

DESENVOLVIMENTO LOCAL-REGIONAL: A RELAÇÃO ENTRE LOCAL X GLOBAL NA PRODUÇÃO ESPACIAL

LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT: THE RELATIONSHIP BETWEEN LOCAL X GLOBAL IN SPACE'S PRODUCTION

José Geraldo Pimentel NETO¹
Keilha Correia da SILVEIRA²
Flávio Antônio Miranda de SOUZA³
Ana Cláudia Rocha CAVALCANTI⁴

RESUMO

O ponto de partida deste artigo está na importância do poder local (suas especificidades) em relação às esferas estaduais, federais e globais frente à dinâmica do capitalismo globalizado que segundo Porter (1998) e Dunker (1999) tendem a padronização das ações e gestão para melhoramento do desempenho nas administrações das organizações. Porém, essa realidade segundo Putnam (1997) pode ser que não se replica para aos parâmetros locais, pois as localidades possuem suas características históricas, culturais, econômicas e sociais promovendo distorções (positivas ou negativas) na implementação dessas ações públicas (Estaduais e Federais). Neste sentido, observa-se que há um distanciamento entre os desenhos dos programas e dos projetos junto às realidades locais das cidades brasileiras, potencializando fatores institucionais para o insucesso das políticas públicas nos territórios. Outro ponto importante para a análise dos insucessos desses programas e projetos pode ser a insuficiência de uma estrutura física-institucional para os territórios, tais como, uma rede de educação superior e profissional, um quantitativo de profissionais nas diversas áreas do conhecimento científico e tecnológico, além de uma estrutura de fomento municipal-estadual.

Palavras-Chaves: Desenvolvimento urbano-regional; dinâmica Espacial; Poder Global versus Poder local; Política pública.

¹ Doutorando do programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU/ UFPE. E-mail: gerageo@gmail.com

² Doutoranda do programa de Pós-graduação em Geografia - PPGeo/ UFPE. E-mail: silveira.kc@gmail.com

³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU/ UFPE. E-mail: fdesouza67@gmail.com

⁴ Professora do Departamento de Expressão Gráfica – UFPE. E-mail: rochacavalcanti@gmail.com

ABSTRACT

The starting point of this article is on the importance of local (their specificities) in relation to the spheres state, federal and global front dynamics of globalized capitalism that Porter (1998) and Dunker (1999) tend to standardize actions and management improving performance in government organizations. However, this reality according to Putnam (1997) might not replicate to local parameters, because the town has its historical characteristics, cultural, economic and social promoting distortions (positive or negative) in the implementation of these actions public (State and Federal). In this sense, it is observed that there is a gap between the designs of programs and projects with the local realities of Brazilian cities, enhancing institutional factors for the failure of public policy in the territories. Another important point for the analysis of the failures of these programs and projects may be the lack of a physical structure - institutional territories, such as a network of higher education and professional one quantitative professionals in various areas of scientific and technological knowledge, and a structure to promote municipal - state.

Keywords: Urban-regional; Dynamics Space; Power Global versus local; Public Policy.

1. INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista a compreensão e organização do espaço geográfico veem gradativamente ganhando importância. Com o advento da globalização se intensificaram os processos de desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação, o que permitiu maior velocidade ao processo de produção do capital. Dessa forma o capital busca os espaços que oferecem melhores condições para obtenção de taxas de lucros extraordinários. De imediato é percebida uma concentração produtiva em determinados lugares.

A cada dia ficam mais evidentes os desafios das políticas públicas frente aos problemas e perspectivas do desenvolvimento urbano-regional. Neste sentido é importante destacar os fatores do desenvolvimento local – tangíveis e principalmente, neste artigo, os intangíveis, ou seja, os elementos subjetivos que são incorporados ao capital social.

Após anos de ditadura militar com uma centralização do poder com a constituição de 1988 e o federalismo brasileiro de dado autonomia aos municípios é possível fazer verificações nas ações públicas e suas relações com o capital social que de acordo com Putnam (1997) é um dos fatores que podem promover um desenvolvimento local-regional para uma determinada sociedade.

Por atualmente estarmos inseridos em um processo de integração global – globalização na qual muitas das interferências são regidas por essa integração. Por este fato o primeiro ponto do artigo que foi desenvolvido é *Globalização e a produção do espaço: alguns elementos que indicam a força do poder local* que tem como objetivo contextualizar essa globalização e suas dinâmicas na produção do espaço geográfico focando, finalmente, na possível “força” do poder local.

O segundo ponto tem como objetivo discutir essa força a partir da descentralização do Estado-Nação. O título do tópico é: *Descentralização e o Poder Local: uma análise a partir do capital social nas políticas públicas*. Além de discutir o conceito de capital social e do que seria o poder local e suas relações com o desenvolvimento regional a partir das políticas públicas governamentais.

Finalmente o último tópico que são as considerações finais deste artigo que tem como objetivo final desenvolver argumentos preliminares na relação de poder local – capital social – políticas públicas que de acordo com essa relação é possível promover um desenvolvimento local-regional, ou infelizmente, dependendo das condições e elementos da localidade o não desenvolvimento dessas políticas. Para enfatizar essas teses são colocados alguns estudos de caso realizado por pesquisadores que verificaram essa relação entre poder local – capital social – políticas públicas.

2. GLOBALIZAÇÃO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO: ALGUNS ELEMENTOS QUE INDICAM A FORÇA DO PODER LOCAL

O panorama mundial é palco de grandes transformações que se apresentam tanto no plano abstrato quanto na construção dos espaços. No entanto, num exercício de ampliação de escalas, a globalização é apresentada como uma das grandes responsáveis pelos nexos da nova construção espacial. Compreendida como o estágio supremo da internacionalização que invade as dimensões técnicas, comercial, financeira e cultural. Redefinindo algumas regiões dotando-as de condições privilegiadas ou as excluindo da teia global. Essas condições são do fenômeno contemporâneo chamado de globalização vem modificando as estruturas produtivas, as relações técnicas e sociais de produção e os padrões organizacionais/institucionais mundiais, nacionais e locais (DINIZ, 2001). “A globalização é uma singularidade originária do capitalismo” (COSTA, 2008).

Cria-se assim, basicamente, duas classificações possíveis que segundo Santos (2005) são as regiões enquanto zonas luminosas (inseridas no processo) ou opacas (fora do processo), fruto de um processo inexorável capaz de contrair o tempo e espaço através das próteses arquitetadas pelo conjunto de técnicas e tecnologias veiculadas como inovação pelas redes técnicas e pela capacidade interativa da sociedade usufruir essas tecnologias a partir do seu nível educacional. É eliminada, então, a antiga divisão política, diminuindo o poder de decisão atribuído ao Estado-Nação. A produção de capital baseia-se na lógica cíclica em que dinheiro produz mercadoria e que, por sua vez, produz mais dinheiro. É a partir desse princípio que o sistema se organiza em busca de mais-valia, alimentando taxas de lucros extraordinárias. É preciso encontrar condições ótimas para a produção do capital. A continuidade do fluxo de circulação do capital é central. A interrupção do fluxo gera perdas.

Compreender esse funcionamento do capitalismo, na fase atual, permite entender o presente estágio de desenvolvimento social, bem como, a forma de organização e distribuição no espaço das empresas em busca de lucros, ou seja, seguindo a lógica do capital, a “manipulação” dos espaços pelas empresas globais, sejam estas nacionais ou internacionais, ocupam as áreas mais importantes com vistas à maior produtividade e competitividade e, normalmente, visando o lucro máximo.

De acordo com Diniz (2001) a globalização vem modificando as estruturas produtivas, as relações técnicas e sociais de produção e os padrões organizacionais/institucionais mundiais, nacionais e locais. Esse processo, de acordo com Harvey (2011) e Santos (2002), representa um resultado condicionante das aceleradas e radicais mudanças tecnológicas, determinadas pela competição capitalista, sob a liderança da tecnologia da informação e da sociedade do conhecimento. Ele permitiu e induziu a difusão dos novos meios de comunicação e controle (informática, telemática, internet, e-mail, TV a cabo, sistemas online etc.) aproximando e modificando as relações locais com as globais – *glocals*.

Essa aproximação segundo Harvey (1995) promove uma contração espaço-temporal entre países, estados, regiões e cidades com o aparecimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional; como também nos padrões comportamentais, gerando, até certo ponto uma “cultura global”. Ou seja, o mundo pela primeira vez, tem a possibilidade de viver uma espécie de proximidade tanto das pessoas quanto dos lugares.

Neste sentido a globalização não é uma simples expansão da atuação das grandes corporações à escala mundial e na ampliação do mercado, ela é uma mudança nas relações de poder, na criação de cadeias de valor baseadas em novas formas de cooperação e competição, na desestruturação das autonomias monetárias nacionais como também indicado por Harvey (1995 e 2004), Santos (1999) e Castells (2001), uma interferência e mudança nas identidades, comportamentos e relações regionais/locais dos países inseridos na globalização.

As mudanças espaciais ocasionadas pelo processo da globalização são analisadas por Corrêa (1995) a partir das práticas espaciais: seletividade espacial (espaços luminosos⁵), marginalização

⁵Segundo Milton Santos (2005) os espaços luminosos são aqueles bem servidos pelas redes informacionais - telecomunicações, transporte, infraestrutura urbana - e onde agentes hegemônicos representados pela população mais rica e organizada ditam as regras. Ao contrário dos espaços luminosos os espaços opacos estão no interstício dessas redes, nas quais, as modernizações e as políticas públicas não chegam, apesar de seus habitantes participarem da lógica que move a cidade enquanto trabalhadores de baixa qualificação, desempregados ou marginais.

espacial (espaço opacos), fragmentação & remembramento espacial⁶, antecipação espacial⁷ e reprodução da região reprodutora (inovação tecnológica modificando e diferenciando os lugares), obviamente, que elas não são excludentes, podendo ocorrer combinadamente ou apresentarem um caráter complementar.

Então, a globalização segue a lógica capitalista quanto à “manipulação” dos espaços pelas empresas (sejam estas nacionais ou internacionais), instituições e organizações (pública e/ou privada) utilizando das práticas espaciais para “gerenciar”, de acordo com seus interesses, os espaços. Contudo, a globalização promove, de acordo com Fiori (2005), Harvey (1995) e Santos (2005), diversos significados na ordem dos países, tais como: intensificação das comunicações, contração tempo-espaço, territorialização, desterritorialização⁸, integração mundial, modernidade técnica e uma flexibilidade e desigualdade social. Essa realidade indica uma “imposição” do poder global em relação ao poder local demonstrando que as ações para as localidades devem, cada vez mais, focar em uma perspectiva exógena, ou seja, de fora para dentro.

Porém, as singularidades espaciais identificadas por Tuan⁹ (1983) e Putnam (1997) no território indicam que o poder local possui fatores que podem dificultar essa ação exógena da globalização. O primeiro autor enfatiza a importância do espaço vivido que usa uma análise fenomenológica e existencialista para identificar particularidades no espaço. O segundo traz um estudo sobre o capital social de duas regiões na Itália, na qual um se destaca mais que a outra por fatores da cooperação¹⁰ mútua entre as instituições. Neste sentido, mesmo com um modo de produção imponente, que é o capitalismo globalizado, as relações locais possuem sua importância, podendo então interferir e se sobrepor (positivamente ou negativamente) em um determinado espaço, mesmo em um modo de produção capitalista globalizado.

⁶A fragmentação é a prática relacionada com a ação de dividir uma dada unidade espacial em unidades menores, como acontece quando há o loteamento de uma gleba de terra rural que é transformada em urbana e o remembramento é a prática oposta, ou seja, reagrupar unidades espaciais menores em maiores, obviamente, que na atual conjuntura capitalista essas ações estão ligadas, normalmente, a lógica do capital financeiro e globalizado.

⁷ Corrêa (1995) enfatiza que pode ser definida pela localização de uma atividade em um dado local antes que condições favoráveis tenham sido satisfeitas.

⁸É a forma de como se “desmaterializa” o território, a partir da atuação de uma força hegemônica sendo que o que desaparece são as características históricas, sociais e culturais do local atingido, exemplificando, uma empresa multinacional invadindo um território indígena. Essa atuação de qualquer segmento hegemônico no território da sociedade local, regional se dá o nome reterritorialização só que agora com características diferenciadas tendendo para uma cultura global (Castro, 1995).

⁹ Trabalha o conceito de topofilia que é um elo afetivo entre a pessoa e o lugar, ou seja, trabalha as questões de identidade cultural de um determinado espaço.

¹⁰Segundo Balestrin & Vargas (2003) a cooperação caracteriza-se pela coordenação de pontos de vista diferentes, pelas operações de correspondência, reciprocidade ou complementaridade e pela existência de regras autônomas de condutas fundamentadas de respeito mútuo.

Essa relação entre Tuan e Putnam pode ser identificada em Boisier (1999) ao admitir o conceito de capital sinérgico¹¹ implica a aceitação da concepção teórica em que admite que o desenvolvimento possua uma dimensão intangível, subjetiva e valorativa. O referido autor considera a presença das intangibilidades dos fatores de influência, alegando que os ganhos intangíveis são decorrentes da criação de capital sinérgico entre as organizações. As quais são capazes de potencializar e articular outras novas formas de capitais também intangíveis. Estes englobam os capitais institucional, humano, cívico, cultural, cognitivo, simbólico e social. É ainda salientado pelo autor que o papel decisivo da burocracia estatal na formação de capital social¹², no sentido de que a função do Estado passaria da ação reguladora da interação social para a de indutor e mobilizador do capital social.

Além dessa lógica subjetiva que modelam os territórios uma perspectiva muito importante e, às vezes, negligenciada é a implementação é a forma de gerir (seus métodos) uma política pública¹³. Pois, existe, atualmente, uma padronização nos modelos de gestão que são defendidas e desenvolvidas por teóricos como Porter (1999) e Drucker (1998). Porém, não avaliam, de forma ponderada, os condicionantes locais-territoriais de alguns países, já que em sua maioria esses modelos de gestão são desenvolvidos em países desenvolvidos, que normalmente, possuem uma abrangência territorial pequena. Não analisando, por sua vez, as inadequações em países com uma grande dimensão territorial, econômica e cultural e em desenvolvimento como o Brasil.

O Brasil segundo Furtado (2000) e Prado Junior (2006) possui em sua formação histórica e econômica ao longo do tempo foram desenvolvidos territórios com muitas especificidades (política, social, cultural e econômica), provocando inúmeras dificuldades para a implementação e desenvolvimento das políticas públicas locais, ou seja, atualmente a Federação Brasileira, de acordo com IBGE possui mais de 5.500 municípios com características específicas, ficando inviável desenvolver políticas para essas especificidades o que dificulta a atuação plena em todos os territórios já que em muitos dos casos o poder local não está interessado na implementação da política e/ou existem conflitos de interesse entre os próprios agentes locais-regionais.

¹¹ De acordo com Boisier (1999) consiste na capacidade real ou latente de toda a comunidade para articular de forma democrática as diversas formas de capital intangível disponíveis nessa comunidade. São eles: Econômico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicossocial, social e cívico.

¹² O capital social refere-se ao valor implícito das conexões internas e externas de uma rede social. No entanto. Putnam (1997) enfatiza que capital social são as práticas sociais, normas e relações de confiança que existe entre cidadãos de uma dada sociedade. Sistema de participação que estimulam a cooperação.

¹³ De acordo com Teixeira (2002) as políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.

Pelo fato das cidades, segundo Souza (1994), Andrade (1998) e Carlos (2007) possuírem diversos fatores analíticos tais como: sua função e complexidade urbana; o seu tamanho populacional; a sua posição geográfica; as lutas de classes; especificidades locais (cultura, política, sociedade, economia); entre outros, geram dificuldades no desenvolvimento das políticas públicas. Por outro lado, as cidades possuem um papel de grande importância no desenvolvimento urbano-regional, pois é ela, segundo Corrêa (2006) os nós da rede urbana, sendo assim, importantes unidades territoriais para o desenvolvimento regional. Neste sentido, os projetos e programas governamentais (políticas públicas¹⁴) implementados em uma cidade devem, em sua maioria, ter repercussões positivas. Estas não ocorrendo, as cidades e sua rede urbana regional não desenvolveram plenamente, aumentando as distorções espaciais no território brasileiro.

De acordo com suas funções e potencialidades as cidades podem, segundo Harvey (1995), passar serem vistas como “empresas” incorporando processos e diversificações e especializações (divisões do trabalho, de funções de estilo de vida e valores), na qual a produção dos ambientes construídos, do espaço, passa a ser relacionada com temporalidades divergentes, ou seja, cada cidade tem seu próprio ritmo de relação com outros locais e também com o mundo.

Além desses fatores supracitados relacionados nas cidades é identificada por Leal (2011) uma nova organização entre esses agentes do espaço urbano no qual a autora chama de governança corporativa. Essa relação promove uma nova forma de gestão voltada ao empreendedorismo urbano tendo um pacto consensual entre os atores sociais (poder público municipal-estadual-privado) promovendo projetos estratégicos de grande impacto físico-territorial e político no espaço urbano. Ou seja, as ações públicas, nos grandes centros urbanos, estão cada vez mais com interações privadas e articuladas em um grupo específico de agentes modeladores do espaço urbano gerando novas formas de gestão do território urbano voltado processo mercadológico da cidade.

Castells (2001) enfatiza que a ideia deste tipo de empoderamento é base de um “desenvolvimento” vertical. Pois, certamente, de nada adianta, para fins de desenvolvimento humano e social, de caráter incluyente e emancipatório, se essa capacidade estiver concentrada nas mãos de poucos agentes focando seus interesses específicos.

Tendo em vista as argumentações apresentadas sobre o poder local é verificado que ele é multifacetado e organizado ora pelas forças globais ora pelas forças locais e em alguns casos uma interação entre essas duas realidades. A questão a ser debatida no próximo tópico é a força do poder local nas Cidades e regiões no que tange o poder público e suas ações de implementação e

¹⁴De acordo com Teixeira (2002) as políticas públicas implementadas em uma cidade podem ter impactos territoriais maiores que a área da cidade, pois se a própria possuir uma importância na rede urbana com muitas cidades dependendo dela essa política pública pode ter uma repercussão regional.

desenvolvimento, pois será verificado, preliminarmente, que o local pode dificultar as ações públicas de desenvolvimento social e econômico por divergência dos agentes locais ou simplesmente por interesse desses agentes. Ou seja, nem sempre o poder global é hegemônico em todas as suas atuações nas localidades.

3. DESCENTRALIZAÇÃO E O PODER LOCAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CAPITAL SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Deve-se perceber que o poder local constitui-se como um conjunto de relações articuladas e superpostas, em um determinado espaço, e em torno de interesses econômicos, políticos, sociais. Assim, esse conjunto de relações congrega atores e interesses diferenciados, e até mesmo contraditórios, em prol de um projeto social.

Um ponto a ser verificado no local são seus elementos de análise e que o constitui: o quadro físico; o meio interno e externo (integração); os elementos econômicos; os aspectos históricos e culturais; os laços e relações existentes (redes sociais); a infraestrutura dando suporte às relações dos fixos com os fluxos; a centralidade, pois toda área parte de um lugar central (a cidade). Todos esses elementos constituem o poder local e serão eles que promoverão o desenvolvimento na localidade como mostra a figura 1.

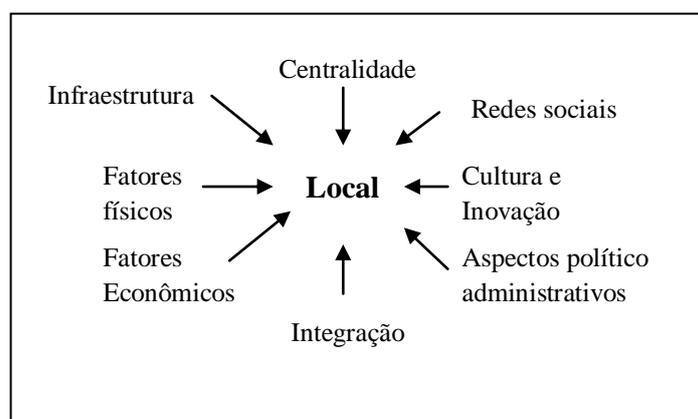


Figura 1: Elementos para caracterizar uma região

Fonte: próprio autoria (2013)

A mediação do poder local, o ponto de equilíbrio entre essas relações de poder deve ser buscado pelo Estado a partir das políticas públicas governamentais e seus aspectos federativos (caso brasileiro) que segundo Teixeira (2002) indica:

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a

distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

As políticas públicas são desenvolvidas pela configuração institucional¹⁵ local-regional, normalmente vinculada aos arranjos institucionais de tomada de decisão. O grande problema é o Estado representar apenas os interesses de um grupo dominante, tornando completamente viciados os resultados do governo sob a democracia representativa. Por este motivo as *Políticas públicas* de acordo com Teixeira (2002) são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.

Nesse caso, essas são representadas e/ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Para relacionar o poder local e as políticas públicas é necessário entender o processo de descentralização, que pelos exemplos a serem desenvolvidos, Putnam (1997) enfatiza que na Itália a partir da década de 70 do século XX desenvolveu uma ação de descentralização para promoção do desenvolvimento local-regional. Outro fato foi no Brasil com a constituição de 1988 que, de acordo com Abrucio & Franzese (2010), promoveu maior autonomia as áreas subnacionais. Tanto no caso italiano quanto no caso brasileiro foi possível verificar diferenças no planejamento e desenvolvimento local de diferentes regiões dos dois países. Por conta da descentralização dos poderes ficou mais viável analisar as diferenças entre as diversas áreas de um país, possibilitando construir argumentações relacionadas à força do poder local na execução das políticas públicas.

Uma das variáveis de análise para verificar o desenvolvimento local de uma determinada área é o capital social¹⁶, que para Putnam (1997) refere-se a práticas sociais, normas e relações de confiança que existe entre cidadãos de uma dada sociedade (de uma determinada área), isso significa

¹⁵ De acordo com North (1991) as instituições são as restrições humanamente inventadas que estruturam a interação política, econômica e social. Eles consistem de duas restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram criadas pelos seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza em troca. Junto com as limitações normais da economia, eles definem o conjunto de escolhas e, portanto, determinar a transação e os custos de produção e, conseqüentemente, a rentabilidade e a viabilidade de se engajar em atividade econômica.

¹⁶ Por conta das suas diferentes histórias algumas nações seriam culturalmente mais associativas que outras. Desta forma algumas localidades, até mesmo dentro de uma mesma nação, vão tender a certa união para um bem comum, ou seja, ocasionando mais ações coletivas do que outras.

um sistema de participação que estimulam a cooperação mútua (sem interesses). Para o autor quanto maior a capacidade dos cidadãos, na região analisada, se relacionarem e confiarem uns nos outros se tem um aumento das possibilidades positivas associativas a uma determinada sociedade, ou seja, um maior desenvolvimento local.

A premissa ao capital social é confiança – essência do capital social. Sem ela, torna-se impossível uma sustentabilidade. Caso ocorra a quebra dos laços de solidariedade, haverá a desconfiança. Amaral Filho (2000) afirma que a confiança resulta da cooperação e eficiência coletiva, mas não extingue a competição entre os indivíduos e grupos sociais. De acordo com Tabosa *et al* (2002) a confiança social provém de duas formas interligadas: regras de reciprocidade (forma na qual um indivíduo tem de controlar a ação de outro indivíduo, que consegue fortalecer a confiança social, facilitando a cooperação) e sistemas de participação cívica (associações comunitárias, cooperativas, clubes desportivos, associações de assistência mútua e sociedades orfeônicas, já que representam forte integração social). Além da confiança outros atributos como: cooperação, consideração & continuidade, reciprocidade são de suma importância para a o contínuo do capital social. Essa questão pode ser verificada na figura 2 a seguir.

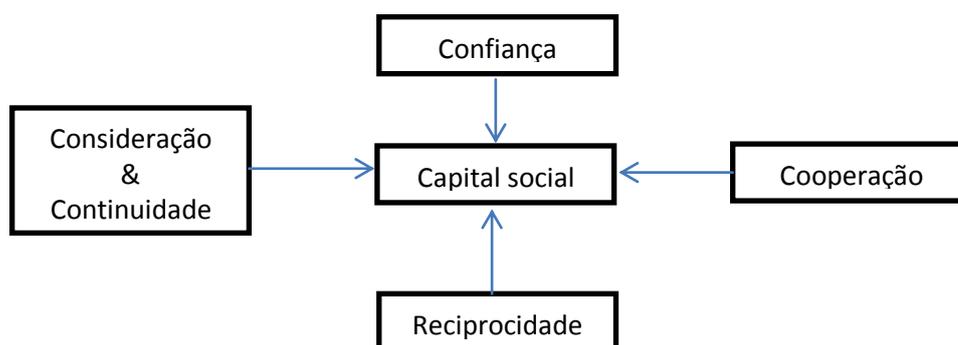


Figura 2: **Principais atributos do capital social**

Fonte: autores (2013)

O estudo desenvolvido por Robert Putnam (1997) na Terceira Itália tem como atributos principais exaustividade; coerência & confiabilidade e convergência para a gestão pública. A partir desses princípios o autor explica que existem dois tipos de relações sociais na Itália: (1) as verticais (que vivem de um vínculo de dependência com trocas desfavoráveis) e (2) as horizontais (que é a troca de fluxos com reciprocidade).

Essa situação é identificada na Itália, de acordo com estudo, na parte Centro-Norte possui uma destacada eficiência e eficácia institucional por conta de seus valores cívicos desenvolvidos. Entretanto na região Sul as ações governamentais são falhas porque não possuem tradições históricas similares reciprocidade e confiança. Assim, Putnam (1997) enfatiza que o desenvolvimento de uma localidade (o poder local) está correlacionado as suas relações cívicas de cooperação que impactaram na eficiência e eficácia institucional¹⁷.

No brasileiro o federalismo é um caso bem particular que de acordo com Lima (2008) o município ganhou uma autonomia incrível no que tange a gestão pública. É possível verificar no texto abaixo:

Outra questão que merece uma atenção especial nesse tópico trata-se da autonomia municipal. Não há nas nações conhecidas que adotam o Federalismo como forma de Estado para elevação do município com um ser constitucionalmente reconhecido dotado de autonomia administrativa, política e financeira, e com competência para arrecadar, fiscalizar e fruir recursos de receitas próprias. É tão forte o princípio da autonomia municipal no Federalismo brasileiro que nenhuma autoridade pode derogar, sob qualquer argumento, os poderes concedidos ao município (LIMA, 2008, p. 11).

Correlacionando com o debate municipal o Estado é outro ente tem certa autonomia, para destacar esse outro exemplo do federalismo brasileiro é verificado o Governo do Estado de Pernambuco que a partir do governo de Eduardo Campos com suas decisões estratégicas ganhou notoriedade internacional pela revista *The Economist* com o artigo *The Pernambuco model* (2012), no qual a revista personifica o governador do Estado como sendo a representação maior dessa força.

Essas forças das ações do governo do Estado de Pernambuco fogem de uma regra da globalização que segundo Fiori (2005) as escalas intermediárias entre o local e o global não possuem tanta força ao se relacionarem com o poder global. Chama a atenção dos arranjos institucionais¹⁸ criados em prol do “desenvolvimento” e que as relações de poder quando estão desfavoráveis geram um “capital social negativo” já que as ações vão estar “nas mãos” de alguns agentes.

¹⁷ O autor trabalha com a ideia de desempenho institucional que seria relacionar eficiência e eficácia com os seguintes atributos: exaustividade; coerência & confiabilidade e convergência nas políticas públicas. Quanto melhor esses atributos melhor o desenvolvimento da localidade e para o autor maior capital social – comunidade cívica que estimula a cooperação.

¹⁸De acordo com North (1991) as instituições são as restrições humanamente inventadas que estruturam a interação política, econômica e social. Eles consistem de duas restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram criadas pelos seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza em troca. Junto com as limitações normais da economia, eles definem o conjunto de escolhas e, portanto, determinar a transação e os custos de produção e, conseqüentemente, a rentabilidade e a viabilidade de se engajar em atividade econômica.

Essa questão também é vista por Putnam (1997) que na Itália do Norte ¹⁹existe em algumas regiões a máfia italiana que controla a partir de um “capital social negativo” que é voltado a força e opressão, mas que não gera um desenvolvimento local-regional para a sociedade em geral, somente alguns agentes que participam do processo conseguem ganhos e crescimento econômico na localidade.

Outra realidade verificada por Pimentel Neto *et al* (2011& 2012) é a relação do poder local com demandas de políticas públicas de outras esferas governamentais (Federais e Estaduais). Foi diagnosticado que existia uma necessidade na cidade de Petrolina²⁰em possuir uma incubadora de base tecnológica que atuaria na política de desenvolvimento econômico do Estado de Pernambuco. Porém, a grande dificuldade para implementação desta ação foi mitigar os conflitos com os agentes locais de decisão (Prefeitura, Universidades, Sistema S, Institutos de Tecnologia, entre outros), já que se tinham recursos financeiros do Estado e existiam condições para o desenvolvimento dessa ação, mas o poder local gerou diversas dificuldades, pois estavam valorizando os interesses específicos ao invés de valorizar a sociedade local.

Outro caso da importância positiva do poder local é visto por Tabosa *et al* (2002) no qual em 1989, a cidade de Porto Alegre possuía diversos problemas sociais, e grande parte de sua população tinha o acesso limitado aos serviços básicos. A prefeitura local elaborou um sistema que possibilitava a participação popular. A cidade fora dividida em 16 regiões, sendo discutidas suas prioridades. O capital social esteve presente na sociedade de Porto Alegre, através das associações de comunidade, com mobilização ativa, na luta contra a descentralização do poder, na elevação da capacidade de cooperação.

No mesmo estudo Tabosa *et al* (2002) aponta que o capital social no Ceará iniciou no CIC (Centro Industrial do Ceará), logo depois, ele se estendeu na AJE (Associação de Jovens Empresários), no Pacto de Cooperação, no Projeto Áridas e no PLANEFOR (Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza), passando a promover debates sobre o desenvolvimento da cooperação e confiança – capital social. Essa ação gerou uma parceria entre essas entidades que segundo Tabosa *et al* (2002), ocorreram outras articulações com outras instituições tais como: associações, universidades, governos estadual e municipais proporcionaram, entre outras, um debate sobre as

¹⁹Um exemplo de acordo com Putnam (1997) é a região da Calábria que não se desenvolveu, pois tinha a presença de organizações verticais, o elevado grau de corrupção, a desconfiança mútua e a transgressão, a dependência vertical e a exploração, resumindo havia pouca participação em associações cívicas da população.

²⁰ Mesmo a cidade possuindo uma infraestrutura física compatível com a necessidade da política pública, ou seja, Petrolina é uma cidade média que de acordo com o IBGE (2010) possui uma população de 293.962 habitantes com um PIB a preços correntes de 3.149.160.000,00 reais e uma boa estrutura urbana de serviço (universidades, faculdades, sistema de saúde público e privado, escolas públicas e privadas, entre outros), além de outros indicadores vinculados a um estudo de viabilidade técnica e econômica para implementação da Incubadora de Base tecnológica do Vale do São Francisco - INCUBAVALÉ.

ações de política pública na região, promovendo condições de realizar investimentos em infraestrutura e atraindo parcerias com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), e administrativa a partir de 1987.

Mesmo a globalização tendo grande poder de penetração nos espaços locais é visto que quando se trata intervenções nas ações públicas, mesmo elas sendo internacionais, o poder local possui maior resistência para a influência positiva ou negativa de acordo com os interesses dos seus agentes locais-regionais-estaduais. Então é possível afirmar que o capital social é importante para o desenvolvimento local, podendo gerar uma relação força com o poder global, pois as realidades específicas locais podem contribuir para regime de desenvolvimento (horizontal ou vertical) social e econômico à medida que coordena as decisões dos agentes envolvidos e o monitoramento das ações públicas.

Porém, e finalmente, essas políticas públicas voltadas ao poder local que estão articuladas aos arranjos institucionais majoritários possuem uma relação de interesses mútuos com alguns agentes que segundo Souza & Cavalcanti (2013) têm alterado as formas de normatização do espaço pelo Estado, transformando seus papéis e responsabilidades de controladores para gerenciadores e voltados ao capital especulativo. Neste sentido, o capital social dessas áreas é prejudicial ao desenvolvimento local-regional para toda a sociedade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das reflexões apresentadas anteriormente o planejamento e desenvolvimento urbano-regional deve ter uma preocupação com os processos endógenos, ou seja, se deve planejar a partir da realidade local, regional ou nacional. Embora essas reflexões sejam importantes, é preciso construir um projeto de desenvolvimento que se adapte aos fatores sociais, culturais, econômicos e políticos de uma determinada localidade, compreendendo toda sua complexidade na formação histórica.

Neste sentido, é importante indicar que o Brasil depois da descentralização²¹do poder (constituição de 1988), além de sua grande extensão territorial e uma diversidade cultural, apresentando variados níveis de desenvolvimento socioeconômico, assim como diferentes escalas de desenvolvimento institucional entre os órgãos competentes para legislar nas políticas públicas, gerando práticas na gestão urbana-regionais bastante variadas, mudando de região para região, e de cidade para cidade.

Este motivo ressalta a importância do poder local (suas especificidades) em relação às outras esferas governamentais e de atuação (estaduais, federais e globais) no que tange a implementação e

²¹ De acordo com Abrucio e Franzese (2010) a federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo.

desenvolvimento de políticas públicas e diferenciando do pensamento de Fiori (2005) indicando que as escalas intermediárias entre o local e o global não possuem tanta força no desenvolvimento de tomada de decisão.

Recorrendo a Putnam (1997, p. 191) quando se refere às existências e experiências de instituições eficazes/eficientes e responsáveis dependidas virtudes e práticas republicanas”. Por isso, que o Estado não é capaz de promover uma política pública de desenvolvimento sem a participação da sociedade (representação cívica). Mas, para que isso ocorra é preciso mudar o comportamento tanto dos atores sociais e, principalmente, quanto dos atores políticos/econômicos. Significando que a sociedade deve se preocupar com o que é público (suas ações positivas) e em contrapartida que estes desenvolvam uma forma de fazer política (eficiência e eficácia), reconhecendo o seu dever cívico perante a sociedade local-regional.

Neste sentido, é viável destacar aos estudos do desenvolvimento econômico e social os aspectos naturais, infraestrutura, fatores econômicos, mais também, estudar /pesquisar e relacionar as considerações aos aspectos subjetivos das sociedades e suas relações sociais traduzidas pelo capital social (cooperação e confiança).

Contudo, a partir dos exemplos apresentados, é possível verificar que o poder local possui fatores de suma importância para o desenvolvimento. Já que as políticas públicas tão intricadamente ligadas aos agentes locais-regionais-estaduais e esses podem atuar para o benefício da sociedade local ou para benefícios específicos do grupo voltados ora para questões políticas ora para questões econômicas, prioritariamente.

5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. FRANZESE, C.; SANO, Hironobu. **Federalismo e Políticas Públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 39-70.

AMARAL FILHO, J. **Desenvolvimento local e descentralização na América Latina**: o caso do Estado do Ceará. Brasil. Santiago, Chile, CEPAL/GTZ, 2000.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia Econômica**. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 1998.

BALESTRIN, A.; VARGAS, L.M. A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, Curitiba, v.8, Edição especial, p.203-228, 2004.

BOISIER, S. El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul: Edunisc, v. 4, n. 1, 1999.

- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.) **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: 5ª edição, Bertrand Brasil, 1995.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- _____. **Espaço: um conceito-chave da Geografia** In: CASTRO, I. E. de.; GOMES, P. C. da C., CORREA, R. L. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- _____. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.
- DINIZ, C.C. **Interdependência e Desigualdades ou notas para uma Política Tecnológicas Regionalizada no Brasil**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 2002.
- DRUCKER, Peter. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1999.
- FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 36ª ed. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.
- HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005
- _____. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- _____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1995. 349 p.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Brasília, 2010.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro. **Papel dos Agentes Econômicos na Governança das Metrôpoles Brasileiras: Inovações e Impactos Territoriais dos Grandes Empreendimentos Imobiliários**. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR_ Quem Planeja o Território Atores, Arenas e Estratégias, 2011.
- NORTH. Douglass. **Institutions. The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.
- PIMENTEL NETO, J. G.; CATÃO, Geraldo de Magela Souza; LIRA, M. M. P.; FREITAS, Cátia Fernanda Lima Santos. **Um estudo preliminar sobre a hélice tríplice e o desenvolvimento local-regional no nordeste brasileiro: a implementação da INCUBAVALÉ em Petrolina-PE**. Simpósio Internacional de Geografia do Conhecimento e inovação - SIGCI. Recife: Universitária - UFPE, 2011. v. 1. p. 359-373.
- PIMENTEL NETO, J. G. ; LIRA, M. M. P. ; CATÃO, Geraldo de Magela Souza . **Implantação da INCUBAVALÉ - Incubadora de Empresa do Vale do São Francisco, no Município de Petrolina-PE: uma ação de estruturação local-regional para o empreendedorismo e inovação**. In: XXII Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas e XX Workshop Anprotec, 2012, v. 1. p. 1-5.

- PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- PORTER, Michael. **On Competition**. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**, Rio de Janeiro, Record, 2000, 176 p.
- _____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo, EDUSP, 2002.
- _____. **Da Totalidade ao Lugar**. São Paulo. EDUSP, 2005.
- SOUZA, Flávio Antônio Miranda de; CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. **Desafios da gestão urbana frente a novas demandas do capital imobiliário, renovador do espaço urbano**. ALAS, Santiago, 2013.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole**. O Processo de Verticalização em São Paulo. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**, 2002. Acessado em: 20/06/2012 disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf
- TABOSA, F. J. S.; TEIXEIRA, K.H; MAYORGA, R. **D.Capital Social - um novo instrumento para o desenvolvimento local: o caso da América Latina**. In: 8º Encontro de Pesquisadores da UECE, 2002, Fortaleza-CE. Anais. Fortaleza-CE: UECE, 2002. p. 1-1.
- THE ECONOMIST. **The Pernambuco model**. Disponível em: <http://www.economist.com/news/americas/21565227-eduardo-campos-both-modern-manager-and-old-fashioned-political-boss-his-success>}. Acessado em 30/10/2012
- TUAN, Yi-Fu. 1983. **Espaço e Lugar**. São Paulo. Difel. 250p.