. Lisboa (PT), 1994;

MARTINS, Gilberto de Andrade. **A universidade latino-americana e a globalização**, in: Revista do Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul, pg. 9-14, ano XIV, no 41, São Caetano do Sul (SP), Set/Dez 1997;

MASTERS. Roger. **Da Vinci e Maquiavel**. Editora Companhias da Letras, São Paulo (SP), 1999;

MATOS, Francisco Gomes de. **Reciclagem situacional: desenvolvendo o gerente e a organização: uma metodologia brasileira de diagnóstico e intervenção na cultura das organizações**. Editora: Livros Técnicos e Científicos. Rio de Janeiro (RJ), 1981;

MATTHEWS, J. **Can we afford a municipal manager**, (USA) 1991;

McCORMICK; J. **Rumo ao Paraíso, cap.1: as raízes do ambientalismo**. Editora Relume-Dumará, São Paulo (SP), 1991;

MEDINA, Naná Mininni. **Relações históricas entre sociedade, ambiente e educação**; LEA - Laboratório de Educação Ambiental - ENS/UFSC, Florianópolis (SC), 1997;

MEYER-STAMER, Jörg. **Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil: além da política industrial e da terceirização da culpa**. Texto elaborado para o ILDES – Fundação Friedrich Ebert, São Paulo, 1999;

MEYER-STAMER, Jörg. **Participatory appraisal of competitive advantage – methodology to support local and regional development strategy initiatives, based of the systemic competitiveness concept**. Institut for Development and Peace – University of Duisburg, Duisburg, 1999;

MEYER-STAMER, Jörg. **Path dependence in regional development: persistence and change in three industrial clusters in SC, Brazil**. In: World Development Journal, vol. 26, n. 08, Nuffield Press, Great Britain. aug/1998;

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Cidades Sustentáveis - subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira**. IBAM/ISER-REDEH, Brasília (DF), 2000;

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Ciência e tecnologia para desenvolvimento sustentável - subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira**. IBAM/ISER-REDEH, Brasília (DF), 2000;

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Infra-estrutura e integração regional - subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira**. IBAM/ISER-REDEH, Brasília (DF), 2000;

MMA - Ministério do Meio Ambiente: **Agenda 21 brasileira, bases para discussão**. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional MMA/PNUD, Brasília (DF), 2000;

MOISÉS, Hélio Nicolau. **Município-rede: planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade**. in: O município no século XXI – cenários e perspectivas. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, São Paulo (SP), 1999;

MONTIGAUD, F.C. **Les filières fruits et légumes et la grande distribution: methodes d'analyse et resultats**. CHIEAM - Institut Agronomique Mediterranean de Montpellier, , Montpellier, 1991;

MORVAN, Y. **Fondements d'économie industrielle**, in: Economica, Collection Gestion, Série Politique Générale, Finanças et Marketing, Paris, 1985;

MORVAN, Y. **Fondements d'économie industrielle**, in: Economica, Collection Gestion, Série Politique Générale, Finanças et Marketing, Paris, 1988;

- NALINI; José Renato. **Anotações sobre corrupção & honestidade**. In: Revista da Ameville, ano 1, v.1, pg. 29-43, Joinville (SC), 2000;
- NETO, Antonio Delfim. **Como as nações se desenvolvem**. In: O Futuro da Indústria no Brasil e no Mundo: os Desafios do Século XXI. Antonio Barros de Castro [et al.], Editora Campus. Rio de Janeiro (RJ), 1999;
- OCEPAR - Organização da Cooperativas do Paraná - **Ocepar mostra a verdadeira situação das cooperativas agropecuárias**, in: Informe semanal Cooperativo, ano XXIV, nº265, p.4-5, OCEPAR, Curitiba - PR, 13-23/novembro/1995(a);
- OCEPAR - Organização das Cooperativas do Estado do Paraná - **Os desafios da agricultura pós acordo do GATT**, in. Informe Semanal Paraná Cooperativo, ano XXIV, nº262, p. 4, OCEPAR, Curitiba - PR, 27/outubro-02/novembro/1995(b);
- OCEPAR - Organização das Cooperativas do Estado do Paraná - **Subsídios na união européia**, in: Informe Semanal Paraná Cooperativo, ano XXV, nº288, p. 7, OCEPAR, Curitiba - PR, 31/maio-6/junho/1996(c);
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. MH Comunicações. Brasília (DF), 1994;
- PACHECO, Regina Silvia. **Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros**, in: O município no século XXI – cenários e perspectivas. Fundação Prefeito faria Lima – CEPAM, São Paulo (SP), 1999;
- PARR, J. **The council-manager form and the future**. In: Public Management. (USA), 1997;
- PEIRCE, Neal e HALL, John S. **How urban american can prosper in a competitive world**. Seven Locks Press. Washington (USA), 1993;
- PEREIRA, Claudiney M., e ARAÚJO; Jorge Thmpson. **Crescimento econômico: uma resenha da literatura**, in: Estabilização e crescimento. Editado por Rosa Fontes – Universidade Federal de Viçosa, 1997;
- PEYREFITTE, Alain. **A sociedade de confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento**. Topbooks/Instituto Liberal, Rio de Janeiro (RJ), 1999;
- PINDYCK, Robert S. e RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**, Editora Makron Books, São Paulo, 1994;
- PINTO: Mario da Silva. **Brasil: desafios geoeconômicos**. Editora da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo (SP), 1991;
- PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das nações**. Editora Campus. Rio de Janeiro (RJ), 1989;
- PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das nações**. Editora Campus. Rio de Janeiro (RJ), 1996;

- PORTER, Michael E. **Competição – estratégias competitivas essenciais**. 6ª edição. Editora Campus. Rio de Janeiro (RJ), 2001;
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia; a experiência da Itália moderna**. Editora da FGV, Rio de Janeiro (RJ), 1996;
- PUTNAM, Robert D. **Making democracy work**, Princeton University Press, ISBN 0-691-07889-0, (USA), 1992;
- RATTNER, Henrique. **Liderança para uma sociedade sustentável**. Editora Nobel. São Paulo (SP), 1999;
- RAUD, Cécile. **A industrialização do Vale do Itajaí: uma nova leitura a partir da experiência italiana**. In: In: Nosso passado (in)comum: contribuições para o debate sobre a história e a historiografia de Blumenau. Furb/Cultura em Movimento, Blumenau (SC), 2000;
- REICHEL, Harduin. **O papel das empresas no desenvolvimento local**. Material de Apoio Didático, grupo de Desenvolvimento Local. CEPACE – Centro de Pesquisa, Assessoria e Consultoria Econômicas. UCDB – Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande (MS), 2000;
- RENNER, T. **Local appointed government managers: stability and change**. In: ICMA (USA);1991;
- ROSE, Richard, MISHLER, William & HAERPFER, Christian. **Social capital in civic and stressful societies**. In: Studies in comparative international development. Vol. 32, n. 3, fall. Pensylvania State University. (USA), 1997;
- ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**, 17ª. Edição. Editora Altas, São Paulo (SP), 1997;
- SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI – desenvolvimento e meio ambiente**. Editora Studio Nobel Fundap. São Paulo (SP), 2000;
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Um pós-moderno contra o apartheid global**. Entrevista Sterzi. Zero Hora, Caderno Cultura, p. 6, Porto Alegre (RS), 06 de julho, de 1996;
- SANTOS, Theotonio dos. **Economia mundial, integração regional & desenvolvimento sustentável**. 4ª. edição. Editora Vozes, Petrópolis (RJ), 1993;
- SCHMITZ, Hubert. **Small shoemakers and fordist giants: tale of a supercluster**. World Development, no. 23, USA, 1995;
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. Allen & Unwin, USA 1943;
- SCHUMPETER, J. A. **History of economic analysis**. Oxford University Press, New York (USA), 1954;
- SEIFFERT, Nelson Frederico. **Uma contribuição ao processo de otimização do uso dos recursos ambientais em microbacias hidrográficas**. Tese de Doutorado submetida à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Departamento de Engenharia de Produção, Florianópolis (SC), 1996;

- SEVILLA, G.D. **Planeación estratégica participativa municipal: el estratégico participativo - guia Metodológico**. Iula/Celcadel (ESP) 1998;
- SHIVA, Vandana. **Dicionário do desenvolvimento – guia para o conhecimento como poder** editor SACHS; Wolfgang. Editoras Vozes, Petrópolis (RJ), 2000;
- SILBIGER, Steven. **MBA em 10 lições: as mais importantes lições das melhores faculdades de administração americanas**, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1997;
- SILVA, Teodomiro Fernandes da. **Por que desenvolvimento local**. Arquivo capturado via internet. URL; [http: www](http://www), em 30/junho/1999;
- SILVA; Edna Lúcia da e MENEZES; Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Laboratório de Ensino a Distância da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis (SC), 2000;
- SIQUEIRA; Tagore Villarim de. **Desenvolvimento sustentável: antecedentes históricos e propostas para a agenda 21**; in: Revista do BNDES, v. 8, no 15, Rio de Janeiro (RJ), JUNHO DE 2001;
- SOFFIATI, A. **As raízes da crise ecológica atual**. In: Ciência e Cultura, no. 39. Pg. 951-954. 1987;
- SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**, 2ª. Edição. Editora Atlas, São Paulo (SP), 1995;
- SPINOLA; N. **O Brasil perde a olimpíada dos corruptos**. In: jornal Folha de São Paulo, p.2.2, de 16/outubro/1996;
- SROUR, Roberta Henry. **Poder, cultura e ética nas organizações**. Editora Campus. Rio de Janeiro (RJ), 1998;
- SUZIGAN; Wilson. **Experiência histórica de política industrial no Brasil**, in: Revista de Economia Política, vol. 16, nº16 (61), p. 5-20, NOBEL, São Paulo, janeiro-março/1996;
- TAYLOR; Frederick. **Princípios de administração científica**. Editora Atlas, São Paulo (SP), 1998;
- VALLE, Maria Clara Silva de Resende. **Desenvolvimento local e as mudanças de paradigmas**. Arquivo capturado via internet. URL; [http: www](http://www), em 30/06/2000;
- VAZ, José Carlos. **Geoprocessamento**. In: PÓLIS –ILDESSES, Dicas – Idéias para a Ação Municipal. AA no. 94. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. São Paulo (SP), 1997;
- VELLOZO LUCAS, Luiz Paulo. **Planejamento estratégico com participação**. In: O município no século XXI – cenários e perspectivas. CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação prefeito Faria Lima. São Paulo (SP), 1999;
- VERITY, John W. & HOF, Robert D. **Planet Internet: How the center of the computing universe has shifted**. Business Week. n.3402-732, p.56-62, (USA) April 1995;

VIEIRA, Pedro Merçon. **Tendências recentes da agricultura brasileira e no “aparato” institucional de apoio ao desenvolvimento.** In: AGROPOLO: Uma Proposta Metodológica: ABIPTI, SEBRAE, CNPq, IEL, EMBRAPA. Brasília (DF), 1999;

WEBER, Max. **Economia e sociedade – fundamentos da sociologia compreensiva**, volume 1, 3ª edição, tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, Editora UnB, Brasília - DF, 1994;

WEBER, Max. **Economia e sociedade – fundamentos da sociologia compreensiva**, volume 2, 1ª edição, tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, Editora UnB, Brasília - DF, 1999;

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**, 13º edição, Editora Pioneira, Rio de Janeiro (RJ), 1999;

WESCOTT II, W.F., **Environmental technology cooperation: a quid pro quo for transnational corporations and developing countries**, in: Columbia Journal of World Business, v.27, n3/4, p.145-153, Fall/Winter, 1992;

WOOLCOCK, Michael. **Social capital and economic development; toward a theoretical synthesis and policy framework.** In: Theory and Society. Vol. 27/2, Department of Sociology, University of California (USA), April, 1998;

ⁱCríticas, perseguições, mitos e grades questionamentos sobre ações anti-semitas ou nazismo, envolvem Os Protocolos dos Sábios de Sião, seja este tema escrito por judeus ou pela polícia russa. A história contemporânea diz que o Livro de Sião nada tem de novo, e que foi um manifesto da Rússia Czarista, para atacar o Czar, e que, no século XX, uma pessoa o traduziu substituindo o Czar por Judeus. Mito ou verdade o programa dos protocolos, revelam parâmetros da geopolítica mundial, com relação as economias emergentes. Os protocolos dizem: 1) corromper a mocidade pelo ensino subversivo; 2) destruir a vida de família; 3) dominar as pessoas pelos seus vícios; 4) envilecer as artes e prostituir a literatura; 5) minar o respeito pela religião; desacreditar tanto quanto possível os padres, espalhando contra ele histórias escandalosas; encorajar a alta crítica a fim de corroer a base das crianças e de provocar cismas e disputas no seio da igreja; 6) propagar o luxo desenfreado, as modas fantásticas e as despesas loucas, eliminadas gradualmente a faculdade de gozar de coisa simples e sãs; 7) distrair a atenção das massas pelas diversões populares, jogos, competições esportivas, etc. divertir o povo para impedi-lo de pensar; 8) envenenar os espíritos com teorias nefastas: arruinar o sistema nervoso com a barulheira incessante e enfraquecer os corpos pela inoculação do vírus de várias enfermidades; 9) criar o descontentamento universal e provocar ódio e desconfiança entre as classes sociais; 10) despojar a aristocracia das velhas tradições e de suas terras, gravando-as com impostos formidáveis, de modo a força-la a contrair dívidas, substituir as pessoas de sangue nobre pelos homens de negócios e estabelecer por toda a parte o culto do bezerro de ouro; 11) empeçonhar as relações entre patrões e operários pelas greves, eliminando, assim, qualquer possibilidade de acordo que daria em resultado uma colaboração frutuosa; 12) desmoralizar as classes superiores por todos os meios e provocar o furor das massas pela visão das torpezas estupidamente cometidas pelos ricos; 13) permitir à indústria que esgote a agricultura e gradualmente transforma-la em especulação louca; 14) bater palmas a todas as utopias de maneira a meter o povo num labirinto de idéias impraticáveis; 15) aumentar os salários sem vantagens algumas para o operário, pois o preço da vida será majorado; 16) fazer surgir incidentes que provoquem suspeitas internacionais; envenenar os antagonismos entre os povos: despertar ódios e multiplicar os armamentos ruinosos; 17) conceder o sufrágio universal, a fim de que os destinos das nações sejam confiados a gentes sem educação; 18) derrubar todas as monarquias e por toda a parte estabelecer repúblicas; intrigar para que os cargos mais importantes sejam confiados a pessoas que tenham segredos que se não possam revelar a fim de poder domina-las pelo pavor do escândalo; 19) abolir gradualmente todas as formas de constituição, a fim de implantar o despotismo, absoluto do bolchevismo; 20) organizar vastos monopólios, nos quais só sobre as fortunas, quando soar a hora da crise política.; 21) destruir toda estabilidade financeira; multiplicar as crises econômicas e preparar a bancarrota universal; parar as engrenagens da industria; fazer ir por água abaixo todos os valores; concentrar todo o ouro do mundo em certas mãos; deixar capitais enormes em absoluta estagnação; em um momento dado; suspender todos os créditos e provocar o pânico; 22) preparar a agonia dos Estados, esgotar a humanidade pelos sofrimentos, angústias e privações, por que a fome cria escravos. (BARROSO 1989)

ⁱⁱ De acordo com SROUR (1998), as ideologias políticas não devem ser confundidas, como é costume, com as ideologias econômicas, porquê o enfoque destas últimas é outro: elas põem em jogo as relações entre o Estado e a economia, ou Plano e o mercado. Basta lembrar a clássica distinção entre liberalismo político e liberalismo econômico para verificar que não há simples coincidência ou superposição entre os dois ideários. Onde é possível ser liberal do ponto de vista econômica, ao mesmo tempo em que se é politicamente conservador. Por exemplo, na década de 90, a direita liberal na França era favorável à globalização e à abertura de mercado para o risco, embora rejeitasse os imigrantes com franca xenofobia; em contraposição, a esquerda ortodoxa era hostil à globalização e defendia o protecionismo, mas não aceitava a perseguição aos imigrantes.

ⁱⁱⁱ O liberalismo é o conjunto de idéias e doutrina que visam a assegurar a liberdade individual no campo da política, da moral, da religião, etc., dentro da sociedade. Assume duas dimensões básicas: política e econômica: O liberalismo político é a doutrina que visa a estabelecer a liberdade política do indivíduo em relação ao Estado e preconiza oportunidades iguais para todos, cuja idéia central é a limitação do poder e descentralização máxima do mesmo. O liberalismo econômico é a doutrina segundo a qual; existe uma ordem natural para os fenômenos econômicos, a qual tende ao equilíbrio pelo livre jogo da concorrência e da não-intervenção do Estado, baseando-se na crença em que p livre funcionamento do mercado resolve da melhor forma possível os problemas econômicos da sociedade. Historicamente, o liberalismo foi revolucionário, disputou ideológica, política e economicamente o poder e a hegemonia com a nobreza (então detentora do poder absoluto, com base na teoria do direito divino) (BRUM, 1999).

iv Fundação de Organizações Ambientalistas (1865-1914)

ANO	ORGANIZAÇÃO	PAÍS
1865	Commons, Open Spaces and Footpats Preservation Society	Grã-Bretanha
1867	East Riding association for the Protection of Sea Birds	Grã-Bretanha
1870	Association for the Protection of sea Birds	Grã-Bretanha
1880	Fog and Smoke Committee (desde 1882- National Smoke Abatement Institution)	Grã-Bretanha
1883	American Ornithologists Union	Estados Unidos
	Natal Game Protection Association	África do Sul
1885	Sociedade Selborne	Grã-Bretanha
1886	Audubon Society (fechada 1889, reaberta 1905)	Estados Unidos
1891	Society for the Protection of Birds	Grã-Bretanha
1892	Sierra Club	Estados Unidos
1895	National Trust	Grã-Bretanha
1896	Massachusetts Audubon Society	Estados Unidos
1898	Coal Smoke Abatement Society (hoje, National Society for Clean Air)	Grã-Bretanha
1903	Society for the Wild fauna of the Empire	Grã-Bretanha
1905	National Association of Audubon Societies	Estados Unidos
1909	Liga Suíça para a Proteção da Natureza	Suíça
	Sociedade Sueca para a Proteção da Natureza	Suécia
	Wildlife Preservation Society	Austrália
1912	Society for the Promotion of Nature Reserves	Grã-Bretanha
1913	British Ecological Society	Grã-Bretanha

Fonte: McCORMICK (1991)

v Cronografia (1869 - 2000) das Conferências Internacionais sobre o meio ambiente
Quadro 4

ANO	ACONTECIMENTOS
- SÉCULO XIX -	
1869	Ernst Haeckel, propõe o vocábulo “ecologia” para os estudos das relações entre as espécies e seu ambiente.
1872	Criação do primeiro parque nacional do mundo “Yellowstone” USA.
- SÉCULO XX -	
1947	Funda-se na Suíça a UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza
1952	Acidente de Poluição do ar em Londres provoca a morte de 1600 pessoas
Anos 60	
1962	Publicação da “Primavera Silenciosa” pôr Rachel Carlson
1965	É utilizada a expressão “educação ambiental” (enviromental education) na Conferência de Educação da Universidade de Keele, Grã-Bretanha.
1966	Pacto Internacional sobre os Direitos Humanos - Assembléia Geral da ONU
1968	Fundação do Clube de Roma
1968	Manifestação de maio de 68 na França
Anos 70	
1972	Publicação do Relatório “Os Limites do Crescimento” - Clube de Roma
1972	Conferência de Estocolmo – Discussão do Desenvolvimento e Ambiente, Conceito de Ecodesenvolvimento, Recomendação 96 Educação e Meio Ambiente.
Anos 70	
1973	Registro Mundial de Programas em Educação Ambiental - USA
1974	Seminário de Educação Ambiental em Jammi, Finlândia - Reconhece a Educação Ambiental como educação integral e permanente.
1975	Congresso de Belgrado – Carta de Belgrado estabelece as metas e princípios da educação ambiental
1975	Programa Internacional de Educação Ambiental – PIEA
1976	Reunião Sub-regional de Educação Ambiental para ensino secundário – Chosica, Peru. Questões Ambientais na América Latina estão ligadas às necessidades de sobrevivência e aos direitos humanos
Anos 80	

1976	Congresso de Educação Ambiental Brasarville, África; reconhece que a pobreza é o maior problema ambiental.
1977	Conferência de Tbilise - Geórgia, estabelece os princípios orientadores da EA e remarca seu caráter interdisciplinar, crítico, ético e transformador.
1979	Encontro Regional de EA para América Latina em San José - Costa Rica
1980	Seminário Regional sobre EA nos Estados Árabes, Manama, Bahrein – UNESCO / PNUMA.
1980	Seminário Regional Europeu sobre EA, para Europa e América do Norte - assinala a importância do intercâmbio de informações e experiências.
1980	Primeira Conferência Asiática sobre EA, Nova Delhi - Índia.
1987	Divulgação do Relatório da Comissão Brandtland - Nosso Futuro Comum
1987	Congresso Internacional da UNESCO PNUMA sobre Educação e Formação Ambiental – Moscou; realiza a avaliação dos avanços desde Tbilise, reafirma os princípios de EA e assinala a importância e necessidade de pesquisa e da formação em EA.
1988	Declaração de Caracas – ORPAL – PNUMA, sobre gestão Ambiental em América; denuncia a necessidade de mudar o modelo de desenvolvimento.
Anos 90	
1989	Primeiro Seminário sobre materiais para a EA, ORLEAC - UNESCO – PIEA; Santiago – Chile.
1989	Declaração de HAIA, preparatório da RIO 92, aponta a importância da cooperação internacional nas questões ambientais.
1990	Conferência Mundial sobre Ensino para Todos, satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, Tailândia; destaca o conceito de analfabetismo ambiental.
1990	ONU declara o ano 1990, como Ano Internacional do Meio Ambiente.
1991	Reuniões preparatórias da RIO 92.
Anos 90	
1992	Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, UNCED – RIO 92 – Criação da Agenda 21; Tratado de Educação Ambiental para sociedades sustentáveis – FÓRUM das ONG's, compromissos da sociedade civil com a EA e o Meio Ambiente. Carta Brasileira de EA; aponta as necessidades de capacitação na área – MEC.
1993	Congresso sul-americano continuidade ECO 92 - Argentina
1993	Conferência dos Direitos Humanos, Viena.
1994	Conferência Mundial da População, Cairo.
1994	I Congresso Ibero Americano de Educação Ambiental, Guadalajara – México.
1995	Conferência para o Desenvolvimento Social, Copenhague - criação de um ambiente econômico-político-social-cultural e jurídico que permita o desenvolvimento social.
1995	Conferência Mundial da Mulher, Pequim.
1995	Conferência Mundial do Clima, Berlim.
1996	Conferência Habitat II, Istambul.
1997	II Congresso Ibero-americano de EA, Guadalajara - México.
1997	Conferência sobre EA, Nova Delhi.
1997	Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Conscientização Pública para a Sustentabilidade, Thessaloniki – Grécia.
1997	RIO + 5
Anos 90	
1997	Conferência da ONU sobre as mudanças do clima, em Kioto (Japão)
1998	Conferência da ONU sobre a preservação dos Oceanos, em Lisboa (Portugal)
Anos 2000	
2000	Conferência da ONU, em Haia (Holanda), para definição dos termos técnicos e assinatura de acordo para pagamento pela emissão de carbono
2000	O Pantanal (Brasil) é reconhecido pela UNESCO como Reserva da Biosfera e Patrimônio Natural da Humanidade.

FONTE: MEDINA (1997) & SIQUEIRA (2001)

^{vi} Nesse contexto cabe a questão: Qual o espaço da agricultura familiar no atual modelo de modernização vigente. Pois para o marxismo, o camponês é apenas um resquício, cuja integração à economia capitalista implicará sua extinção. Entretanto, para ABRAMOVAY (1992), a economia camponesa existe para responder a uma necessidade social o que faz desta forma de produção (“o mais velho e mais universal modo de produção conhecido na história”). Para FERNANDES (1993), diante do processo de modernização conservadora, as perspectivas dos pequenos agricultores no Brasil são: (a) desaparecer, pela expropriação e assalariamento, pela migração; ou reiniciar uma nova luta pela terra com ocupações; (b) incorporar-se ao sistema por meio da integração com a agroindústria; ficando ao sabor das decisões dos empresários; (c) reformando-se, nos limites na capacidade de absorção de tecnologias alternativas, para poder resistir à concorrência, que consegue colocar o mesmo produto no mercado a um preço menor que o seu custo de produção, (d) transformando-se em tentativas de cooperação agrícola, mas mantendo relações artesanais de trabalho, sobrevivendo sob a ameaça permanente de falência; (e) reorganizando-se, desenvolvendo novas experiências, objetivando a cooperação agrícola, procurando construir uma empresa coletiva com mão-de-obra especializada, que utiliza um processo produtivo socialmente dividido, com produção para o auto-sustento e, produção em escala de mercado. Para os teóricos sociais e da economia agrícola, a capacidade de ação autônoma do pequeno agricultor é limitada, e seria impossível a esse sistema conservar sua identidade no contexto de um progresso técnico acelerado em moldes capitalistas. A integração com a agroindústria significaria que o agricultor perderia sua autonomia e ficaria submisso aos seus interesses. Um projeto de Reforma Agrária que pretenda ser efetivo na transformação do atual modelo de desenvolvimento agrícola tem de levar em consideração esses condicionantes sob pena de se tornar inócuo.

^{vii} Como por exemplo: não fazer as anotações mínimas que são indispensáveis para melhorar a administração da propriedade, semear fora de época e com espaçamento inadequado, não fazer diversificação de culturas, não fazer rotação com leguminosas ou não inoculá-las; não incorporar a matéria orgânica ao solo, não semear em curvas de nível, queimar a palhada, desperdiçar o esterco dos animais, não fazer análise de solo, não fazer teste de germinação e não regular a plantadeira, atrasar a eliminação das ervas daninhas, não colher no momento oportuno e não regular a colheitadeira; não adotar medidas básicas da prevenção contra as enfermidades e parasitoses dos animais, como por exemplo: vaciná-los o aplicar parasiticidas, assegurar-lhes o colostro na primeira hora de vida, higienizar as fêmeas o as instalações antes do parto, proteger contra a intempérie e desinfetar o umbigo dos recém nascidos, etc; alimentar adequadamente os animais em base aos componentes que poderiam ser auto produzidos nas propriedades; lavar as suas mãos e as tetas das vacas antes da ordenha, etc. Na América Latina um hectare de terra de acordo com LAKI (1996), produz em média apenas: 1.677 kg de trigo, 2.207 kg de milho, 2.343kg de sorgo, 782 kg de feijão (no Brasil apenas 606 kg), 9.790 kg de mandioca, 12.808 kg de batata inglesa: uma vaca produz em media apenas 1.268 litros de leite ao ano, tem o seu primeiro terneiro aos 42 meses de vida podendo tê-lo antes dos 28 meses e o intervalo entre parições é de 24 meses podendo sê-lo de 12 ou 13 meses; um novilho leva em media 54 meses para atingir o peso de abate, podendo chegar a este peso antes dos 30 meses.

^{viii} A abordagem multidisciplinar ou sistêmica deve ser utilizada com parâmetro para iniciar qualquer processo de intervenção em uma realidade social. Mas antes de iniciar este processo é necessário o entendimento do que é *Cultura* e de como se dá o processo de *Mudança* em uma sociedade.

Cultura é material e espiritual e intelectual, não há interdependência (uma influencia a outra). Não existem culturas superiores, mas diferentes.

Não se pode julgar a cultura de uma sociedade a partir de seus próprios valores; só se pode compreender uma sociedade a partir da ótica (empatia) desta própria sociedade.

Cultura vem do trabalho do homem transformando a natureza. O que não quer dizer que quem domine mais a natureza seja superior. É que o aperfeiçoamento técnico do homem vem das suas necessidades.

Cultura é também composta de idéias. Uma cultura pode oferecer bens materiais, porém inadequações psíquicas aos indivíduos. Cultura satisfaz necessidades humanas. Cultura é normativa e limitativa das vontades humanas. Além de atender, cria necessidades. (Ex: normas, leis, moral, ou no vestuário, na comida, imposições a partir de símbolos, estética). Também viola a condição natural dos homens. (Ex: jeans no clima tropical). Algumas necessidades criadas tornam-se mais importantes que necessidades orgânicas (Ex: a conformação do corpo a padrões estéticos - o que é belo para um é feio para outros).