

**APOIO À PNDU:  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO LOCAL**

---





**APOIO À PNDU:  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO LOCAL**

---



## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidenta**

Luciana Mendes Santos Servo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Gaiger Silveira

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Roberto Amitrano

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Carlos Henrique Leite Corseuil

#### **Diretor de Estudos Internacionais**

Fábio Vêras Soares

#### **Chefe de Gabinete**

Alexandre dos Santos Cunha

#### **Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

Gisele Amaral

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

**APOIO À PNDU:  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO LOCAL**

---



## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Luiz Felipe Gomes de Almeida**

Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: luizfelype.almeida@gmail.com.

Este relatório é um produto parte do termo de execução descentralizada (TED) nº 71/2019 celebrado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com aditivo do Ministério das Cidades (MCidades) por intermédio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SNDUM).

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ri-desenvolvimento-economico>

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: LATITUDES E LONGITUDES</b> .....	<b>8</b>
2.1 Desenvolvimento: etapismo, crescimento econômico e hierarquia urbana .....	9
2.2 Desenvolvimento para além do crescimento: múltiplos contrapontos .....	18
2.3 Discursos de transição: desenvolvimento econômico na berlinda .....	26
2.4 Resumo dos pontos discutidos .....	33
<b>3 CARACTERIZAÇÕES E TRANSFORMAÇÕES</b> .....	<b>35</b>
3.1 Produção agregada e valor adicionado setorial: perfil nacional e expressões locais .....	36
3.2 Emprego e empresas formais: trabalho em que e para quem .....	42
3.3 A administração pública e o fomento de atividades produtivas locais .....	51
3.4 Resumo dos pontos discutidos .....	57
<b>4 PROPOSIÇÕES E PERSPECTIVAS NA ESCALA LOCAL</b> .....	<b>58</b>
4.1 Espaço do planejamento e planejamento do espaço .....	59
4.2 O espaço das medidas e as medidas no espaço .....	70
4.3 A heterogeneidade no espaço e o espaço das heterogeneidades .....	78
4.4 Resumo dos pontos discutidos .....	86
<b>5 TRANSPOSIÇÕES: INSUMOS PARA PNDU E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>88</b>
5.1 Conceitos balizadores .....	89
5.2 Objetivos .....	90
5.3 Princípios .....	90
5.4 Diretrizes .....	91
5.5 Instrumentos para implementação .....	92
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>92</b>
<b>BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR</b> .....	<b>99</b>



# 1 INTRODUÇÃO

Este relatório institucional (RI) integra os trabalhos de apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), com foco nas questões relativas ao desenvolvimento econômico local (DEL). O trabalho baseia-se nos apontamentos realizados pela nota técnica *Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* (Costa *et al.*, 2020a, p. 72), documento balizador e introdutório sobre as multitemáticas que farão parte do escopo da PNDU.

No âmbito do DEL, Costa *et al.* (2020a) realçam determinados conceitos e tópicos de atenção. Entre eles, encontram-se: i) a noção de desenvolvimento urbano sustentável; ii) o lugar central do território e de suas múltiplas escalas; iii) a presença e a interpretação dos denominados serviços ecossistêmicos nas decisões relativas ao planejamento urbano; iv) o financiamento urbano; v) a geração e a distribuição das oportunidades no território; vi) as mudanças de matriz produtiva; vii) a vulnerabilidade social; viii) a difusão tecnológica fomentada pela estrutura urbana; ix) os custos econômicos e sociais da precariedade e informalidade urbana; x) a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento; xi) o papel ativo da cidade na conformação de uma dialética econômico-urbana; e xii) a(s) rede(s) de cidades.

Iluminado por essas e outras questões, o RI atual busca oferecer insumos para a “integração orgânica de uma agenda de desenvolvimento econômico local [múltipla em seus conceitos e possibilidades] à agenda tradicional do desenvolvimento urbano” (Costa *et al.*, 2020a, p. 72).

Para isso, o trabalho contempla tanto um aprofundamento teórico-conceitual do tema em foco quanto uma exposição de experiências práticas que apontem caminhos concretos para a integração supramencionada. Propõe-se que o diálogo entre essas duas dimensões (teoria e ação) e temáticas (economia e território) tenha como espinha dorsal o conceito e a prática do planejamento, mas não se restringindo a eles.

Nesses termos, o RI encontra-se dividido em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção (Desenvolvimento econômico: latitudes e longitudes) discute algumas das perspectivas teórico-conceituais que se encontram diretamente relacionadas ao desenvolvimento econômico em suas múltiplas escalas. Assume-se que esse diálogo não deve se restringir ao *mainstream* sobre o tema, o qual, majoritariamente, deriva de autores do Norte global. Assim sendo, buscam-se referências de diferentes latitudes e longitudes geográficas, históricas e sociais. A seção encontra-se dividida em três subseções: i) Desenvolvimento econômico: etapismo, crescimento econômico e hierarquia urbana; ii) Desenvolvimento para além do crescimento: múltiplos contrapontos; e iii) Discursos de transição: desenvolvimento econômico na berlinda. Em cada um desses subconjuntos, procuramos desenvolver o diálogo entre os conceitos econômicos e a dimensão espacial/urbana que os atravessa. Com isso, procuramos iluminar diferentes princípios, racionalidades e percepções que possam subsidiar a formatação da PNDU.

A seção 3 (Caracterizações e transformações) procura caracterizar a realidade espaço-produtiva nacional de modo a evidenciar as atividades econômicas existentes em determinada região, as potencialidades de articulação intramunicipal a partir delas e os possíveis gargalos/lacunas delas resultantes e/ou por elas deixadas. Tal caracterização

não se preza a um diagnóstico aprofundado da dinâmica econômica brasileira em suas múltiplas escalas e dimensões. Seu objetivo, em sincronia com a proposição geral deste RI e com as considerações teórico-conceituais, é, sobretudo, o de iluminar determinados pontos que possam contribuir para o alinhamento (sincronização) entre as agendas de desenvolvimento econômico e urbano local. A seção encontra-se dividida em três subseções, quais sejam: i) Produção agregada e valor adicionado setorial: perfil nacional e expressões locais; ii) Empregos e empresas formais: trabalho em que e para quem; e iii) A administração pública e o fomento de atividades produtivas locais.

Em seguida, a seção 4 (Proposições e perspectivas na escala local) discute algumas estratégias práticas ligadas ao desenvolvimento econômico em termos municipais. Procura-se elucidar de que modo tais experiências enquadram-se nos conceitos iluminados por este RI, são orientados por eles e auxiliam na compreensão do cenário empírico que constitui as atividades produtivas locais. Além de expor, procuramos apontar caminhos para a complementação, a remodelagem e o melhor aproveitamento dessas proposições e perspectivas.

A seção encontra-se dividida em três subseções, a saber: i) Espaço do planejamento e planejamento do espaço, focada na discussão dos instrumentos de planejamento de nível municipal que podem contribuir para a integração entre o DEL e a dinâmica urbana; ii) O espaço das medidas e as medidas no espaço, voltada a debater sobre iniciativas operacionais, públicas ou privadas, que procuram apoiar ou desenvolver novas atividades produtivas nos municípios brasileiros; e iii) A heterogeneidade no espaço e os espaços das heterogeneidades, dedicada à consideração de práticas microescalares, formais e informais, que se configuram como meios de subsistência e como alternativas *para* e ao desenvolvimento econômico baseado nos princípios de mercado.

A quinta e última seção do RI realiza um esforço de transposição entre os conceitos e as práticas discutidos e o formato pré-desenhado para a PNDU. Nesses termos, sugerimos alguns princípios e objetivos ligados ao DEL que podem vir a integrar o seu texto. Tais apontamentos, ainda bastante preliminares, sinalizam caminhos práticos para a integração objetivada neste RI.

## 2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: LATITUDES E LONGITUDES

Conforme apontado na introdução, esta seção discute alguns dos conceitos e teorias tradicionais que conformam o debate nacional e internacional sobre desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, a subseção 2.1 sistematiza os pontos principais do trabalho clássico de Rostow (1974), dedicado ao estudo do tema. Ademais, discutem-se as questões estruturantes ligadas às teorias da localização de Weber (1929), Christaller (1966) etc., que abordam essa temática a partir de uma perspectiva espacial.

A subseção 2.2 apresenta um primeiro nível de contraponto a tais abordagens, sobretudo a partir de diferentes autores latino-americanos. Ressaltam-se aqui as elaborações de Santos (1998) sobre a teoria da dependência e a abordagem cepalina relativa à deterioração dos termos de troca (Prebisch, 1962; Furtado, 2007). Complementarmente, ressalta-se a teoria econômico-espacial de Santos (2008), sobretudo no que concerne à divisão produtiva

e social que estrutura a economia urbana dos países subdesenvolvidos. Essas abordagens, ao mesmo tempo que complementam, apontam as lacunas e os vieses que impedem que as teorias formatadas nos países centrais sejam diretamente reproduzidas para a compreensão da realidade latino-americana.

A subseção 2.3 discute as características e os pressupostos básicos daquilo que Escobar (2015) denomina como discursos de transição (DTs). Enquadram-se aqui as abordagens que contestam a própria noção de desenvolvimento em si e sua relação, direta ou indireta, com o incremento das forças produtivas e com o crescimento econômico. Entre outras vertentes, destacam-se os conceitos de decrescimento (Latouche, 2009), do bem viver (Acosta, 2016), do comum (Dardot e Laval, 2014) e da recente abordagem de Silva (2017) sobre uma economia baseada na biodiversidade. Com mais ou menos intensidade e intenção, entendemos que todas essas perspectivas de transição se alinham às discussões pós e/ou de-coloniais desenvolvidas em diferentes trabalhos – por exemplo: Quijano (2005), Patnaik e Patnaik (2017) e Dussel (2005).

A subseção 2.4, por fim, realiza uma síntese da discussão e apresenta um esquema comparativo-conectivo entre os principais conceitos analisados.

## 2.1 Desenvolvimento: etapismo, crescimento econômico e hierarquia urbana

*Hay un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico (United Nations 1951, p. 15 apud Escobar, 2015, p. 50).*

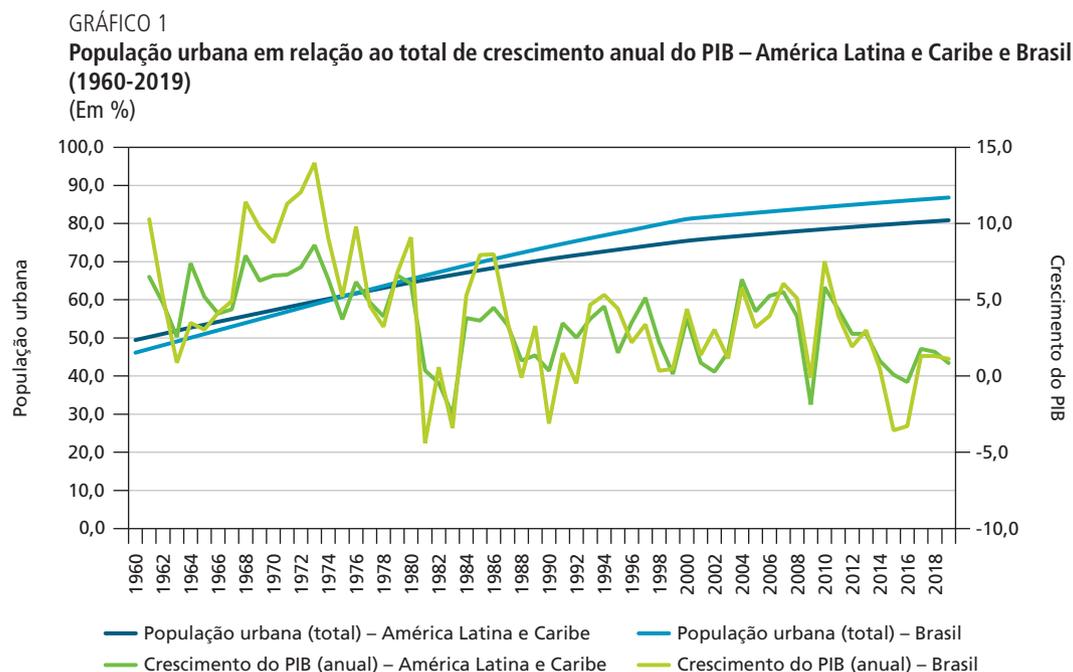
Esta subseção discute alguns dos conceitos e teorias que, advindas sobretudo do Norte global, apresentam preceitos ligados ao desenvolvimento econômico. A epígrafe citada auxilia-nos nessa apresentação tanto por marcar o recorte temporal (segunda metade do século XX até o presente) quanto por congregar dois dos elementos centrais que perpassam essa discussão inicial.

O contorno histórico justifica-se, sobretudo, pelo fato de o momento pós-Segunda Guerra Mundial ser marcado pela formação, principalmente via Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (União Soviética), de uma verdadeira estratégia global para a promoção do desenvolvimento econômico (Santos, 1998). Tal temática, como pedra de toque da dinâmica geopolítica mundial, aproveita, reformula e propõe uma série de estudos, planos e proposições para o incremento produtivo dos Estados nacionais, seja nos moldes capitalistas, seja nos moldes socialistas (Santos, 1998).

Datam dessa época o Plano Marshall, em 1948; a fundação do Banco Mundial, em 1944; o início dos Planos Quinquenais indianos, em 1951; o projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, em 1956, entre outras iniciativas, que, nacional ou internacionalmente, buscavam estruturar os caminhos de reestruturação política e econômica no pós-guerra. Escobar (2014) caracteriza esse momento como o marco fundante da noção/ ideia contemporânea de desenvolvimento.

Ademais, o período é marcado pelo crescimento da urbanização latino-americana. No Brasil, em meados da década de 1960, mais de 50% da população já se localizava nas cidades (gráfico 1). Nesses termos, trata-se de um momento que combina as motivações desenvolvimentistas globais, como estratégia de poder, com o esvaziamento populacional do campo. Tais processos, longe de serem segregados, retroalimentam-se. Ao longo do tempo, as práticas discursivas e não discursivas de diferentes organizações globais passam, até mesmo, a condicionar o processo de desenvolvimento econômico ao de urbanização (Almeida, 2020; World Bank, 2009).

Nesse momento, uma espécie de imaginário etapista marca a perspectiva desenvolvimentista adotada pelas Nações Unidas e, em menor ou maior grau, por diferentes instrumentos estatais ao redor do mundo. Nesses termos, desenvolver-se significa superar ou transpor determinada barreira (social, cultural, política etc.) rumo a um estágio mais avançado. Tal percepção, conforme a crítica levantada por Oliveira (2003), baseia-se em uma razão dualista que opõe/segrega o moderno e o arcaico tanto em termos temporais quanto espaciais.



Fonte: World Bank data.

Elaboração do autor.

Obs.: PIB – produto interno bruto.

Professor do Massachusetts Institute of Technology, Walt Whitman Rostow mostra-se como um dos principais, senão o principal, expoentes desse imaginário. Em sua obra *Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não comunista)*, o autor enquadra todas as sociedades em cinco grandes estágios temporais/cronológicos. São eles: i) a sociedade tradicional; ii) as condições para o arranco; iii) o arranco; iv) a marcha para a maturidade; e v) a era do consumo em massa (Rostow, 1974). A superação dos estágios iniciais i) e ii) conduz, por sua vez, ao processo de “desenvolvimento regular, traço inerente a cada sociedade” (*op. cit.*, p. 12).

A produtividade das atividades econômicas aparece como elemento central no pensamento de Rostow. Assim sendo, enquanto as sociedades tradicionais, tendo em vista seus valores, instrumentos e técnicas, apresenta produtividade limitada, o período de arranco caracteriza-se como o “intervalo em que as antigas obstruções e resistências ao desenvolvimento regular são afinal superadas” (Rostow, 1974, p. 20).

Em sua abordagem, Rostow alinha-se à interpretação mercantil do processo histórico-econômico (Dobb, 1983). O movimento etapista é percebido, assim, como um elemento “natural” e inequívoco das sociedades. Apesar de realçar que as transições podem advir de elementos exógenos (invasões, guerras etc.), o autor não admite que os componentes extraeconômicos desse processo – aquilo a que Marx (1980) denominará *acumulação primitiva de capital* – fazem parte de uma estratégia planejada e bem construída para impor globalmente tais transições.<sup>1</sup>

Conforme demonstramos alhures (Almeida, 2020), tal perspectiva evolutiva encontra espaço não apenas na comparação entre distintos modos de produção (feudalismos *versus* capitalismo, por exemplo), mas também no interior de um mesmo modelo econômico. No contexto contemporâneo, as proposições neoliberais que assumem o posto mais “avançado” do *mainstream* econômico, sendo afirmada como corrente mais racional e cientificamente razoável.

Nesse processo de cunho substitutivo (do arcaico ao moderno), i) a elevação do nível de industrialização e urbanização; ii) a tecnificação da agricultura, o incremento da produtividade; e iii) a adoção dos valores culturais da modernidade aparecem como elementos centrais (Escobar, 2015).

Ademais, esse modelo cria uma espécie de sistema referencial no qual as sociedades/nações menos desenvolvidas devem “inspirar-se” e alinhar-se aos interesses do Norte global, de modo a alcançá-los. Conforme apontado por Santos (1998, p. 27), a declaração de Juscelino Kubitschek de que “O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” apresenta-se como uma das representações desse imaginário.

Apesar de soar como agressiva, limitada e ultrapassada, tal abordagem encontra amplos espaços de representação na realidade brasileira. O discurso de integração econômica dos povos indígenas, através dos negócios minerários,<sup>2</sup> ou, em outra escala, a urbanização amazônica influenciada por projetos como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte – justificada por seus ganhos econômicos (Fleury e Almeida, 2013) em detrimento da aguda destituição de modos tradicionais de vida (Araujo, Pinto e Mendes, 2014) –, exemplificam a permanência do etapismo na mentalidade desenvolvimentista nacional.

1. O trabalho de Wood (2000) explicita e contrapõe a interpretação mercantil. Ademais, os trabalhos pós e de-colonialistas de Dussel (2005), Escobar (2015), Wallerstein (2002), entre outros, explicitam as maneiras pelas quais o “desenvolvimento regular” advém como imposição, e não meramente como reprodução natural.

2. Atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 191/2020, que regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para a geração de energia elétrica em terras indígenas (Brasil, 2020). Em uma de suas manifestações sobre o projeto, o ex-presidente Jair Bolsonaro afirmou que “o índio é um ser humano igual a nós. Então, vamos fazer com que o índio se integre à sociedade e seja realmente dono da sua terra indígena” (Bolsonaro..., 2020). O índio, para tornar-se branco, precisa ter a chance de desenvolver as atividades econômicas mais rentáveis e tecnicamente formatadas.

Ao imaginário etapista soma-se a interpretação de que o processo de desenvolvimento é equivalente ao de crescimento econômico. A variável “crescimento”, atrelada necessariamente ao aumento da produtividade, mostra-se como elemento central tanto para se alcançar o desenvolvimento quanto para se distinguir o grupo de países desenvolvidos dos não desenvolvidos.

Nesse sentido, alinhado ao trabalho de Rostow (1974), o professor Bresser-Pereira (2006, p. 1-2) argumenta que

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou Estados-nação que realizam sua revolução capitalista; é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de consumo de uma determinada sociedade. Embora compreenda a insistência de muitos autores em distinguir desenvolvimento de crescimento, porque o primeiro seria normativamente bom, ou porque envolveria mudanças estruturais na economia e na sociedade, enquanto que o crescimento da renda por habitante simplesmente, não, o único caso em que o crescimento da renda per capita não implica mudanças estruturais compatíveis é dos países produtores de petróleo.

A construção desse discurso “crescentocentrista”, conforme avaliado por Almeida (2020), mostrou-se fortemente amparada por organizações de crédito internacionais, sobretudo o Banco Mundial. De maneira geral, destaca o autor, a constituição dessa equivalência e/ou do agudo atrelamento crescimento-desenvolvimento tem a ver com a mudança de papel conferida ao primeiro elemento do binômio ao longo do tempo. Se, ainda nos anos 1950, o conceito de crescimento poderia ser interpretado como parte (condicionado) de um processo mais amplo de desenvolvimento social, a década de 1990 adjetiva o crescimento como meta ou objetivo geral das nações.

Ademais, conforme defende Escobar (2015), o crescimento é apresentado como solução inexorável para a superação da pobreza presente nos países subdesenvolvidos. Não por acaso, tal pobreza concentrava-se justamente nas sociedades tradicionais dessas nações. Em outras palavras, crescer implica evoluir, e evoluir depende de crescer.

Entre as múltiplas facetas de promoção desse discurso, a urbanização aparece como um dos elementos centrais.

Conforme defende o Banco Mundial, “*No country has grown to middle income without industrializing and urbanizing. None has grown to high income without vibrant cities. The rush to cities in developing countries seems chaotic, but it is necessary*” (World Bank, 2009, p. 24, grifo nosso). A declaração, relativamente recente, reforça a reificação conferida ao conceito de crescimento. A busca por tal processo, via urbanização-industrialização, mostra-se como mandatária, a despeito das externalidades negativas e do “caos” trazidos por ele.

Conforme apontamos alhures (Almeida, 2020, p. 148), “a partir da declaração de que ‘o lugar é o fator mais importante correlacionado ao bem-estar pessoal’ (WDR, 2009, p. 12), o BM [Banco Mundial] sinaliza para as políticas fundamentais necessárias à constituição de tais lugares”.

Na perspectiva apresentada pela instituição financeira, tais preceitos expressam-se na criação de instituições unificadoras e geograficamente homogêneas, na instalação de infraestrutura que promova conexões (via incentivo da atuação privada) e em intervenções com alvos específicos que motivem processos de requalificação/reurbanização. Todas as medidas, por sua vez, devem incorporar não apenas um componente nacional, mas também ações que aprimorem o posicionamento dos lugares em desenvolvimento na dinâmica do mercado global (Almeida, 2020).

Essa conexão entre urbanização crescimento se expressa em outros diferentes trabalhos (Annez e Buckley, 2009; Turok e McGranahan, 2013). Como já apontado, a promoção desse binômio mostra-se como um sentido obrigatório rumo ao desenvolvimento. Conforme argumenta Duranton (2009, p. 128),

*Urbanization and economic development are intimately related, and the concentration of resources – labor and capital – in cities is a part of this process. (...) To the extent that external effects, such as pollution and congestion, are unpriced in cities, conurbations will be too large, but not by much. Public concerns about pricing congested roadways and about water supplies and public health investments to decrease the chances of epidemic are well placed. From this perspective, the concern with urban slums and low-quality housing, which impose no externalities per se, is less important. Urban poverty in developing countries is not an excuse for adopting policies that limit the extent of urbanization.*

A cidade pró-crescimento (homogênea, especializada e competitiva) mostra-se como o destino da evolução socioespacial a que se dedica o processo de desenvolvimento.

Esse atrelamento entre a perspectiva urbanizadora e o discurso crescimentocentrista mostra-se central na discussão crítica sobre as desigualdades e brutalidades ligadas ao desenvolvimento do capitalismo atual. Os trabalhos de Rolnik (2019), Harvey (2010), Gupta (2018), entre outros, exemplificam essa discussão.

De maneira geral, a reprodução do capital fundiário-imobiliário e sua inserção nas lógicas e rotinas do sistema financeiro internacional (fundos de investimento, títulos imobiliários etc.) são identificadas por tais autores como a energia motriz do crescimento econômico atravessado pela formação do espaço urbano. A cidade mostra-se, assim, como mecanismo gerador tanto de rendas múltiplas (Almeida e Monte-Mór, 2011) quanto de novos espaço-produtos para ampliação das fronteiras e das lógicas de reprodução do capitalismo (Harvey, 2010). Em palavras, a produção imobiliária atua como a corrente condutora da geração de excedentes e protagoniza o papel da cidade na promoção do crescimento.

Na década de 1970, Henri Lefebvre já identificara que a produção *da* cidade se mostrava, paulatinamente, mais relevante ao desenvolvimento do sistema do que a produção *na* cidade (Lefebvre, 1999).<sup>3</sup> Mais do que o solo ou a terra em si, o autor realça que o próprio “espaço social” passa a ser concebido como elemento que integra não apenas a circulação, mas também a produção capitalista. A crescente formatação de condomínios fechados como enclaves de “primeira classe” (Caldeira, 1997), a multiplicação de operações urbanas que criam “cidades dentro de cidades” (Vainer, 2002), os processos de revitalização urbana que buscam

3. “Há poucos anos não se podia imaginar outra ‘produção’ que não fosse a de um objeto, localizado, aqui ou ali, no espaço: um objeto usual, uma máquina, um livro, um quadro. Hoje, o espaço inteiro entra na produção como produto através da compra, da venda, da troca de parcelas do espaço” (Lefebvre, 1999, p. 140).

enquadrar as cidades do Sul aos “padrões internacionais” do Norte global (Almeida, 2020), entre outros processos, evidenciam concretamente a análise lefebvriana. Até que ponto tais estratégias configuram-se como práticas desenvolvimentistas?

A integração da questão espacial à teoria geral do crescimento-desenvolvimento, para além da perspectiva centrada nas temáticas fundiário-imobiliárias, também pode ser percebida nos estudos econômicos que versam sobre a localização das atividades produtivas.

Os trabalhos seminais de Thunnen (1966), relativos ao desenvolvimento agrícola; de Weber (1929) e Marshall (1920), referentes à localização industrial; e de Lösch (1957), sobre as múltiplas forças aglomerativas, mostram-se como grandes referências nesse sentido.

Ainda que não caiba uma explanação exaustiva de tais elaborações, alguns fatores locacionais discutidos por esses autores mostram-se importantes de serem sublinhados na análise sobre desenvolvimento econômico.

Entre eles, destacam-se: i) a distância existente entre produtores e consumidores, sobretudo para produções agrícolas de baixa durabilidade (verduras, hortaliças etc.); ii) derivados desse fator, os custos de transporte relativos à distribuição dos produtos agrícolas e à recepção de insumos; iii) a proximidade das fontes de matéria-prima; iv) a disponibilidade de mão de obra qualificada; v) as possibilidades de compra, preferências e disponibilidade orçamentária da demanda; e vi) as externalidades positivas advindas das economias de aglomeração. A constituição do espaço econômico, relativamente a maiores ou menores concentrações das atividades produtivas, dar-se-ia em função dessas condicionantes-possibilidades. Somam-se a elas as questões referentes aos *diferenciais de produtividade do solo e de distribuição de capital entre os empresários* (Marx, 1980) e, como elemento indutivo geral, à *atuação do Estado* na provisão de serviços e de infraestrutura (Santos, 2014). Em todas as abordagens destacadas, assume-se que os empresários atuam como *agentes racionais maximizadores do lucro*. Nesses termos, a organização espacial das atividades econômicas condiciona-se em boa medida a esse objetivo/preensão do sujeito empreendedor.

Como pode ser percebido pela listagem apresentada anteriormente, a objetividade e a concretude dos pontos i) a v) – basicamente a relação entre distância, custos de transporte e recursos da demanda – são contrabalanceadas por uma certa abstração do tópico vi) – economias de aglomeração. Em linhas gerais, tal conceito refere-se às externalidades positivas (Marshall, 1920) advindas da concentração de atividades econômicas em determinado território. A redução/compartilhamento dos custos de transporte, a transferência de conhecimento e a especialização produtiva mostram-se como exemplos de tais externalidades.

Sobre esse último tópico, o trabalho de Lemos, Santos e Crocco (2005) oferece uma clara sistematização das condicionantes territoriais para a formação dessas economias em ambientes periféricos. O quadro 1 apresenta uma versão adaptada de tal sistematização. Como se percebe, estabelece-se uma interface entre os diferentes níveis e possibilidades de governança existentes e o potencial para o desenvolvimento produtivo do setor industrial. No âmbito local, notam-se as principais externalidades restritivas.

## QUADRO 1

**Aglomerações produtivas industriais: condicionantes territoriais das externalidades restritas/negativas**

Escala territorial	Tipo de externalidades	Restrição	Impacto negativo
Nacional	Institucionais	Incerteza e instabilidade macroeconômica e institucional.	Preço relativo/crédito; políticas de longo prazo; e sistema de regras instáveis
Nacional	Difusão	SNI incompleto; e absorção limitada.	Hiato tecnológico; produto padronizado;
Regional	Perrouxiana <sup>1</sup>	Desigualdade inter-regional; e entorno subsistência.	complementaridade intrarregional ausente; e desenvolvimento desigual de arranjos produtivos locais (APLs).
Local	Marshallianas <sup>1</sup>	Cadeias locais incompletas ou inexistentes.	Ausência ou limitação de ligações intersetoriais locais.
Local	Schumpeteriana <sup>1</sup>	Transferência de conhecimento e tecnologia.	Capacitações restritas à esfera da manufatura.
Local	Transacionais	Governança frágil ou ausente.	Aumento dos custos de transação.
Local	Jacobianas <sup>1</sup>	Escala econômica das cidades; e meio urbano não inovativo.	Interações tênues; conhecimento tácito e condicionado; e contato face a face limitado.

Fonte: Lemos, Santos e Crocco (2005).

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup>As classificações perrouxiana, marshalliana, schumpeteriana e jacobianas apresentadas no quadro 1, referem-se, respectivamente aos trabalhos desenvolvidos por Perroux (1967), Marshall (1920), Joseph Schumpeter (1982) e Jane Jacobs (1969).

No âmbito das cadeias locais incompletas e inexistentes, os autores destacam a possibilidade de constituição de dois tipos de aglomerações industriais. O primeiro, denominado “centro-radial”, estabelece-se a partir de uma empresa-âncora, a qual centraliza as funções estratégicas (*design, marketing* etc.) enquanto descentraliza para a rede do entorno as atividades produtivas especializadas. Ancoradas sob uma base exportadora regional (North, 1977) que extravasa os limites do território local/nacional, tais economias podem ampliar os canais de circulação financeira em seu território. O encadeamento em torno da base produz, por seu turno, novas possibilidades industriais/produtivas. Voltaremos à teoria da base mais à frente. O segundo tipo de concentração, denominado de “aglomerações produtivas informais”, estabelece-se pelo arranjo de pequenas empresas com baixo nível tecnológico e precariedade de gestão.

Em que pese a aguda relevância dessas discussões para compreendermos a formação do espaço econômico-produtivo, é a formulação teórica de Christaller (1966), que permite estabelecermos um maior diálogo entre o conceito de desenvolvimento-crescimento anteriormente destacado e a dinâmica espacial.

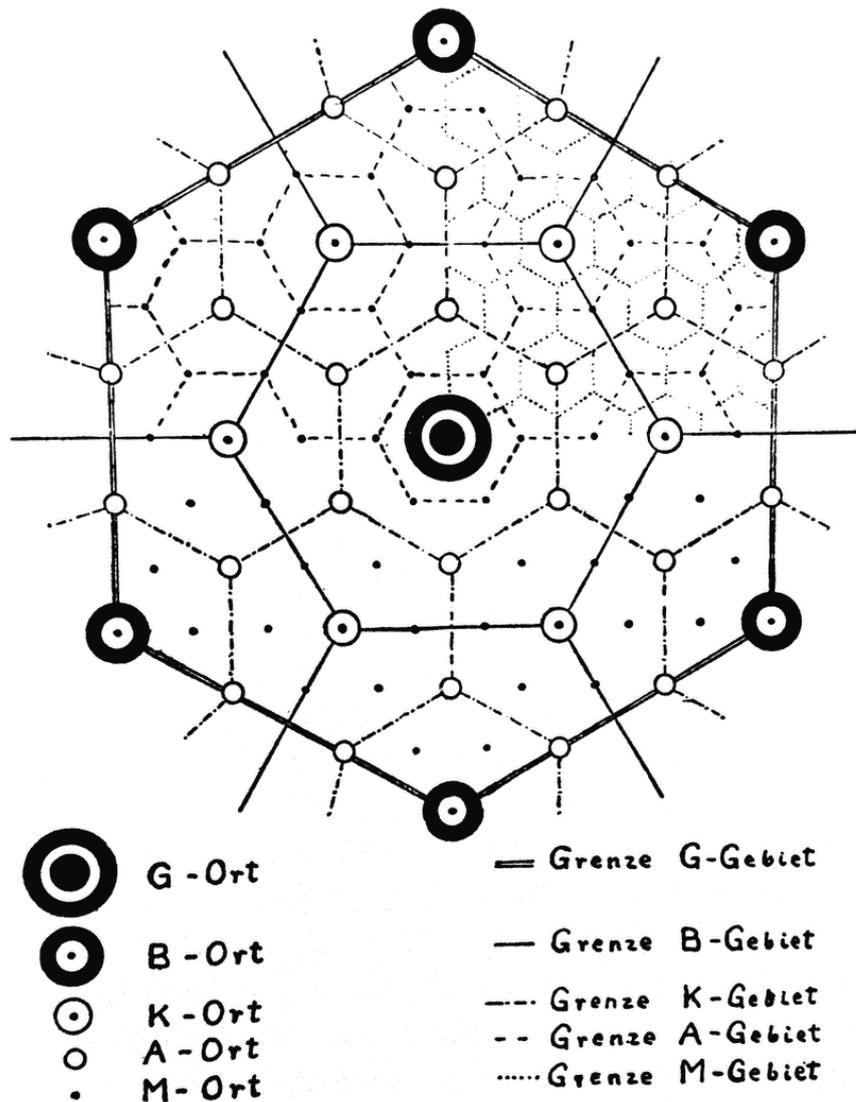
Nesses termos, é interessante notar que, apesar de publicar sua obra principal em 1933, Christaller tornou-se mais bem conhecido em meados da década de 1950 (introdução da lógica e dos planos desenvolvimentistas), sendo traduzido para o inglês apenas em 1966 (Bradford e Kent, 1987).

O cerne das formulações do autor encontra-se na concepção de um espaço hierarquizado e conformado pelas redes econômicas estabelecidas entre os diferentes níveis dessa hierarquia. Denominada como Teoria do Lugar Central, a abordagem de Christaller estabelece determinadas categorias para os agrupamentos/aglomerações populacionais existentes no

território. No primeiro nível se encontram os denominados “centros de ordem superior”, enquanto no último se encontram os “centros de ordem mais baixa” (Bradford e Kent, 1987).

A adjetivação progressiva é condicionada ao volume, à complexidade e à área de mercado dos bens e serviços econômicos ofertados em cada centro. Os lugares centrais de primeira ordem (centro dos centros no esquema) serão caracterizados tanto pela maior densidade populacional quanto pela existência de bens e serviços que, necessitando de um espectro (limiar) de comercialização mais amplo para sua existência/subsistência, apresentam uma maior “exclusividade” espacial. Os centros de menor ordem, por sua vez, constituem-se por atividades de consumo e serviços básicas (cabelereiros, padarias, pequena agricultura etc.), que necessitam de um pequeno limiar para existirem.

FIGURA 1  
Rede hierárquica de centros e áreas de mercado



Fonte: Christaller (1933, p. 71<sup>4</sup> apud Michel, 2016, p. 307).

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4. CHRISTALLER, W. *Die zentralen orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer Verlag, 1933.

Quanto menor o nível hierárquico do centro, menor também a área de mercado (hexágonos) por ele atendida ou dele dependente. Ademais, quanto menores forem os custos de deslocamento entre os centros de menor e de maior ordem, maior a tendência para a manutenção do sistema hierárquico instituído. Nessa situação, os gastos com transporte serão menores do que os custos e as taxas de retorno necessários para a abertura de novas atividades econômicas em centros de baixa complexidade.

À medida que cresce o nível hierárquico do centro, cresce também o volume de negócios nele existente. O centro de maior ordem absorve todas as funções econômicas do nível imediatamente inferior e introduz outras mais complexas (Bradford e Kent, 1987). Assim, o espaço estrutura-se através de uma dinâmica de concentração populacional-funcional. O fato de os riscos e as possibilidades de retorno ao capital investido serem mais bem equalizados nos centros regionais do que nos centros locais fortalece tal dinâmica.

A hierarquia de lugares também conforma e é conformada pela categorização qualitativa dos bens, produtos e profissões encontrados em cada centro. Conforme exposto por Christaller,

*A place deserves the designation center only when it actually performs the function of a center. It performs this function if the inhabitants have professions which are bound by necessity to a central location. These professions will be called central professions. The goods being produced at the central place, just because it is central, and the services offered at the central place, will be called central goods and central services. Similarly, we shall speak of dispersed goods and dispersed services in reference to goods which are produced or offered at dispersed places and of indifferent goods and indifferent services in reference to goods which are not necessarily produced or offered centrally or dispersedly (Christaller, 1966, p. 19<sup>5</sup> apud Cavalcante, Almeida e Baker, 1251).*

As categorizações e perspectivas do teórico alemão encontram aplicação, entre outros lugares, na hierarquia urbana pensada para a realidade brasileira. Definida pela Pesquisa Regiões de Influência das Cidades (Regic), tal estrutura é estabelecida por meio “da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades”, tendo em vista que “conhecer os relacionamentos entre as cidades brasileiras com base na análise dos fluxos de bens, serviços e gestão é um importante instrumento para se realizar escolhas locais”.<sup>6</sup> As categorias “Metrópole, Capital Regional, Centro Sub-regional, Centro de Zona e Centro Local”, que compõem tal hierarquização, reproduzem, em boa medida, a perspectiva lógica que orienta o trabalho de Walter Christaller.

Importante realçar que, na versão mais recente da pesquisa, reconhecidas as limitações da Teoria do Lugar Central, a definição da hierarquia urbana brasileira também se baseou na Teoria dos Fluxos Centrais, elaborada por Taylor (2004) e Taylor, Hoyler e Verbruggen (2010). A partir disso, buscou-se captar os processos relacionais intercidades que não necessariamente se comportam de maneira hierárquica, “ligando cidades dos mais variados tamanhos e passando por cima das barreiras espaciais clássicas” (IBGE, 2020, p. 70). Compreendidas tais questões, os diferentes níveis de centralidade das cidades brasileiras são estabelecidos pela capacidade que elas possuem para o “exercício do comando e gestão territorial do País” (IBGE, 2020, p. 83).

5. CHRISTALLER, W. *Central places in Southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966.

6. Disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>.

Conforme enunciado anteriormente, entendemos que as proposições de Christaller e os seus resultados técnico-operacionais, apesar de não evidenciados pelo autor, encontram relação com o ideário etapista/crescentocentrista que marca o imaginário geral sobre o conceito de desenvolvimento econômico.

Em primeiro lugar tal aproximação dá-se pela construção de uma ideia de centralidade e, por conseguinte, de periferia, consideravelmente atrelada à existência e ao amadurecimento técnico das atividades produtivas. Nesses termos, enquanto a centralidade de nível superior surge como lugar do progresso, as demais encontram-se, por suposto, em diferentes lugares de atraso.

Em segundo lugar, as proposições realizadas baseiam-se quase que exclusivamente nas relações econômico-comerciais estabelecidas entre os centros identificados. Tal ponto, à semelhança do trabalho de Rostow (1974), impede uma melhor compreensão não apenas das categorias (etapas) hierárquicas que se encontram estabelecidas no território, mas também dos múltiplos porquês extraeconômicos que instituíram aquele tipo de arranjo desigual.

Ademais, a construção das categorias ordinárias (superior, média e inferior; centralidade 1, 2, 3 etc.) sugere uma perspectiva progressiva ligada ao desenvolvimento dos centros. Nesses termos, constrói-se sempre um referencial “a ser alcançado”.

Por fim, não coincidentemente, os centros apontados como de maior hierarquia, tendo em vista as variáveis utilizadas para a sua aferição, serão aqueles com os maiores volumes de produção econômica agregada, ou seja, os de maiores PIB. Em alguma medida, o espaço (urbano) central é também o espaço do crescimento.

Tal conceituação, longe de unânime, passou por uma série de críticas e contraposições ao longo do tempo. Para além das ideias escritas ligadas à economia, como atividade produtiva, tentamos aqui demonstrar que esse discurso etapista e focado no crescimento encontra relações difusas com a questão urbana. Compreender esse ideário, entre outras questões, ajuda-nos a refletir sobre os princípios e objetivos a serem estimulados ou não pela PNDU.

Na próxima subseção, seguindo essa mesma lógica, destacamos algumas das principais discussões que contrapõem esse modelo e imaginário.

## 2.2 Desenvolvimento para além do crescimento: múltiplos contrapontos

Como apontado anteriormente, o período pós-guerra vê ou faz nascer uma noção de desenvolvimento econômico centrada: i) na perspectiva etapista, que implica a superação das sociedades e dos valores tradicionais para o alcance do progresso; e ii) na centralidade do crescimento econômico como indicador e fim primordial do desenvolvimento. A urbanização e a cidade assumem duplo papel nessa lógica, sendo: i) representação da modernidade em face do arcaísmo do campo (Almeida, 2020); e ii) motor do crescimento via circuito fundiário-imobiliário e/ou promotora de economias de aglomeração.

Ao fim da década de 1950 e nos anos posteriores, tal conceituação-concepção passa a ser desafiada através de múltiplas perspectivas. A busca por um “outro desenvolvimento” (Escobar, 2015), realizada sobretudo pelos países do Sul global, objetivou elaborar uma

interpretação sobre tal processo que fosse focada no entendimento e na resolução das problemáticas sociais específicas dessas nações. Ainda que modificado, “*el hecho mismo del desarrollo y su necesidad*”, conforme argumenta Escobar (2015, p. 22), “*no podían ponerse em duda*”.

Os trabalhos de Hirschman (1958), Myrdal (1971) e North (1977), também advindos do Norte global, mostram-se como referenciais nesse sentido.

O primeiro desses autores, alemão e formado exclusivamente na Europa, atuou tanto em posições públicas quanto em pesquisas e projetos autônomos baseados na América Latina e no continente africano (Niederle, Cardona e Freitas, 2016). Ao longo de toda a sua trajetória, Albert Hirschman recusou a existência de um caminho único, melhor e baseado no crescimento para a promoção do desenvolvimento econômico.

Tal recusa, entre outros fatores, baseava-se na concepção de que *o desenvolvimento é um processo de descoberta* no qual as variáveis não se encontram totalmente evidenciadas. Conforme aponta em sua obra seminal,

*This approach permits us to focus on a characteristic of the process of economic development that is fundamental for both analysis and strategy: development depends not so much on finding optimal combinations for given resources and factors of production as on calling forth and enlisting for development purposes resources and abilities that are hidden, scattered, or badly utilized* (Hirschman, 1958, p. 5).

Se os próprios fatores de condução ao desenvolvimento necessitam de uma profunda exploração para serem descobertos, quanto mais a sua “fórmula” de combinação. Em termos estratégicos, Hirschman propõe o modelo conhecido como “desenvolvimento desequilibrado”.

Reconhecendo as limitações técnicas, governamentais, de infraestrutura etc. que marcam a realidade dos países subdesenvolvidos, o autor propõe que determinados setores estratégicos sejam incentivados. O desequilíbrio causado pela aplicação de capital, acompanhado da mobilização dos recursos e habilidades ocultas, criaria, por sua vez, um ambiente de indução de investimentos em outros negócios. Quanto maiores as possibilidades de encadeamento para trás e para frente do setor incentivado, maior também o efeito indução. Decorre disso a defesa de Hirschman ao estímulo das atividades industriais de transformação. Segundo a hipótese do autor, o desequilíbrio estimula uma cadeia de novos desbalanceamentos que farão do capital, inicialmente concentrado, mais bem distribuído regionalmente.

O trabalho de Myrdal (1965) caminha no mesmo sentido que o de Hirschman (1958). O autor sueco, como o alemão, também desconsidera o crescimento econômico a qualquer custo como sendo o motor principal ou a condição inequívoca ao desenvolvimento. Por outro lado, Myrdal se opunha à ideia de que os efeitos de fluência/espraiamento do capital serão maiores que os efeitos de polarização (Madureira, 2015). Nesses termos, as concentrações (desequilíbrios) de investimentos tenderão a fortalecer, e não a reduzir as desigualdades inter-regionais de determinada nação.

Conceitualmente, o autor baseou seu trabalho na ideia de *causação circular cumulativa*. Em linhas gerais, Myrdal argumenta que os elementos tanto econômicos (renda, trabalho etc.) quanto não econômicos (preconceitos, valores etc.), causadores tanto da pobreza

quanto da riqueza, tendem a multiplicar essas situações ao longo do tempo. Em palavras, a situação de pobreza/riqueza conduzirá, inexoravelmente, a um cenário de cada vez maior pobreza/riqueza (causação circular). Nesse sentido, caberá ao Estado atuar como grande elemento (des)concentrador de capital, caminhando em sentido oposto à dinâmica natural de mercado (Madureira, 2015).

A discussão desses pontos estruturais e extraeconômicos mostra-se como um elemento original e diferenciador da análise de Myrdal. As proposições de North (1977), da mesma forma, contribuem no contraponto à teoria geral sobre as origens do desenvolvimento econômico. Avaliando o caso dos Estados Unidos, Douglas North é taxativo em dizer que o processo observado no país é “bastante diferente do descrito pela teoria de crescimento regional, segundo a qual as regiões, partindo da economia de subsistência, vão gradualmente ampliando seus mercados” (*op. cit.*, p. 3). Em sua visão, a perspectiva etapista não encontra absoluto sentido histórico, sobretudo nas regiões colonizadas.

Em linhas gerais, o autor norte-americano argumenta que os mercados transnacionais alcançados pelas diferentes regiões de um país serão, em grande medida, as forças motrizes de seu desenvolvimento. A ampliação gradativa das áreas de mercado, marcante na teoria etapista, é contraposta à realidade das regiões que, desde à sua inserção no modo de produção capitalista, basearam o seu desenvolvimento econômico na produção de artigos exportáveis. A base exportadora (conceito que dá nome à teoria de North) corresponde a todos os produtos (primários, secundários ou terciários) passíveis de serem transacionados no mercado internacional (North, 1977).

Entende-se, assim, que o desenvolvimento deriva de um fator exógeno (demanda externa) que repercute em melhorias endógenas (esforço pela diminuição dos custos de transporte e transferência, incrementos de infraestrutura, desenvolvimento organizacional etc.). North argumenta, de forma polêmica e ao contrário de todas as demais teorias ora apresentadas, que a sustentabilidade do desenvolvimento independe da industrialização, ou melhor, de uma indução específica ao fomento industrial. Em sua perspectiva singular,

uma grande quantidade de indústria secundária (e terciária) se desenvolverá automaticamente (grifo nosso), seja por causa das vantagens locais da indústria orientada para as matérias-primas, seja como um reflexo passivo do crescimento da renda da região, resultante do sucesso de seus produtos de exportação (North, 1977, p. 14).

O autor discute de forma muito superficial o fato de diferentes bases exportadoras implicarem agudos diferenciais de transbordamento e de incremento das condições coletivas de reprodução. Ademais, dado o seu convencimento sobre os efeitos regionais multiplicadores, North nega-se a considerar que a base exportadora pode mostrar-se como um mero enclave no interior de determinado território ou como um mecanismo concentrador de renda que contribui pouco ou quase nada para o desenvolvimento regional (Santos, 2018). Nesses termos, é preciso minimamente relativizar o “automatismo” destacado por North. Complementarmente, apesar de negar o caminho etapista, o autor também equaliza e condiciona a ideia de desenvolvimento regional à de crescimento econômico, retornando à teorização geral.



Tal desigualdade relativa implica uma série de outros desequilíbrios. Conforme exposto por Costa *et al.* (2020b, p. 14),

Deriva da perspectiva dependentista o entendimento de que as lógicas de trocas desiguais resultam, por sua vez, em territórios desiguais, condições de vida desigual, potencialidades desiguais e assim por diante. Complementarmente, o raciocínio implementado pela teoria da dependência demonstra a relativa falácia do argumento desenvolvimentista tradicional. O estabelecimento da estrutura centro-periferia evidencia como os países subdesenvolvidos inexoravelmente não alcançarão a ‘linha de chegada’ do desenvolvimento, uma vez que cumprem, a partir de práticas e sistemas de controle externo, um papel de abastecimento na dinâmica econômica internacional.

Considerado esse sistema de contínua e permanente desigualdade, os dependentistas defendiam um *processo de desenvolvimento endógeno*, baseado na industrialização nacional e promovido, entre outras ferramentas, pelo modelo de substituição de importações – MSI (Santos, 1998). Nesses termos, os importantes excedentes gerados pelo comércio exportador (conforme defenderia North posteriormente) cumpriam papel importante no processo de crescimento, tanto por inserirem as nações subdesenvolvidas no comércio global quanto por permitirem a formação de reservas que deveriam ser canalizadas (contrariamente ao que defenderia North) para o incremento da autonomia industrial desses países.

Importante notar que esse projeto desenvolvimentista, ao contrário das propostas realçadas anteriormente, não objetivava apenas o incremento das forças e atividades produtivas/organizacionais dos países ditos subdesenvolvidos, mas também o reposicionamento das relações hierarquicamente instituídas entre eles e as nações centrais.

Nesses termos, Furtado (1984) compreende o desenvolvimento endógeno como um processo que extrapola a mera modernização, mas estabelece-se pela “faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas” (*op. cit.*, p. 108). Em trabalho anterior, Furtado destacara o desenvolvimento como “a expressão da capacidade para criar soluções originais aos problemas específicos de uma sociedade” (*op. cit.*, p. 80).

As formas de gestão, controle e distribuição do excedente e os efeitos relacionais externos e internos delas advindos revelam-se, assim, como os elementos centrais do raciocínio desenvolvido pela teoria da dependência.

Por fim, conforme esclarecem Cassol e Niederle (2016), o subdesenvolvimento na perspectiva dependentista, sobretudo na obra de Celso Furtado, caracteriza-se como um processo sociocultural. Nesses termos, sua superação não pode se restringir ao incremento industrial. Mantidas as estruturas sociais marcantes das nações subdesenvolvidas (concentração fundiária e de renda, fragilidades infraestruturais múltiplas etc.), a industrialização por si só, além de não contribuir, poderia incrementar as desigualdades existentes (Cassol e Niederle, 2016).

Toda essa estrutura econômico-internacional reflete-se, ademais, nas múltiplas escalas territoriais dos países subdesenvolvidos. Nesses termos, seguindo o caminho dos intelectuais dependentistas, os trabalhos de Milton Santos procuraram desenvolver uma teoria locacional que fosse própria à condição do subdesenvolvimento.

Em termos estruturais, Santos (2014) argumenta que esse sistema dependente se encontra cindido em dois grandes circuitos. O primeiro, denominado como “circuito superior ou moderno” (*op. cit.*, p. 126), deriva diretamente da modernização tecnológica, possui interface supralocal e alinha-se, por vezes, à escala global. O segundo, nomeado como “circuito inferior”, aglutina as atividades de pequena escala circunscritas à esfera local e ao ambiente doméstico (Diniz, 2015).<sup>8</sup> O quadro 2 explicita outras distinções que se estabelecem entre os circuitos.

Além das diferenças em termos produtivos, essa estrutura dividida também se constituiu espacialmente. Nesses termos, enquanto “as atividades do circuito superior são responsáveis pela macroorganização do espaço” (Santos, 2014, p. 172), o território local será segmentado entre as áreas de formação e de influência do circuito superior e do inferior (Santos, 2014).

QUADRO 2  
Características dos dois circuitos da economia urbana em países subdesenvolvidos

Componente	Circuito superior	Circuito inferior
Tecnologia	Uso intensivo de capital	Uso intensivo de mão de obra
Organização	Burocrática	Primitiva, não estruturada
Capital	Importante	Escasso
Mão de obra	Limitada	Abundante
Salários regulares	Prevalentes	Não requeridos
Estoques	Grande quantidade e/ou alta qualidade	Pequenas quantidades, baixa qualidade
Preços	Fixos (em geral)	Negociáveis entre comprador e vendedor
Crédito	De banco, institucional	Pessoal, não institucional
Margem de lucro	Pequena por unidade, mas importante pelo volume de negócios	Grande por unidade, mas pequena em relação ao volume
Relações com fregueses	Impessoal ou por escrito	Direta, personalizada
Custos fixos	Importantes	Negligenciáveis
Propaganda	Necessária	Nenhuma
Reutilização de mercadorias	Nenhuma (desperdício)	Frequente
Capital de reserva	Essencial	Não essencial
Ajuda governamental	Importante	Nenhuma ou quase nenhuma
Dependência direta de países estrangeiros	Grande; orientação para o exterior	Pequena ou nenhuma

Fonte: Santos (2014).

Conforme observa o autor, ambos os circuitos, apesar de segregados, também se encontram interconectados pela modernização tecnológica (Santos, 2008). O superior, resultado direto desse processo, beneficia-se dos ganhos de escala, escopo e mercado trazidos pelas inovações técnicas e pela globalização. O inferior, por outro lado, mostra-se como uma zona de refúgio para uma considerável parcela populacional que, por dificuldades de acesso à renda, aos serviços educacionais etc., é alijada das externalidades positivas advindas da modernização. Ademais, o circuito superior subordina o inferior e extrai dele, entre outros fatores, a mão de obra dedicada ao cumprimento das atividades de baixa complexidade e remuneração (Santos, 2008).

8. Para além disso, Santos (1975) sugere a existência de um “circuito superior marginal” que mescla as características dos demais. Com demanda de mercado local ou regional (como o circuito inferior), o circuito marginal estabelece relações formais de trabalho e complexos incrementos produtivos por ele trazidos, tende a dilatar ainda mais o inferior, am-

pliando a desigualdade. Tem-se, assim um cenário de crescimento econômico que se dá desacompanhado tanto da redução da pobreza quanto da ampliação das condições de vida dos indivíduos. Nesses termos, conforme também defende Celso Furtado, o puro e mero fomento à criação e ao desenvolvimento de novas atividades produtivas não se mostra capaz de estabelecer sistemas sociais mais justos e sustentáveis.

Com efeito, Milton Santos argumenta que subdesenvolvimento só pode ser enfrentado a partir do encontro de “uma estrutura de produção que seja capaz tanto de transmitir o crescimento dos setores modernos aos não modernos como de atribuir os recursos disponíveis de uma maneira mais equitativa” (Santos, 2014, p. 178). Trata-se assim de um problema tanto de difusão (transmissão) quanto de distribuição dos ativos existentes.

Ambos os componentes apresentam, por sua vez, uma série de problemáticas e de perguntas a serem respondidas. No âmbito da difusão tecnológica, por exemplo, caberia questionar quais são os canais existentes em determinado território que poderiam atuar nesse sentido. Em termos da distribuição, por sua vez, poderíamos examinar até que ponto as instituições locais – públicas ou privadas – administram seus recursos em termos escalares (local, regional, global etc.).

Santos (2014), ao contrário de Douglas North, mostra-se extremamente reticente aos potenciais advindos de indústrias voltadas ao mercado externo. Discutindo o caso das “cidades com funções dominantes” (baseadas economicamente em indústrias de exportação) nos países subdesenvolvidos, o autor ressalta que “(...) localmente, é raro haver inter-relações ou efeitos em cadeia, devido ao baixo nível local de industrialização e à atividade especializada estar voltada para o exterior, tanto para seus *inputs* em bens e serviços como para o escoamento da produção, sem contrapartida” (Santos, 2018, p. 341).

A instalação/promoção de tais atividades, desintegradas *a priori* das demais economias urbanas existentes, tende a gerar um amplo circuito inferior em níveis regionais. “O nível tecnológico das atividades modernas”, argumenta o autor, “suprime toda a possibilidade de troca com os elementos preexistentes do meio regional” (Santos, 2018, p. 343).

Como se vê, Santos inverte o raciocínio desenvolvido pelo autor norte-americano. Se, para North, a base de exportação leva automaticamente ao desenvolvimento das atividades complementares, para Milton Santos, reconhecidas as especificidades do subdesenvolvimento, a virtuosidade regional da base exportadora dependeria da formatação prévia e contínua de encadeamentos produtivos (transmissão e distribuição planejadas).

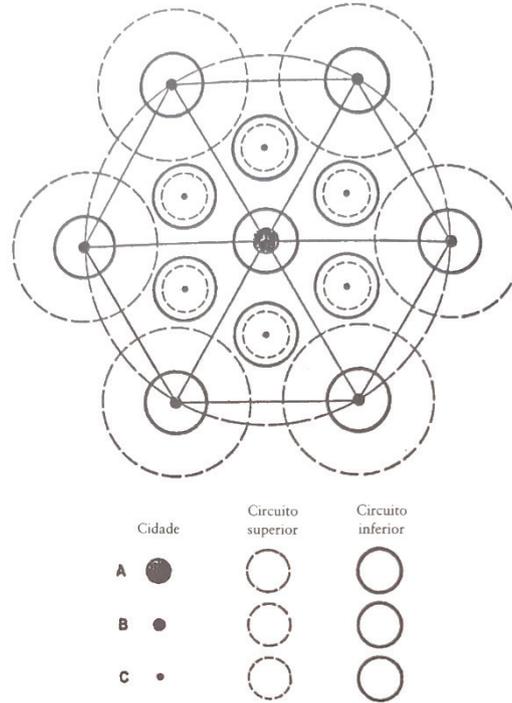
Conforme demonstramos alhures para um caso específico (Costa *et al.*, 2020), o desencontro entre a atividade moderna e as demais economias existentes no território municipal/regional parece mostrar-se mais evidente do que as complementaridades existentes e possíveis.

Por fim, cabe sublinhar que a proposição dos dois circuitos modifica o mapa de relações intercentralidades desenvolvido por Christaller. Como apontado anteriormente, o teórico alemão propôs que os centros hierárquicos se estabelecem em função, quantitativa e qualitativamente, das atividades econômicas neles existentes. Em um espaço estruturalmente cindido, conforme proposto por Milton Santos, tais variáveis demandam uma

revisão. A figura 2 apresenta o modelo de relações desenvolvido pelo intelectual brasileiro.

FIGURA 2

**O hexágono de Christaller, princípio do mercado modificado pela existência dos dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos**



Fonte: Santos (2018, p. 358).

Obs.: 1. Fac simile.

2. A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nos centros locais (cidade C), percebe-se que o circuito inferior até mesmo extrapola o superior e se torna o elemento principal de comunicação com os mercados das demais centralidades. Na metrópole, entretanto, o circuito inferior se circunscreve ao limite urbano, enquanto o superior o extrapola e cria conexões. Em resumo, quanto maior a posição hierárquica do centro, menor a representatividade do circuito inferior.

Nesse modelo, encontramos ao menos dois limiares de mercado distintos (formal/informal – superior/inferior). Assim sendo, as possibilidades de desenvolvimento/sustentabilidade das atividades produtivas atrelam-se não apenas às transações formais e modernas, mas também às informais e mais flexíveis. Dessa forma, o volume de atividades econômicas que define o lugar de cada centro na hierarquia urbana, bem como as suas relações, mostra-se totalmente atravessado pelo circuito inferior, o qual “tende a reclamar parte da organização do espaço e a se colocar em concorrência com o circuito superior” (Idem, p. 359). Complexificam-se, assim, as interpretações e proposições a serem tomadas para a promoção do desenvolvimento em meio ao subdesenvolvimento.

Sem meias palavras, Santos (2008, p. 370) retoma sua perspectiva apresentada anteriormente (Santos, 2014) e reafirma a necessidade de se “encontrar as formas de relação entre os dois circuitos capazes de abrir uma comunicação entre ambos e, ao mesmo tempo, melhorar a situação dos indivíduos atualmente envolvidos no circuito inferior”.

O papel da cidade, nesse contexto, também muda de figura. De motor incremental ao crescimento e, por conseguinte, ao desenvolvimento, interpreta-se o processo de urbanização e sua forma concreta, a cidade, como elemento emancipatório e promotor de uma práxis política capaz de romper o funcionalismo e as desigualdades da sociedade industrial (Lefebvre, 2008; Monte-Mór, 2005).

Assumindo o desenvolvimento para além do crescimento e desvencilhando ambos os processos de uma lógica etapista, a heterogeneidade de tempos e espaços presente na estrutura urbana também assume outro sentido interpretativo. A busca pela constituição de espaços homogêneos e/ou vocacionados à comercialização é substituída pelo seu oposto, a saber, o combate à desigualdade pela promoção da heterogeneidade urbana e dos “potenciais ocultos” nela submersos. Nesse caminho, utilizando as expressões anteriormente apresentadas, impõe-se a necessidade de aproximação colaborativa entre os circuitos urbanos (gestão do excedente), evitando-se o crescente distanciamento entre eles.

As abordagens apresentadas nesta subseção, como se pôde perceber, constituem um sólido contraponto teórico à elaboração geral sobre o desenvolvimento e a sua realização espacial. As elaborações apresentadas a seguir, caracterizadas como DTs (Escobar, 2015), revelam-se como uma nova fronteira desse debate.

### 2.3 Discursos de transição: desenvolvimento econômico na berlinda

Como discutimos anteriormente, a teoria geral ligada ao crescimento e ao desenvolvimento econômico é desafiada de diferentes maneiras, seja pelas próprias elaborações advindas de intelectuais do Norte global, seja pelas teorizações originais produzidas pelos países ditos subdesenvolvidos. Apesar das críticas, a centralidade de todas essas análises encontra-se, em grande medida, nas esferas da produção e da circulação de mercadorias.

Os denominados DTs (Escobar, 2015) inserem-se nesse contexto ao mesmo tempo que dele se afastam.

A inserção, entre outros processos, dá-se através da contestação e remissão dos conceitos básicos que instituem a teoria desenvolvimentista. Abordagens compreendidas como pós-desenvolvimentistas (Acosta, 2016) ou promotoras do decrescimento (Latouche, 2009) exemplificam esse encontro. Em outra perspectiva, tal teorização remete a questões consideravelmente mais amplas que o espectro econômico da vida social. Conforme exposto por Escobar (2015, p. 2),

*A hallmark of most contemporary TDs [transitional discourses] is the fact that they posit a radical cultural and institutional transformation – a transition to an altogether different world. This is variously conceptualized in terms of a paradigm shift (e.g., Raskin et al. 2002; Shiva 2008), a change of civilizational model (indigenous movements), the rise of a new, holistic culture, or even the coming of an entirely new era beyond the modern dualist (e.g., Goodwin 2007; Macy 2012; Macy and Brown 1998), reductionist (e.g., Kauffman 2008), economic (e.g., Schafer 2008), and anthropocentric (e.g., Weber 2013; Eisenstein 2013; Goodwin 2007) age.*

Em síntese, o autor destaca que as proposições presentes nesses discursos mais identificam “alternativas *ao* desenvolvimento, que alternativas *de* desenvolvimento, como uma

possibilidade concreta” (Escobar, 2015, p. 5, tradução nossa, grifo nosso).<sup>9</sup>

Esse conjunto a que Escobar se refere como “alternativas de desenvolvimento” mostra-se composto por elaborações que buscam conferir uma feição mais “humana” e/ou ambiental ao projeto desenvolvimentista (Acosta, 2016).

O trabalho de Sen (2010), economista indiano, revela-se como um dos precursores dessas abordagens. Entre outros resultados, deriva do trabalho de Amartya Sen a constituição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como elemento de aferição das condições de vida de determinada sociedade. Para além da dimensão produtivo-comercial, como no caso do PIB, o IDH considera questões ligadas tanto à longevidade quanto à escolaridade de determinada população.

Na perspectiva de Sen (2010, p. 10), o desenvolvimento “consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer poderadamente sua condição enquanto agentes de mudança”. Tais liberdades, por sua vez, são multifacetadas e abarcam: i) questões políticas; ii) facilidades econômicas; iii) oportunidades sociais; iv) garantias de transparência; e v) segurança protetora (Freitas *et al.*, 2016). O crescimento, por sua vez, deve ser canalizado à constituição dessa sociedade livre (desenvolvida), tendo em vista os incrementos de renda e de produtividade dele derivados.

Mesmo que extrapolando em grande medida uma perspectiva estrita ou fortemente econômica para a compreensão do processo de desenvolvimento, a abordagem de Sen ainda mantém raízes na perspectiva tradicional. A manutenção do binômio crescimento-desenvolvimento e a sugestão, mesmo que indireta, de um certo etapismo social (das sociedades menos livres/arcaicas às sociedades mais livres/avançadas) presentes em seu trabalho dão conta desse enraizamento.

Em um segundo espectro, as concepções sobre alternativas de desenvolvimento giram em torno da ideia de sustentabilidade. Atualmente, conforme apontam Geissdoerfer *et al.* (2017), tal conceito já encontra mais de trezentas definições na literatura técnica e acadêmica. Pela sistematização dos autores, “*sustainability is framed (...) as the balanced and systemic integration of intra and intergenerational economic, social, and environmental performance*” (*op. cit.*, p. 760).

A integração da perspectiva desenvolvimentista e a ideia de sustentabilidade, seguindo o padrão desse último conceito em si, passam a integrar uma série de estudos públicos e/ou privados.<sup>10</sup> Pela sistematização realizada por Bruseke (1994, p. 29), essa combinação resulta em um tipo de “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”. Segundo o autor, esse ideário conforma “uma nova filosofia do desenvolvimento que combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica” (*op. cit.*, p. 32) para organizações como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Em tempos mais recentes, o termo “economia verde” desponta no interior dos debates

9. No original: “*Alternatives to development, rather than development alternatives, as a concrete possibility*”.

10. A busca pelo termo “desenvolvimento sustentável” no Google gera, em menos de 0,53 segundos, mais de 2 milhões de resultados. A procura por “desenvolvimento social”, no caminho da abordagem de Amartya Sen, repercute em mais de 210 milhões de referências.

sobre desenvolvimento sustentável tanto por uma relativa “exaustão” desse último conceito quanto pela necessidade de conferir a ele um caráter mais operativo (Moreno, 2016). No bojo desse tema, encontram-se diferentes estratégias que buscam condicionar as sistemáticas de produção e de circulação de mercadorias. Entre elas, estão: i) a produção agrícola de baixo carbono; ii) as “licitações verdes”, como organizadoras das compras públicas; e iii) a utilização de indicadores de pegada ecológica para determinação da competitividade internacional das nações (*op. cit.*, p. 260).

Em ambas as formulações (humana e ambiental), percebe-se a busca por novas roupagens ao desenvolvimento sem a sua transformação/negação estrutural. Acosta (2016) considera essas escolas como “sobrenomes” ao desenvolvimento. Apesar das limitações de tais abordagens, considera o autor, a ampliação de olhar por elas trazidas contribui consideravelmente para a constituição de outro imaginário sobre os aspectos que compõem as transformações da vida social.

As abordagens de transição, por sua vez, direcionam sua crítica a todo esse conjunto de concepções. Mais do que a remodelagem do desenvolvimento, os trabalhos de autores como Eduardo Gudynas, Alberto Acosta, Arturo Escobar, entre outros, contestam o próprio conceito em si. Como exposto por Lang (2016, p. 31 e 43),

a solução não radica em um “desenvolvimento diferente, sustentável, equitativo, inclusivo: porque a própria noção de “desenvolvimento” – se a olharmos a partir dos fatos gerados – contradiz os conceitos de sustentabilidade, de equidade, de inclusão (...). Diferentemente do “desenvolvimento”, que pretende seguir um caminho traçado, universalmente válido e baseado no conhecimento “especialista” e na ciência moderna, as alternativas são multiformes, têm sujeitos diversos, ocorrem em muitos âmbitos e em sentidos temporais variados. Seus horizontes são os bons viveres, no plural, sempre contextualizados, baseados na aprendizagem coletiva, para superar não apenas o capitalismo enquanto relação capital-trabalho, como também as dimensões do patriarcado, do colonialismo e das relações depredadoras da Natureza sobre as quais aquele se ergue.

Depreende-se disso que a utilização dos conceitos ou das práticas conectadas aos DTs na formulação da PNDU, por exemplo, significa não apenas a incorporação de “novidades” ao debate desenvolvimentista, mas, também, no limite, a sua própria negação. Ademais, assumir tal aparato envolve a adoção de uma postura conceitual que nega o reconhecimento de qualquer tipo de “arcaísmo social”. No plano concreto, trata-se de reduzir o ímpeto pela melhoria/modernização dos processos produtivos e das “liberdades” presentes nos diferentes territórios que conformam o espaço nacional. Entendemos que o realce de tal consciência se mostra fundamental para os objetivos deste relatório institucional.

Consideradas tais questões, recuperamos abaixo algumas perspectivas e pressupostos centrais que marcam os DTs mais expoentes (decrescimento, bem viver, comum, direitos da natureza etc.).<sup>11</sup>

Apesar da união em termos de objetivo final, Escobar (2015) aponta para algumas peculiaridades que marcam as fronteiras entre os teóricos ligados ao decrescimento e ao pós-desenvolvimentismo. Em linhas gerais, o principal ponto de afastamento está na postura mais antropocêntrica adotada pelos primeiros em relação aos segundos. Esses últimos, por sua vez,

11. Parte do conteúdo aqui apresentado também foi discutido em Almeida (2017).

centram-se nos conceitos de direitos da natureza e de “biocentrismo”.

Latouche (2009, p. 8 e 13), principal expoente do decrescimento, caracteriza a corrente da seguinte forma:

*Degrowth is not, in my view, the same thing as negative growth (...) Strictly speaking, we should be talking at the theoretical level of ‘a-growth’, in the sense in which we speak of a-theism, rather than degrowth. And we do indeed have to abandon a faith or a religion – that of economy, progress and development – and reject the irrational and quasi-idolatrous cult of growth. (...) If the other world we want so much is not to look too much like the world we live in, it is high time we decolonized our imaginaries.*

Como se percebe, trata-se menos de um ideário operacional e mais de uma postura de desconfiança e de negação do crescimento como objeto constante de busca (adoração). Em consonância, Asara *et al.* (2015, p. 377) destacam: “*Therefore, degrowth should not be understood in its literal meaning (...). Degrowth is a provocative slogan to challenge, and scape, the ideology of growth. It is a social Project or, borrowing from Bloch, a ‘concrete utopia’ that envisions a deep social-ecological transformation*”.

Em termos operacionais, a opção pelo decrescimento envolve: i) a modificação (diminuição) dos padrões e volumes de consumo; ii) o abastecimento autônomo, a partir do encurtamento das redes comerciais (produção local e regional); iii) os usos comuns; e iv) a diminuição das jornadas de trabalho (Acosta e Brand, 2018). Tais práticas baseiam-se, por sua vez, em valores como solidariedade, confiança e coesão social (Acosta e Brand, 2018).

Ligada à concepção de Serge Latouche, encontram-se as propostas de Daly (2008), que dizem respeito à constituição de uma economia de Estado estacionário (EEE).<sup>12</sup> Nessa corrente, o desenvolvimento do sistema produtivo encontra-se integrado ou mesmo subjugado aos interesses do sistema de vida em sua totalidade, a “ecosfera”. Ainda que menos centrada em utopias concretas que visem a dissolução do modo de produção capitalista, a EEE é importante ao debate uma vez que discute propostas socioeconômicas em escala global (gestão de capitais transnacionais, estabilidade populacional, distribuição de recursos mínimos de subsistência) capazes de promover uma reorganização dos sistemas de vida e interação entre o homem e o meio ambiente.

Como já apontado, tais teorias consideram aspectos ligados não apenas a políticas econômicas. Em seu cerne, encontram-se discussões sobre os múltiplos pressupostos filosóficos e cognitivos que regem a relação do homem com o território que ocupa.

O conceito de excepcionalismo humano, como recuperado e criticado por Srinivasan e Kasturirangan (2016), remete à postura psíquica hegemônica que conduz e orienta essa relação. Absorto pela crença de superioridade sobre todos os outros seres existentes – animais, vegetais e a terra –, o homem qualifica o meio ambiente como mero recurso disponível para uso. A aguda distinção entre humanos e animais torna-se uma determinação severa daqueles que, de fato, possuem direitos. Decorrem isso a “*extractive and exploitation of nohuman ‘Others’, as also the marginalization and displacement of subaltern human ‘Others’*” (Srinivasan e Kasturirangan, 2016, p. 128).

12. A *Steady-State Economy* (SSE).

Em sintonia com essa abordagem, o trabalho de Gudynas (2018) discute a noção de direitos da natureza. A proposta do autor, entre outras questões, confronta um dos conceitos centrais da teoria econômica tradicional, a saber, a ideia de valor. Distanciando-se tanto das formulações marxistas sobre valor de uso, valor de troca e valor trabalho quanto das teorias ortodoxas sobre a função valor-utilidade, Eduardo Gudynas defende que a natureza e as estruturas naturais detêm “valor intrínseco” (não instrumental e objetivo).

A adoção de tal perspectiva pavimenta o caminho de transição do antropocentrismo para o biocentrismo, o qual “de alguma maneira, postula um igualitarismo entre todas as formas de vida” (Gudynas, 2018, p. 65). O autor sublinha que tal teoria não implica um “regresso ao tempo das cavernas” (*op. cit.*, p. 67), mas, sim, o caminhar para um novo futuro. Nesse espaço-tempo pretendido, reconhecidos os valores morais inerentes à natureza, todas as relações econômicas (produção e circulação) voltam-se à manutenção não apenas da vida humana em condições cada vez melhores (desenvolvimentismo), mas, sim, de toda a comunidade biótica que integra o planeta.

Por essa abordagem, Gudynas reinterpreta o debate sobre sustentabilidade enquadrando-o em quatro grandes categorias fundamentais, quais sejam: i) sustentabilidade não incorporada (ideologias clássicas sobre o progresso e o desenvolvimento econômico); ii) sustentabilidade fraca (aceitação dos temas ambientais, sobretudo via valoração econômica dos recursos); iii) sustentabilidade forte (crítica aguda ao ideal do progresso e exigências de manutenção do capital natural); e iv) sustentabilidade superforte – ética biocêntrica, procura de novos estilos ou de alternativas ao desenvolvimento (Gudynas, 2018, p. 259).

No interior dessa última perspectiva, encontra-se o conceito-prática de bem viver, uma das correntes mais bem desenvolvidas no interior dos DTs. Conforme exposto por Acosta (2016, p. 31, grifo nosso),

o Bem Viver, Buen Vivir ou Vivir Bien também pode ser interpretado como *sumak kawsay* (kíchwa), *suma qamaña* (aymara) ou *nhandereko* (guarani), e se apresenta como uma oportunidade para construir coletivamente uma nova forma de vida. Não se trata de uma receita expressa em alguns artigos constitucionais e tampouco de um novo regime de desenvolvimento. O Bem Viver é, essencialmente, um processo proveniente da matriz comunitária de povos que vivem em harmonia com a Natureza. *Os indígenas não são pré-modernos ou atrasados.*

Desdobrado institucionalmente, sobretudo por sua regulamentação na constituição equatoriana, a prática do bem viver ancora-se fortemente na superação do modelo extrativista (Acosta e Brand, 2018) e, por conseguinte, das relações de dependência dos mercados transnacionais.

Ainda que negando a existência de um plano único para tal superação, Acosta e Brand (2018, p. 145) entendem que ela passaria: i) pela introdução de padrões sociais, ambientais, tecnologias modernas e compensações justas às populações atingidas pelo extrativismo; ii) pela redução ao mínimo possível da exploração de recursos naturais; iii) pelo reconhecimento de economias plurais, solidárias e comunitárias; iv) pela realização de reformas estruturantes (agrárias, tributárias etc.) baseadas na equidade social e ecológica; e v) pelo reconhecimento dos Estados plurinacionais.

Atravessando ou sendo incorporadas por esses discursos de transição, as práticas ligadas à economia popular e solidária (Epsol) e, mais recentemente, à ideia do comum ganham novo protagonismo nos debates sobre desenvolvimento econômico.

A Epsol, tradicionalmente, baseia-se na promoção de alternativas de desenvolvimento produtivo, na maior parte das vezes de pequena escala e voltadas à criação de oportunidades e de possibilidades de subsistência afastadas das lógicas de funcionamento dos grandes mercados. Nesses termos, surgem como importantes alternativas em territórios que se estruturam por processos de desenvolvimento desigual e concentrado, como nos casos das regiões metropolitanas, e que possuem pouca diversificação produtiva. A respeito do termo, destaca Coraggio (2017, p. 31-32):

Quanto ao conceito de Economia Popular e Solidária, o vemos como um grande guarda-chuva que engloba conceitos e práticas muito diversos. “Social” e “Solidária” não são sinônimos; mesmo que às vezes usados desta maneira, possuem diferenças e se combinam de maneiras diversas. “Social”, como já dito, se refere a considerar expressamente a relação entre formas de integração social da economia, enquanto “solidário” se refere a uma sociedade que organiza sua economia de modo a alcançar solidariamente a reprodução e o desenvolvimento da vida de todas e todos em uma relação virtuosa com a natureza da qual fazemos parte.

Nesse sentido, Coraggio destaca alguns princípios que permeiam a economia popular e solidária (Ecosol) e relacionam-se ao trabalho produtivo, à circulação de mercadorias, à coordenação política e ao sistema de consumo. Ressaltam-se, entre eles: i) o acesso ao trabalho digno para todos; ii) a não exploração do trabalho alheio; iii) a produção socialmente sustentável; iv) a justiça social; v) a redistribuição do excedente; vi) a reciprocidade e o intercâmbio; vii) a valorização da economia doméstica; viii) a planificação econômica participativa; ix) o consumo responsável ou consumo “suficiente”; x) a sinergia entre atividades econômicas; e xi) a complexidade em vez da especialização (Coraggio, 2017). Como se vê, boa parte desses princípios/medidas alinham-se às proposições pós-desenvolvimentistas.

Extrapolando o universo estritamente econômico, as práticas ligadas à Ecosol também se mostram como potências de reconstrução política e identitária de povos e comunidades excluídas pelos processos tradicionais de produção e governança. Nas palavras de Sá (2017, p. 79),

No espaço latino-americano, a economia solidária contribui decididamente para criação de um Estado social de direito e para a coesão social em sociedades altamente fraturadas. Esta economia integra as redes de produção e de troca designadas como “economia popular”, de que são exemplo grupos de autoconstrução, grupos de sem abrigo e de “sem terra”, restaurantes populares, hortas comunitárias, cooperativas de compra e de produção ou de distribuição, cooperativas de crédito, microestruturas familiares, associações de saúde, creches, centros de saúde. Se muitas dessas organizações são formalmente constituídas, outras integram a economia informata, emergindo, pouco a pouco da “economia subterrânea”, na qual nasceram e deram os primeiros passos.

Na constituição desse novo paradigma, surgem diferentes desafios. Destacam-se entre eles as questões ligadas à cultura política de participação, a ausência de políticas públicas e a alta de envolvimento das estruturas de governança tradicionais na temática da Ecosol, bem como as problemáticas em torno dos paradigmas científicos e tecnológicos já constituídos e baseados na lógica excludente do mercado capitalista (França Filho, 2017).

A perspectiva do comum, caminhando no sentido dos DTs, também propõe um novo modelo civilizacional. Como apontado por Alves (2015, p. 260),

[o Comum] caminha pela ilegalidade (Marcuse, 2013), pelo desentendimento (Racière, 1996) e pela insurgência (Holston, 1996) que impõem novas subjetividades e novas espacialidades não autorizadas ou não planejadas sobre a cidade – negando, assim, a ordem abstrata do Estado e do capital materializada no regime de propriedade privada.

Além de uma tática de cunho jurídico, as diferentes concepções a respeito do comum integram em seu interior reflexões a respeito da consciência e concepção humana sobre si (Bollier, 2014). Nesses termos, pensar sobre o comum – ainda que experiências isoladas se mostrem presentes em diversos casos (Ostrom, 1990) – significa refletir sobre uma realidade virtual universal, ou, nos termos de Lefebvre (2016), em uma “utopia concreta” que repense a relação dinâmica entre determinada materialidade e as instituições de gestão a ela relacionadas (Enright e Rossi, 2020).

Para Foster e Iaione (2016, p. 8), apesar das características revolucionárias e à margem do formal, “*a theory of the urban common also needs a theory of governance*”. Com forte base nos trabalhos desenvolvidos por Elinor Ostrom, as autoras relacionam diferentes formatos de governança e organização coletiva que contribuem para o entendimento e a vivência do comum em suas diferentes dimensões.

As táticas de “empoderamento” local voltadas ao fortalecimento de instituições e espaços de decisão autorreguláveis (conselhos, assembleias comunitárias etc.) e à concepção da cidade como valor de uso (parques comuns, hortas comunitárias etc.), estabelecem-se como canais e estruturas emancipatórias para uma governança cidadina colaborativa e baseada numa concepção plural sobre o sentido da política.

Por fim, conforme proposto pelo líder espiritual, político e intelectual Bhave (1956; 1963), o comum, ou a gestão comunitária dos recursos, deriva de transformações cosmológicas e relacionais entre os homens. Responsável por um dos maiores processos de redistribuição fundiária da história da Índia (Cholkar, 2017), Vinoba Bhave indicava que a terra comum se constituía como elemento fundamental para a emancipação humana. Os ideários e os instrumentos legais resultantes da obra-ação do líder têm sido utilizados por diferentes vilas indianas que resistem à expansão do extrativismo em seus territórios (Almeida, 2020).

Todas essas perspectivas, aglutinadas pela busca de outras bases motrizes para o desenvolvimento ou pela sua negação como conceito válido, também podem ser discutidas à luz do espaço urbano e das dinâmicas econômicas nele instituídas. Essa transposição, no entanto, ainda se mostra pouco desenvolvida em trabalhos técnicos e acadêmicos.

Entendemos que abordagens como as de Ibáñez (2016), defensoras de um projeto “antidades”, parecem contribuir pouco para o debate. Identificando-a como lócus de distanciamento do camponês, como símbolo do poder patriarcal ou fruto da invasão colonial, o autor, apesar de reconhecer, minimiza consideravelmente os elementos de heterogeneidade, simultaneidade e de práxis política que marcam a forma urbana e o processo de urbanização em formato extensivo (Monte-Mór, 2005). Nesses termos, insiste em uma dicotomia campo-cidade/rural-urbana que possui cada vez menor sentido concreto.

O recente trabalho de Silva (2017), no entanto, oferece uma perspectiva mais robusta para tal diálogo. Através do conceito de “socialização da natureza”, o autor busca identificar nos circuitos internos de comércio citadino, não embasados nas dinâmicas internacionais nem nos sistemas de industrialização poluentes e desiguais, um lugar de combinação entre os saberes ditos tradicionais, o patrimônio natural e a vida econômica urbana.

A economia do açaí em Belém, base empírica da tese de Silva, corrobora tal argumento. Conforme realçado pelo autor,

Argumenta-se que esse setor fornece exemplo de um processo virtuoso: a formação da economia do açaí como economia urbana baseada em recursos da biodiversidade amazônica, articulados ao mercado com base em relações sociais regionais e técnicas de produção e processamento formadas endogenamente. A formação deste setor permitiu uma vez consolidada a importância do açaí no mercado regional, que houvesse a articulação do produto à exportação, sem o processo típico de mobilização externa e inserção frágil de produtos regionais amazônicos em mercados externos, que é tão conhecido na história econômica da Amazônia. Conclui-se que uma mudança de perspectiva quanto à importância da relação sociedade e natureza mediada pela vida urbana, é útil como opção ao enfoque industrial como maneira de compreender alternativas de desenvolvimento na Amazônia (Silva, 2017, p. 231).

Nessa abordagem, recuperam-se e integram-se de forma diferenciada as múltiplas perspectivas ora debatidas (a endogeneidade de Furtado, a base exportadora de North, a compreensão da natureza como sujeito de direitos de Gudynas etc.). Ao mesmo tempo, tendo em vista o argumento da mediação urbana, há um avanço propositivo de visão.

A reflexão mais aprofundada sobre esses pontos e a concepção de estratégias para a aplicação dos DTs aos instrumentos de concepção/regulação urbana, como a PNDU, são exercícios importantes para construir a integração discutida neste RI. O recorte preciso dos conceitos a serem utilizados na política nacional, apresentados preliminarmente na seção 5, mostra-se como um esforço nesse sentido.

Realizadas tais considerações, a próxima subseção sistematiza as análises ora realizadas.

## 2.4 Resumo dos pontos discutidos

Nesta subseção, discutimos diferentes teorias e conceitos que se referem à temática do desenvolvimento econômico e à sua articulação em termos espaciais. Os tópicos a seguir apresentam uma síntese dessas análises.

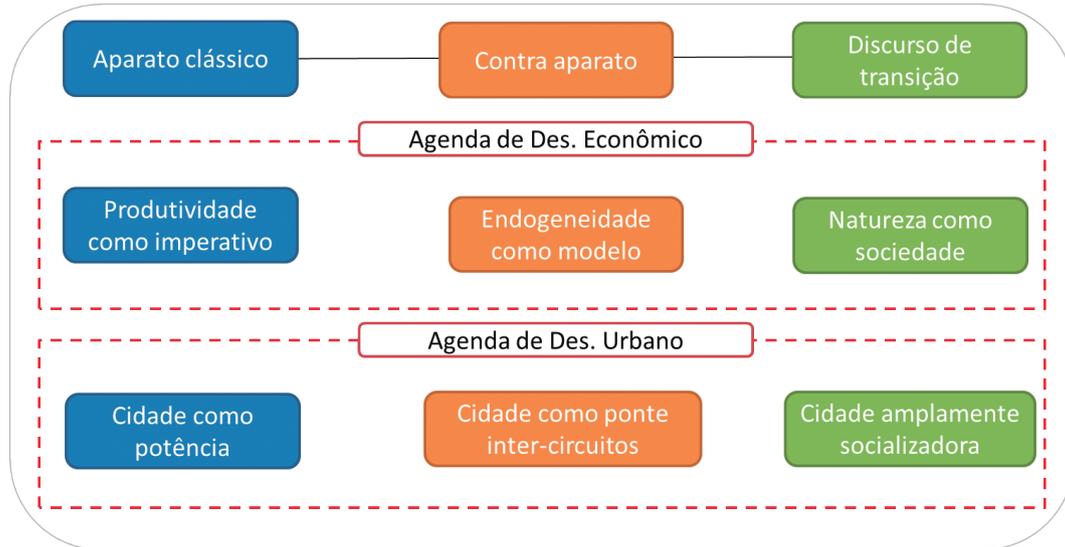
- 1) Inicialmente, consideramos o desenvolvimento econômico a partir das elaborações etapista-crescentocentristas. Desenvolvida no período do pós-guerra, tal perspectiva assume o desenvolvimento como um processo de superação dos valores, modos de vida e sistemas produtivos percebidos como arcaicos.
- 2) O crescimento econômico, advindo pelo aumento da produtividade do capital e do trabalho, mostra-se como elemento central ou mesmo sinônimo desse ideário desenvolvimentista.
- 3) O espaço urbano, nessa perspectiva, é o motor do crescimento.
- 4) O crescimento pró-“avanço” se realiza de duas formas principais:

- a) pela aceleração e pelo incremento dos circuitos fundiários/imobiliários urbanos; e
  - b) pela minimização/eliminação dos fatores impeditivos à aglomeração urbano-industrial (diminuição dos custos de transporte; qualificação da mão de obra; incremento da produtividade do solo etc.).
- 5) Os diferenciais de crescimento-desenvolvimento podem ser percebidos ou interpretados através do sistema hierárquico urbano. Tal hierarquia (baseada na concentração de produtos e serviços econômicos e na abrangência do poder de comando de determinado território sobre outro) reproduz, em certo sentido, o imaginário etapista que marca a teoria geral sobre desenvolvimento econômico.
  - 6) O receituário do pós-guerra é desafiado em diferentes níveis e frentes. De um lado, autores advindos do próprio Norte global contestam a linearidade do processo de desenvolvimento e sua relação inevitável com o crescimento econômico. De outro, os teóricos dependentistas demonstram que o subdesenvolvimento é condição ao desenvolvimento dos países centrais.
  - 7) Propostas ligadas ao desenvolvimento desequilibrado (concentração de capital), à ruptura da causalidade circular cumulativa (difusão de capital) e ao incremento da base de exportação advêm do primeiro grupo.
  - 8) A argumentação dependentista, por sua vez, assume o desenvolvimento como um processo relacional. Nesses termos, alcançá-lo depende menos das atividades produtivas e mais das interações existentes entre os atores econômicos de determinado território.
  - 9) A noção de desenvolvimento endógeno (problemas, soluções e prioridades internas como bases) emerge desse debate.
  - 10) A dinâmica global centro-periferia estabelece-se em diferentes níveis e escalas territoriais. A elaboração de Milton Santos sobre os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos demonstra esse ponto.
  - 11) O circuito inferior concentra uma série de atividades econômicas que servem tanto para a subsistência de determinado grupo/local quanto para sua interação com outros centros. Essa dinâmica implica modificações na concepção da hierarquia urbana de um território.
  - 12) O urbano, não mais interpretado como motor do crescimento, mostra-se promotor de uma práxis política capaz de romper o funcionalismo e as desigualdades da sociedade industrial.
  - 13) Os DTs mostram-se como uma nova fronteira nesse debate. A partir deles, tem-se a negação do próprio conceito de desenvolvimento em si.
  - 14) A constituição do imaginário proposto pelos DTs passa pela adoção de distintos conceitos, práticas, entre os quais são exemplos:
    - a) direitos da natureza;
    - b) bem viver;
    - c) decrescimento; e
    - d) comum.

- 15) A correlação desses discursos com a questão espacial, apesar de necessária, ainda se mostra incipiente. O conceito-processo de “socialização da natureza” pode contribuir nesse ponto. Nessa perspectiva, o *meio* urbano atua como articulador da relação homem-natureza e, respeitados os direitos de ambos, multiplica as interações e as possibilidades de DEL.

FIGURA 3

**Elementos/conceitos-chave segundo os discursos de desenvolvimento: Agenda de Desenvolvimento Econômico e Urbano**



Elaboração do autor.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

### 3 CARACTERIZAÇÕES E TRANSFORMAÇÕES

Na seção anterior, apresentamos e discutimos algumas das teorias principais ligadas ao desenvolvimento econômico. Com diferentes níveis de detalhamento, as análises realizadas buscaram expor, para além dos aspectos produtivos, as questões espaciais que se relacionam direta ou indiretamente com as premissas desenvolvimentistas. Entre outras questões, deu-se ênfase ao papel desempenhado pelo ambiente urbano – social, geográfica e fisicamente construído (na organização e funcionalidade do espaço econômico nacional, supranacional, local etc.).

Esta seção, considerado esse aparato, caracteriza a realidade espaço-produtiva brasileira, evidenciando as atividades econômicas existentes em determinada região, as potencialidades de articulação intramunicipal a partir delas e os possíveis gargalos/lacunas delas resultantes e/ou por elas deixadas. Ressalta-se que tal caracterização não se preza a um diagnóstico aprofundado da dinâmica econômica nacional em suas múltiplas escalas e dimensões. Seu objetivo, em sincronia com a proposição geral deste RI e com as considerações anteriormente apontadas, é o de iluminar determinados pontos que possam contribuir para o alinhamento (sincronização) entre as agendas de desenvolvimento econômico e urbano local.

Tendo em vista a infinidade de informações disponíveis para tal exercício, restringimos nossa análise a determinadas variáveis relacionadas diretamente à presença/ausência

de atividades produtivas no território, bem como de iniciativas ligadas ao seu fomento. Ressaltam-se, nesses termos, os dados referentes: i) à produção agregada e setorial local (PIB e valor adicionado bruto – VAB); ii) ao volume e porte das empresas existentes no país; e iii) ao percentual médio de investimentos públicos municipais realizados em funções econômicas de despesa (agricultura, indústria e comércio e serviços). Ademais, na maior parte das vezes, as informações encontram-se representadas em termos cartográficos, auxiliando em sua visualização espacial.

Ressalva-se, por fim, que a totalidade desses números caracteriza o ambiente formal das economias locais, ou seja, possui considerável limitação para o entendimento amplo das dinâmicas produtivas e comerciais desses ambientes. Ainda assim, realçados mais uma vez os objetivos deste trabalho, bem como as ressalvas e os cuidados analíticos presentes na abordagem conceitual, entendemos que a discussão a seguir revela elementos importantes para orientar a formulação da PNDU.

### 3.1 Produção agregada e valor adicionado setorial: perfil nacional e expressões locais

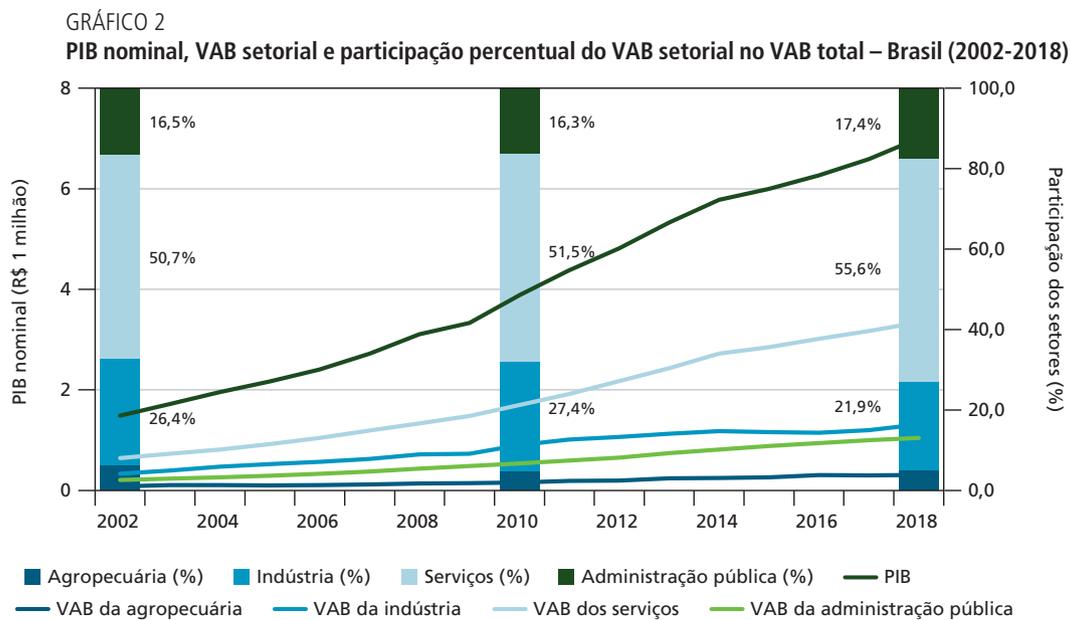
As informações relativas ao PIB nacional, expressão numérica ligada tradicionalmente ao conceito de crescimento e desenvolvimento econômico, revelam um cenário de contínuo aumento nominal entre os anos de 2002 e 2018. A variação percentual, igual a 370%, demonstra tal realidade.

Em termos setoriais, nota-se que o setor terciário (serviços) demonstra o maior crescimento, variando 419% no período. Em seguida, tem-se a administração pública (399%), a indústria (292%) e a agropecuária (280%). Tendo em vista esses diferenciais, percebem-se mudanças singelas no peso de cada setor na composição geral do produto.

Como apontado pelo gráfico 2, as atividades industriais revelam a maior perda relativa. Se, em 2002, o VAB da indústria representava 26,4% do VAB total (PIB subtraídos os impostos), em 2018 tal percentual passou para 21,9%. Nota-se, ainda, que o período entre 2010 e 2018 concentra as maiores perdas relativas do setor secundário. A queda nos preços internacionais das *commodities*, entre outros fatores, influenciou a construção desse cenário.

Os serviços, considerado seu expoente crescimento em termos absolutos, mostram-se como principais responsáveis pela absorção dessas perdas. Entre os extremos do período, nota-se que as atividades terciárias passaram a compreender 55,6% do VAB total. A agropecuária e a administração pública, por seu turno, demonstram relativa estabilidade. Enquanto a primeira passa de 6,4% para 5,2% de representação entre 2010 e 2018, a segunda percebe leve aumento, saindo de 16,5% para 17,4%.

Em suma, no que tange ao valor de produtos e serviços comercializados, nota-se um caminho de terciarização da economia nacional, sobretudo no momento mais recente (2010-2018). Nessa trajetória, as atividades industriais, apesar do crescimento absoluto, revelam as maiores perdas percentuais, seguindo um cenário já desenhado desde os anos 1990.



Entre outras questões, esse processo implica mudanças no ambiente de trabalho e nas dinâmicas de remuneração/seguridade que envolvem a vida econômica dos indivíduos e das cidades.

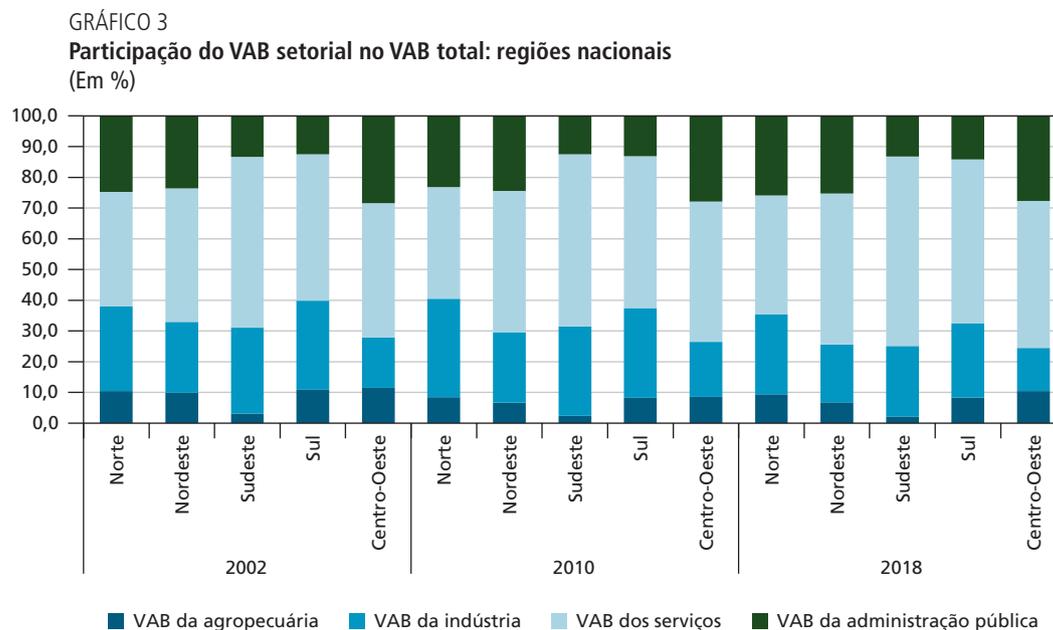
Como apontado por Porschman (2016), a terciarização recente pode ser entendida pela lógica da “uberização” das transações econômicas. Nesse contexto, tonificado pelas reformas trabalhistas recentes e pelo cenário pandêmico, amplia-se a flexibilidade das regras e das negociações estabelecidas entre os consumidores, prestadores de serviço e empregadores.

Ademais, seguindo a lógica do pensamento cepalino, essa realidade impõe um novo sistema de dependência, no qual o controle e a gestão dos sistemas informacionais localizam-se em países e cidades centrais, assim como o uso em massa das aplicações e das relações delas derivadas distribui-se pela periferia global e urbana.

De volta ao cenário nacional, percebe-se que as dinâmicas produtivas setoriais apresentam determinadas nuances regionais e alterações específicas ao longo do tempo (gráfico 3).

No ano de 2002, nota-se que as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul apresentavam participações praticamente equânimes do setor agropecuário em seu VAB total. O Sudeste, no entanto, percebia um valor consideravelmente menor, aproximadamente 3%.

No âmbito industrial, o Centro-Oeste possuía o menor dos percentuais, igual a 16,3%. Em todas as demais regiões, tal valor ultrapassava a casa dos 20%, destacando-se a porção Sul, com percentual igual a 29,1%. Norte, Nordeste e Sudeste demonstraram resultados respectivamente iguais a 27,6%, 23% e 16,3%.



Fonte: Sidra/IBGE.  
Elaboração do autor.

O setor terciário, de maior representatividade, abarcava mais de 50% do VAB total da região Sudeste já em 2002. Na Norte, entretanto, o percentual era de 37,2%.

A administração pública, por fim, demonstra relevância consideravelmente diferente entre as regiões. No Centro-Oeste, região de menor participação industrial, o VAB da administração pública correspondia a 28,4% do VAB total. No Sudeste, tal valor foi de aproximadamente 10%. No Norte e no Nordeste, os valores foram respectivamente iguais a 24,8% e 23,6%.

Nota-se, nesses termos, o considerável papel exercido pelo setor público na economia nacional. Em tal cenário, a composição de estratégias de DEL deve necessariamente contemplar a ação desse ator.

Ao considerarmos o exercício de 2018, como observado no contexto nacional, percebe-se que todas as regiões passam por perdas percentuais na participação do VAB da agropecuária. O Nordeste demonstra a queda mais expressiva (diminuição de 3,2 pontos percentuais – p.p.) e o Centro-Oeste, a mais singela (1,1 p.p.). Na região Sudeste, a participação do setor chegou a 2,1% em 2018, mantendo o menor percentual entre as regiões nacionais.

Da mesma forma, a representatividade do setor industrial sofre redução em todas as agregações. No Sul e no Sudeste, as quedas foram praticamente idênticas (4,9 e 4,8 p.p.), enquanto no Nordeste, região com a maior diminuição no VAB da agropecuária, o indicador caiu 4,1 p.p. No Norte e no Centro-Oeste, as reduções mostram-se mais singelas, respectivamente iguais a 1,6 e 2,3 p.p. O Centro-Oeste mantém a menor participação do VAB da indústria no cenário nacional (14% em 2018). Esse caso sinaliza, de alguma forma, para a fragilidade do atrelamento/encadeamento produtivo entre a base primário-exportadora e as atividades produtivas mais complexas.

O setor de serviços abarcou as perdas dos demais. Na região Sudeste, o VAB dos serviços cresceu 6 p.p., chegando a 61,6% do VAB total de 2018. A administração pública manteve seu patamar, ou seja, igual a 13,3%. Percebe-se que o valor das atividades e serviços desse setor não observam substituição ou perda relativa.

Na região Norte, nota-se que as perdas dos setores primário e secundário são absorvidas de forma dividida entre o VAB dos serviços (aumento de 1,4 p.p.) e o VAB da administração pública (1,2 p.p.). Revela-se, assim, um cenário em que os empreendimentos terciários privados não conseguem abarcar/compensar sozinhos as quedas de seus pares.

No Nordeste observa-se cenário semelhante, porém menos equilibrado. Enquanto o VAB dos serviços absorve 5,7 p.p. das perdas primária e secundária, a administração pública incrementa sua participação em 1,7 p.p. Nessa região, o setor terciário, exclusive a administração pública, passou a compreender cerca de 50% do VAB total. O movimento é semelhante ao ocorrido no Sul do país (aumento de 5,6 p.p. do VAB dos serviços e de 1,7 p.p. do VAB da administração pública).

A região Centro-Oeste, por fim, também tem no terciário privado seu maior núcleo de absorção das perdas setoriais. O VAB dos serviços regional aumentou cerca de 4 p.p. no período, chegando a 47,9% do VAB total em 2018. A administração pública, por seu turno, percebe singelo aumento (0,7 p.p.). Ainda assim, o Centro-Oeste mantém-se como a região em que a administração pública possui a maior relevância em termos de geração de valor adicionado. Em 2018, o percentual do setor foi igual a 27,7% do VAB total.

Em resumo, percebe-se que o cenário regional, apesar de seguir os padrões produtivos do contexto nacional (terciarização), revela certas especificidades. Entre elas, resalta-se: i) a considerável e maior relevância da administração pública nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação às demais; e ii) o frágil percentual de participação das atividades industriais na composição produtivo-comercial das regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Conforme discutimos anteriormente, esses apontamentos interessam-nos menos pela indicação de qual setor ou qual agregado observou maior crescimento e mais para a compreensão dos contextos em que a PNDU deverá atuar de modo a promover o desenvolvimento endógeno e socialmente justo das cidades brasileiras.

Nesses termos, cabe considerar que cerca de 25% do PIB nacional, em 2018, mostrava-se concentrado em apenas oito cidades brasileiras.<sup>13</sup> Apesar de tal cenário ser mais pulverizado que o percebido em 2002 (quatro municípios detendo 25% do PIB), percebe-se que o crescimento econômico obedece a uma dinâmica de aguda concentração.

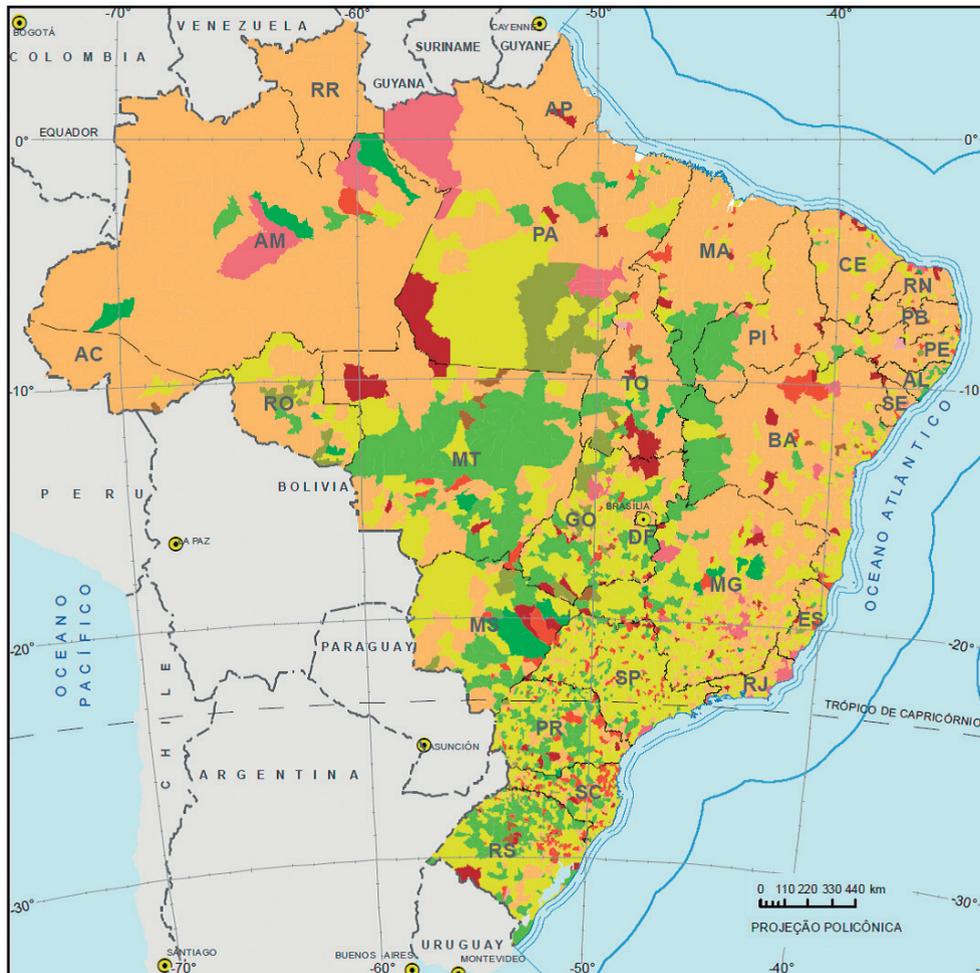
Ao verificarmos as informações produtivas em termos municipais (figura 4), tal cenário se revela de forma mais evidente.

Como se vê, em um grande bloco territorial, que parte do norte de Minas Gerais e abrange considerável parcela das regiões Nordeste e Norte, o setor público mostra-se como o protagonista das economias (produtivas/comerciais) locais. Entre os 5.553 municípios

13. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/pibmunic/>. Acesso em: fev. 2021.

brasileiros, 2.739 (49%) têm o VAB da administração pública como principal componente do VAB total. Nesse contexto, promover o DEL passa, necessariamente, por considerar e remodelar o papel do setor público nesses territórios. De que modo a administração pública pode contribuir para a manutenção e/ou a geração de atividades produtivas que estejam voltadas ao enfrentamento das problemáticas socioeconômicas e urbanas locais? Voltaremos a essa questão mais adiante.

FIGURA 4  
Principal componente do VAB total: municípios brasileiros (2018)



Fonte: IBGE – PIB dos Municípios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/pibmunic/>. Acesso em: fev. 2021.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

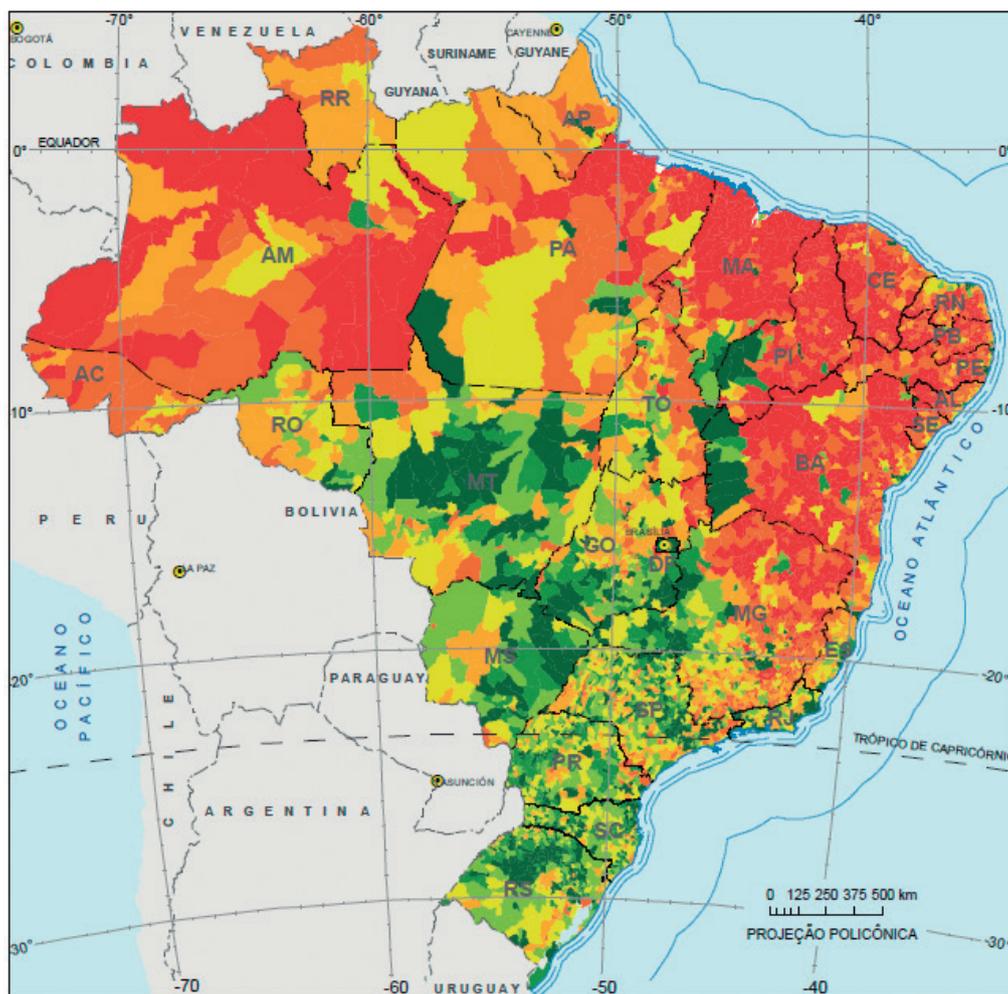
A dinâmica agropecuária, apesar de possuir baixa representatividade no agregado, pulveriza-se de forma aguda no território, sobretudo nas regiões Sul e Centro-Oeste.

O extrativismo industrial estabelece suas ilhas de peso mais significativo nas regiões minerárias (66 municípios). Nesses espaços, conforme realçamos anteriormente, o empreendimento industrial revela-se como um enclave produtivo. A (re)socialização da riqueza monetária gerada nesses territórios, para além das transferências tributárias ao setor público, coloca-se como um desafio a ser enfrentado. As atividades de transforma-

ção, majoritariamente afastadas dos centros extrativistas, mostram-se como protagonistas econômicos de 268 localidades.

Ao considerarmos a distribuição do PIB pela população, em um cenário de plena igualdade, nota-se que os lugares de prevalência do VAB da administração pública possuem os menores PIBs *per capita* do país. Como se percebe pela figura 5, 1.422 municípios (25% do total) encontram-se na faixa mais baixa. Ademais, tem-se que 4.323 municípios (78%) encontram-se abaixo da média nacional. Reforça-se aqui a alta concentração do PIB brasileiro e as desigualdades impostas por esse cenário.

FIGURA 5  
PIB *per capita* dos municípios brasileiros por faixa de valor



Fonte: IBGE – PIB dos Municípios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/pibmunic/>. Acesso em: fev. 2021.

Obs.: 1. *Fac simile*.

2. A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em termos regionais, nota-se que o Centro-Oeste e outras regiões com prevalência do agronegócio possuem altos valores de PIB *per capita*. O elevado grau de ruralização desses territórios e, por conseguinte, sua menor densidade demográfica contribuem para a formação desse cenário. No Norte e no Nordeste, considerável parte das localidades encontra-se nas

menores faixas de valor. Esse cenário implica limitações ao mesmo tempo que sugere caminhos por onde devem passar as estratégias de DEL.

Na próxima subseção, daremos continuidade a essas análises tendo o emprego formal e o porte das empresas como variáveis principais de discussão.

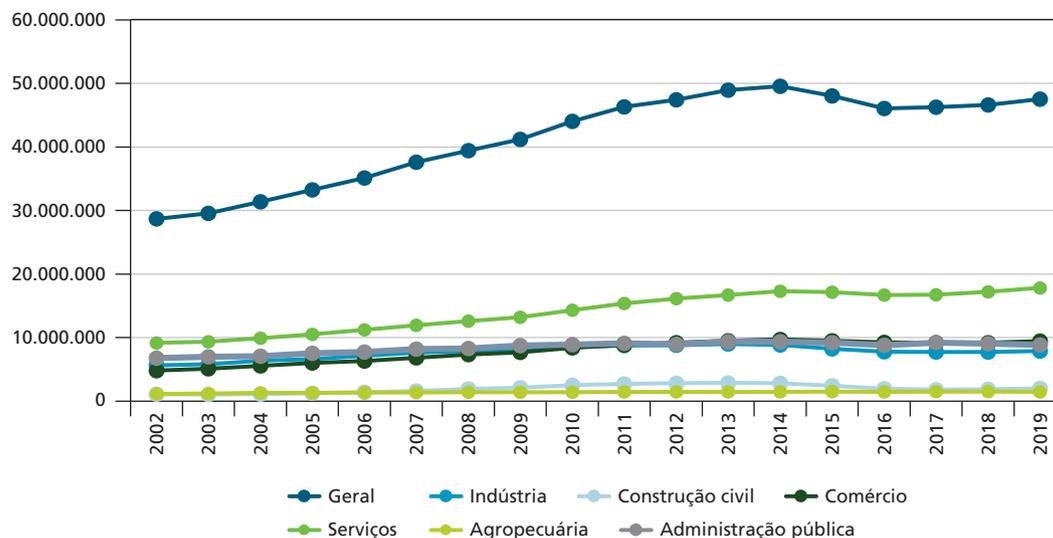
### 3.2 Emprego e empresas formais: trabalho em que e para quem

A evolução do emprego e dos empreendimentos econômicos formais, entre muitas outras trajetórias, demonstra as maneiras pelas quais a riqueza produzida e comercializada setorialmente (PIB e VAB) é socializada através da geração de postos de trabalho, oportunidades de empreendedorismo etc. Expressaremos aqui algumas facetas dessa realidade no cenário nacional, articulando a discussão aos objetivos do RI.

Em termos agregados, nota-se que o crescimento do emprego formal no Brasil, nos últimos dois decênios (2002-2019), foi da ordem de 66%. As atividades agropecuárias (30%) observaram a menor variação. Seguem-nas as atividades da administração pública (31%), da indústria (40%), da construção civil (82%), dos serviços (94%) e do comércio (96%).

GRÁFICO 4

Evolução dos empregos formais: número geral e setorial – Brasil (2002-2019)



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais).  
Elaboração do autor.

Como apontado anteriormente, o setor primário é também o que demonstra a menor variação do PIB nominal no período, igual a 280%. Por seu turno, também como visto, o protagonismo da agropecuária na composição do VAB setorial mostra-se presente em diversos municípios brasileiros, sobretudo no Centro-Oeste. Mescla-se, assim, uma menor aceleração relativa tanto dos valores comerciais advindos de produtos primários (deterioração dos termos de troca) quanto dos empregos formais ligados ao setor.

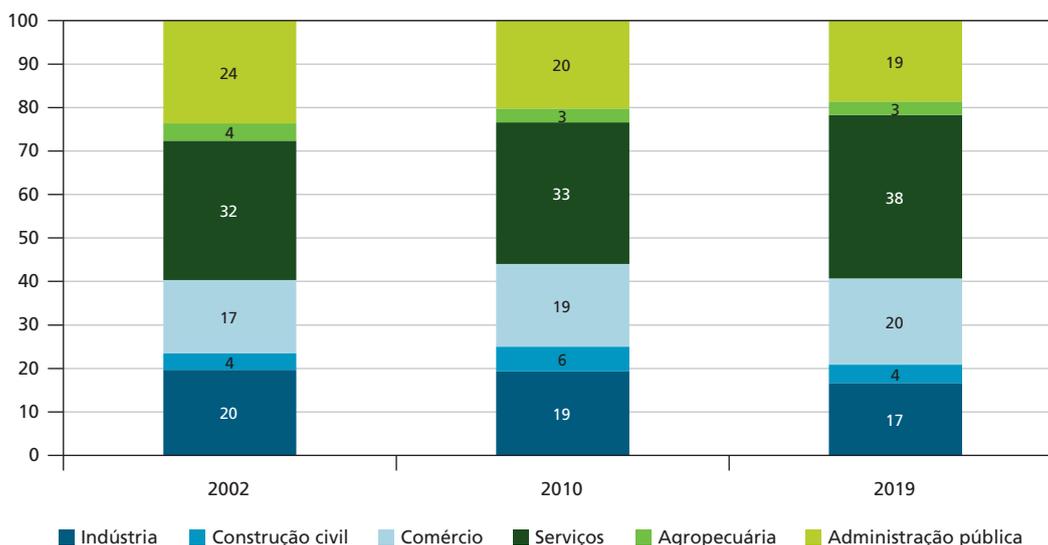
Na dinâmica industrial, incluída a construção civil, tal processo também é percebido, ain-

da que de forma menos aguda. Enquanto o VAB da indústria variou 292%, os empregos setoriais aumentaram 47% (quociente de 6,21 contra 9,3 da agropecuária). Em termos territoriais, por outro lado, a prevalência do VAB da indústria se mostra bastante rara no território nacional.

No âmbito terciário, exclusive o comércio e a administração pública, nota-se uma maior aproximação entre o crescimento do produto e dos postos de trabalho. Com quociente VAB/EMP igual a 4,45, o setor de serviços demonstra os maiores aumentos tanto de valor monetário quanto de empregos formais gerados no período.

Em 2019, o terciário privado (serviços e comércio) absorveu quase 60% dos empregos formais existentes no país (gráfico 5). Em 2002, tal percentual era de 49%.

GRÁFICO 5  
Empregos formais por setor – Brasil  
(Em %)



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

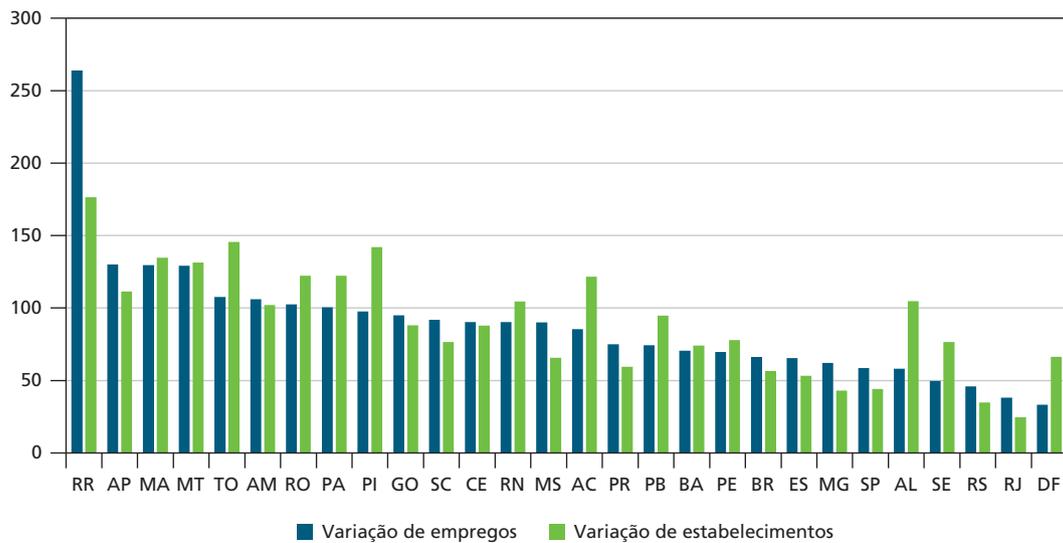
Nota-se, ainda, que a administração pública percebeu uma diminuição em sua participação percentual. Apesar disso, como já indicado, a parcela do VAB da administração pública no VAB total manteve-se praticamente estável no período. A variação dos empregos desse setor mostra-se equivalente à da agropecuária, ou seja, igual a 31%. No entanto, o valor monetário dos serviços públicos (VAB da administração pública) cresceu consideravelmente mais que o das atividades primárias (399% *versus* 280%). O quociente do setor (12,8) revela o maior lapso entre o aumento da riqueza e dos vínculos ativos. Apesar disso, ainda que não socializado de forma aguda pelo trabalho, o VAB público, diferentemente do privado, tende a contribuir de maneira mais incisiva para o incremento das condições coletivas de reprodução. A canalização desse excedente em atividades com maior capacidade de geração de postos de trabalho, sobretudo nos municípios de maior “dependência” do VAB da administração pública, mostra-se como uma possibilidade ao DEL. Tal postura

“empreendedora” por parte do Estado<sup>14</sup> mostra-se ainda incipiente na escala municipal.

Ao desagregarmos os dados, notam-se algumas nuances. A região Sudeste, concentradora do maior volume populacional, possui os menores percentuais de variação dos vínculos ativos. Esse cenário praticamente se repete ao considerarmos a trajetória do número de empresas existentes (gráfico 6). Fogem a essa coincidência, os municípios dos estados de Sergipe, Alagoas e o Distrito Federal. Nesses locais, o volume de negócios cresce mais do que a média nacional, mas a variação dos empregos formais mostra-se menos expressiva.

GRÁFICO 6

**Varição no número de vínculos ativos (empregos formais) e de empresas – UFs e Brasil (2002-2019)**  
(Em %)



Fonte: Rais.

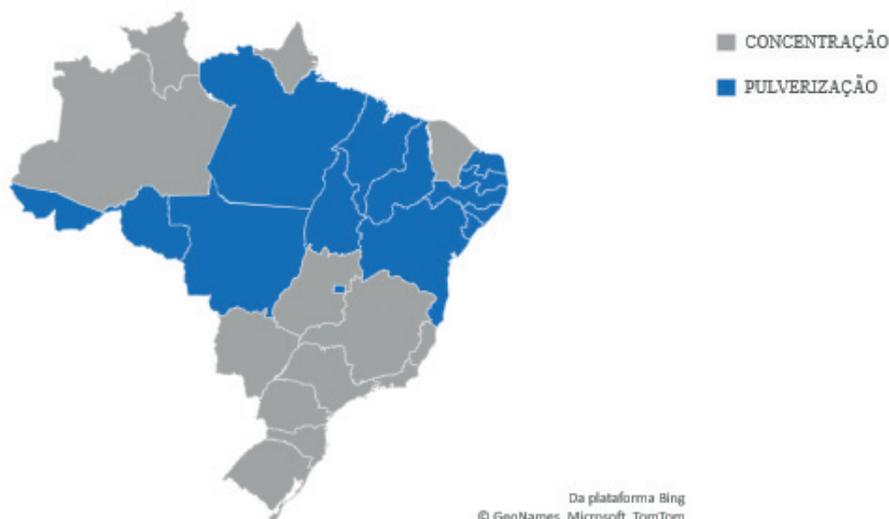
Elaboração do autor.

Obs.: UFs – Unidades da Federação.

Nota-se que em treze estados, seguindo o cenário agregado, o crescimento do volume de empresas foi menor que o de empregos formais. Nesses casos, sugere-se um processo de concentração da mão de obra nas unidades produtivas e, por conseguinte, de incremento do tamanho médio desses estabelecimentos. Tal dinâmica é localizada sobretudo no eixo centro-sul do país. Em outros quatorze estados, principalmente no Nordeste brasileiro, o volume de empresa cresce de forma mais acelerada. Sugere-se, assim, um movimento de pulverização das unidades empresariais e diminuição do porte médio dos empreendimentos.

14. Sobre a ideia de Estado empreendedor, ver Mazzucato (2014). Nessa perspectiva, o Estado, em vez de se afastar, aproxima-se da esfera produtiva, sobretudo pelo fomento de atividades econômicas inovadoras e pelo estímulo financeiro ao desenvolvimento tecnológico. A noção de empreendedorismo individual, meritocrata e substituto das funções sociais do Estado é, assim, desconsiderada. Em seu lugar, entende-se e demonstra-se que atitudes empreendedoras de alto vulto e relevância internacional, como parte de um esforço coletivo, realizam-se através de volumosos investimentos públicos em setores estratégicos.

FIGURA 6  
Tendência de concentração e pulverização do emprego nas unidades produtivas: estados brasileiros



Elaboração do autor.

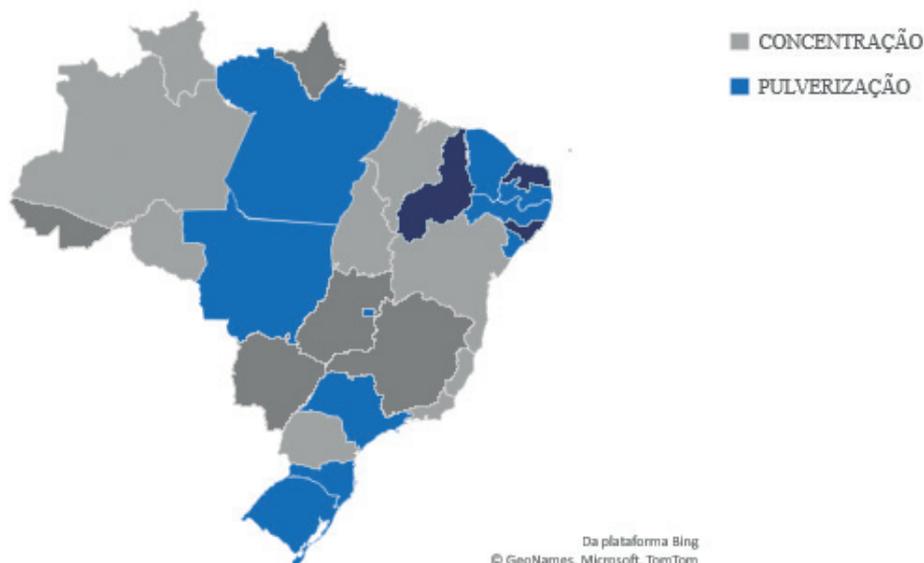
Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Assim, levando-se em conta as regiões com maior concentração populacional, nota-se que as possibilidades de se alcançar um emprego formal no país nos últimos vinte anos foram consideravelmente maiores que as ligadas à abertura de novos negócios. Tal realidade também apresenta nuances setoriais.

No ramo industrial, percebe-se que a tendência de pulverização se localiza em um agrupamento de estados da região Nordeste, bem como nos municípios do Pará, de Mato Grosso, de São Paulo, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Ressalta-se o caso de Alagoas, onde, apesar de a variação dos empregos formais ter sido de apenas 5%, o número de empresas ligadas ao setor secundário, sobretudo na construção civil, mais que dobrou (102%). Infere-se, assim, um processo de multiplicação de pequenas unidades industriais no território.

Os estados de São Paulo, do Pará e do Ceará percebem a mesma dinâmica, porém de forma mais amena. Nessas unidades, a diferença entre a variação do número de estabelecimentos e do volume de vínculos ativos é menor do que 5 p.p. No outro extremo, os estados do Amapá (35 p.p.), de Goiás (26 p.p.), do Acre (25 p.p.), de Mato Grosso do Sul (23 p.p.) e de Minas Gerais (22 p.p.) revelam as maiores tendências de concentração da mão de obra industrial em empreendimentos de maior porte.

FIGURA 7  
Tendência de concentração e pulverização do emprego nas unidades produtivas industriais: estados brasileiros



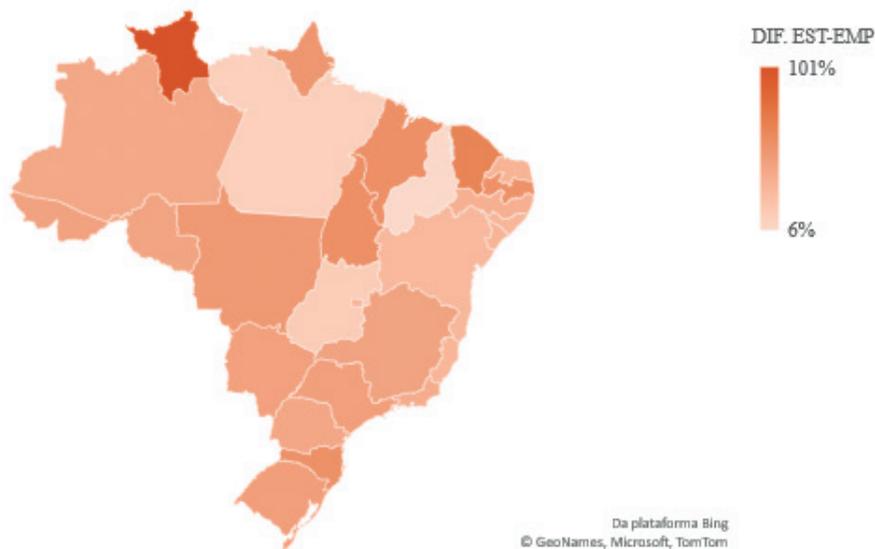
Elaboração do autor.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No setor comercial, em todos os estados, a aceleração do volume de empregos é maior que a percebida para o número de estabelecimentos. Apesar dessa dinâmica concentradora, cabe realçar que o porte dessas empresas tende, geralmente, a ser menor que o de outras atividades. Em 2019, por exemplo, enquanto um empreendimento industrial brasileiro possuía, em média, dezessete empregados, nas atividades comerciais tal valor era igual a 6,5. Dessa forma, ainda que haja um relativo inchamento dos estabelecimentos comerciais, ele ocorre em escalas consideravelmente baixas de empregabilidade.

A figura 8 representa esquematicamente essa realidade. Quanto mais escura a coloração, maior a diferença entre a variação do número de estabelecimentos e do volume de vínculos ativos ligados ao setor. Ressalta-se o caso de Roraima, onde os empregos comerciais mais que triplicaram (242%) e os estabelecimentos aumentaram em 141%. A entrada de empresas atacadistas no mercado estadual pode explicar esse movimento.

FIGURA 8  
**Diferença entre variações percentuais: volume de estabelecimentos versus número de vínculos ativos ligados ao comércio nos estados brasileiros (2002 e 2019)**



Elaboração do autor.  
 Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No setor de serviços, seguindo o padrão do comércio, a maioria dos estados brasileiros demonstra tendência à concentração. Fogem a essa regra as unidades de Goiás, Mato Grosso, Rondônia e Amapá, onde o incremento de empresas foi maior que o de vínculos ativos ligados ao terciário. Como no comércio, o inchamento ocorre em baixas escalas de tamanho. No ano de 2019, os estabelecimentos ligados ao setor de serviços empregavam, em média, onze funcionários.

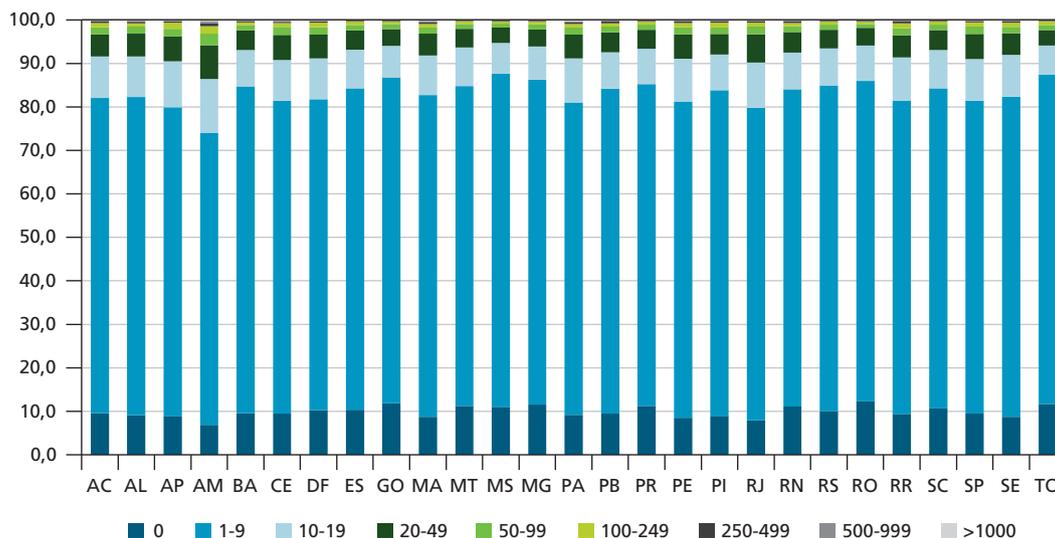
FIGURA 9  
**Tendência de concentração e pulverização do emprego nas unidades prestadoras de serviços, exclusive a administração pública: estados brasileiros**



Elaboração do autor.  
 Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).



GRÁFICO 7  
**Amostra de empresas por porte – UFs e Brasil (2019)**  
 (Em %)

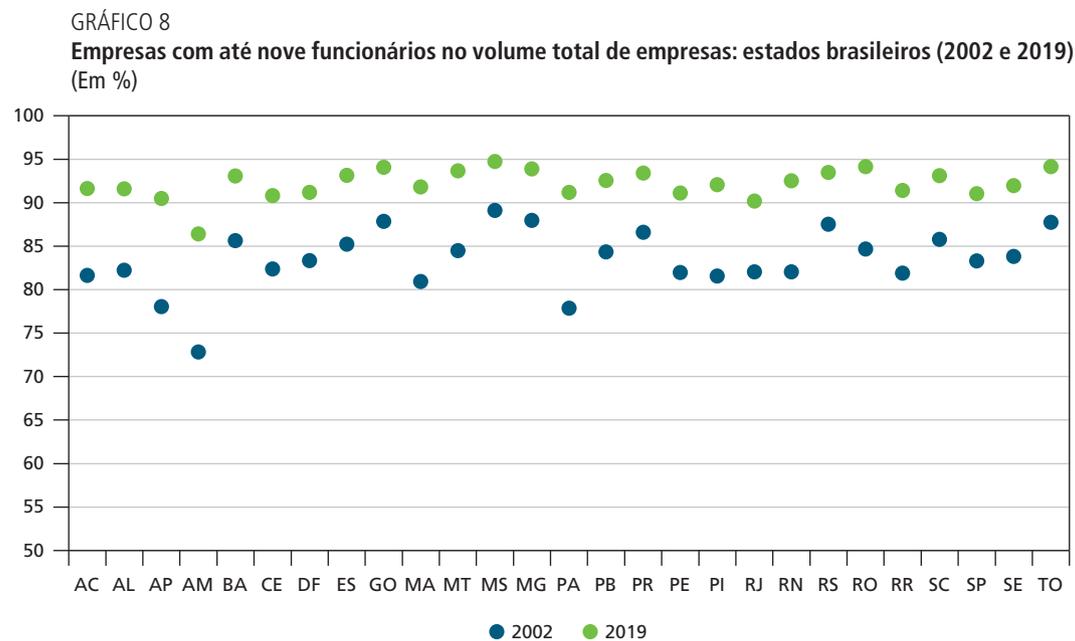


Fonte: Rais.  
 Elaboração do autor.

Assim sendo, para discutirmos questões relacionadas ao DEL no Brasil, mesmo que restrito ao ambiente formal, é preciso ter consciência de que as organizações empresariais, sujeitas e objetos de tal desenvolvimento, caracterizam-se majoritariamente como empreendimentos de pequena escala, voltados aos mercados próximos e intensivos em trabalho.

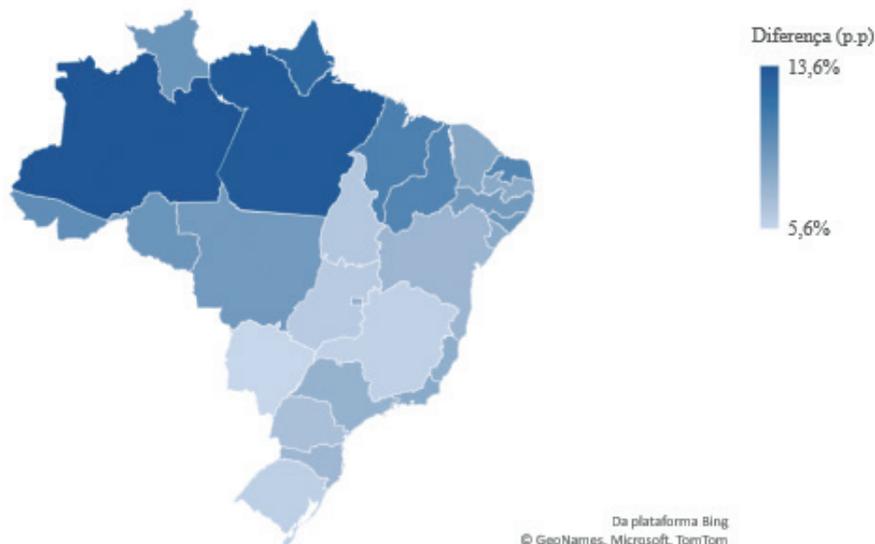
Ao analisarmos historicamente, nota-se, ainda, que as menores faixas têm incrementado sua participação relativa ao longo do tempo (gráfico 8). Entre 2002 e 2019, percebe-se que em todas as UFs houve crescimento do percentual de negócios com até nove empregados. Em Minas Gerais, Goiás e Tocantins, unidades com os maiores valores, tal participação chegou a 94%.

Conforme exposto pela figura 11, nota-se que tal processo de pulverização/atomização, consideradas as especificidades anteriormente discutidas, foi mais intenso nos estados da região Norte e menos expressivo no Sudeste, região que concentra o maior volume de empresas do país.



Fonte: Rais.  
Elaboração do autor.

FIGURA 11  
Empresas com até nove funcionários no volume total de empresas: diferença em p.p. entre as participações, por estado brasileiro (2002 e 2009)  
(Em %)



Elaboração do autor.  
Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O conjunto dessas informações levanta uma série de perspectivas que dizem respeito ao desenvolvimento econômico dos municípios brasileiros.

Entre elas, encontram-se: i) a potencialização da geração de valor agregado das unidades industriais pulverizadas pelo Nordeste; ii) a ampliação dos espaços de empreendedorismo em regiões com maiores barreiras à entrada, sobretudo o Sudeste; iii) o enfrentamento

das problemáticas ambientais decorridas da velha e da nova fronteira agropecuária nacional; e iv) a orientação da multiplicidade de serviços ofertados para a resolução de problemáticas locais.

Ademais, a articulação entre os empreendimentos de grande e de pequeno porte, públicos ou privados, existentes nos limites municipais sinaliza um caminho possível para o fomento das entidades produtivas que, majoritariamente, compõem o cenário empresarial brasileiro. Tal articulação, entre outros caminhos, pode ser realizada pelo estreitamento dos vínculos de negócios (Rugraffe Hansen, 2011; Bourguignon e Botelho, 2009) entre tais atores. A transferência de tecnologia, conhecimento, processos e recursos monetários entre eles possibilitaria, retomando as questões conceituais anteriormente discutidas, a aproximação entre os circuitos econômicos urbanos (Tambunan, 2011).

Entre outros pontos, a reflexão e o desdobramento de tais medidas podem resultar na diminuição dos *gaps* observados entre o ritmo de criação de riqueza e sua socialização via trabalho e abertura de novas empresas.

Na próxima subseção, dando prosseguimento à análise, discutiremos sobre algumas formas de interação entre a administração pública e o setor privado de nível local. Como visto anteriormente, essa administração mostra-se como protagonista tanto na geração de riqueza quanto na oferta de postos formais de trabalho em boa parte dos municípios brasileiros. Nesses termos, caracteriza-se como agente fundamental para a manutenção e, aqui defendemos, o dinamismo/fomento das atividades produtivas. A seguir, procuramos detalhar as lacunas e possibilidades desse caminho.

### 3.3 A administração pública e o fomento de atividades produtivas locais

Conforme apontamos na subseção anterior, a administração pública exerce um significativo protagonismo na dinâmica produtivo-empregatícia nacional. Nesta subseção, considerada essa relevância, procuramos explorar as relações financeiras estabelecidas entre tal setor e as atividades econômicas existentes nos municípios brasileiros. Para isso, apresentamos e discutimos os dados relativos aos investimentos públicos municipais, agregados por UF, nas funções econômicas de despesa (agricultura, indústria e comércio e serviços).<sup>15</sup>

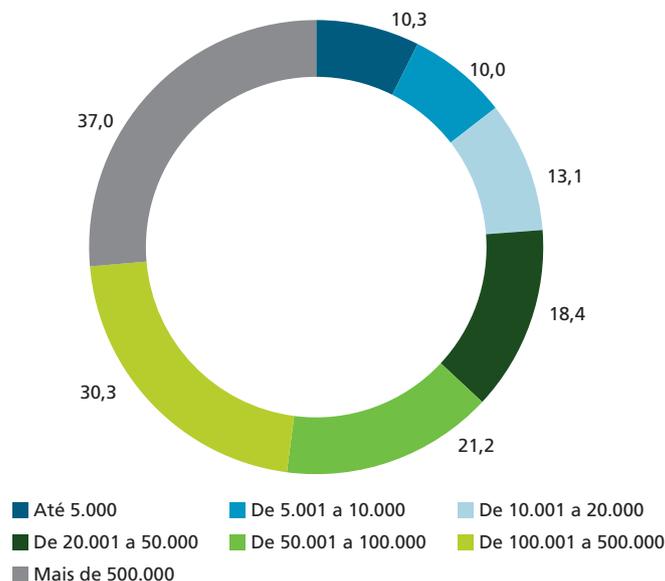
Antes da análise, cabe reconhecer que não são apenas os investimentos diretos em atividades produtivas que geram resultados socioeconômicos positivos (aumento da produção, da renda, do equilíbrio ambiental etc.). Obviamente, as melhorias efetivadas nas condições educacionais, de saúde e de saneamento, entre outras ações, terão efeitos virtuosos na dimensão estritamente econômica da sociedade. Tal ponto não se encontra absolutamente em discussão.

Em todo caso, consideramos importante iluminar as aproximações mais diretas entre os recursos do poder público e as atividades produtivas privadas como forma de refletir sobre tal processo em um contexto político-econômico que insiste na separação entre o

<sup>15</sup> A portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 42/1999 define 28 funções de despesa que servem como parâmetro para a organização do orçamento público brasileiro. Entre elas, encontram-se as aqui denominadas "funções econômicas". Tais categorias concentram as destinações orçamentárias e financeiras realizadas pela administração para o fomento/desenvolvimento de atividades produtivas primárias (função 20), secundárias (função 22) ou terciárias – função 23 (Brasil, 1999).



GRÁFICO 9  
Municípios brasileiros, por faixa de tamanho, que possuem diagnósticos socioeconômicos recentes (2018)  
(Em %)

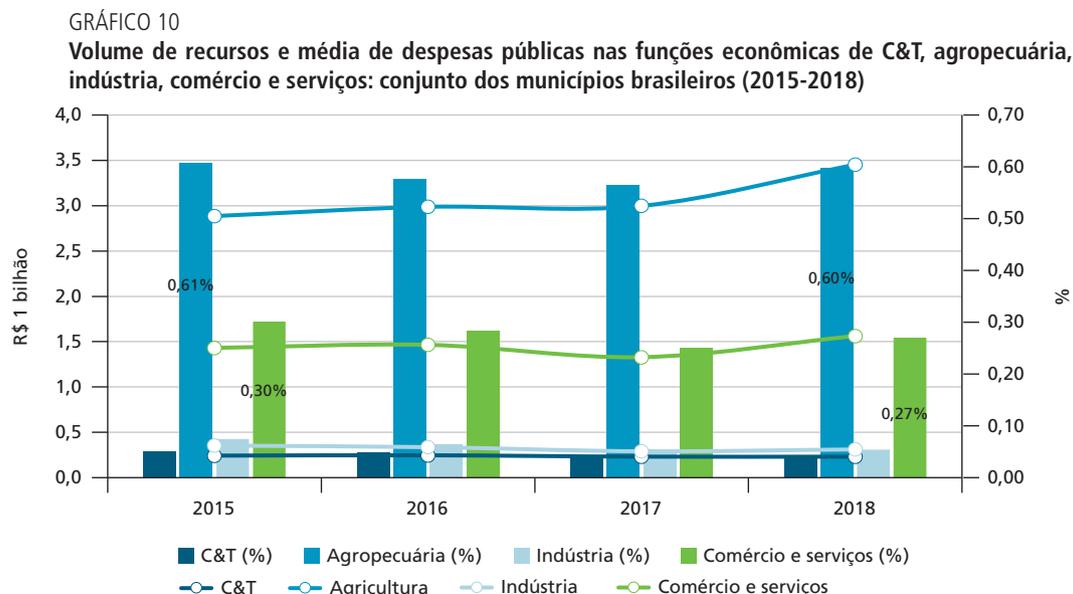


Fonte: Munic de 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=resultados>. Acesso em: jan. 2021.  
Elaboração do autor.

Cabe destacar que, apesar dessa lacuna, 67,4% dos municípios brasileiros indicaram possuir algum tipo de ação, programa ou projeto de inclusão produtiva para geração de trabalho e renda. Tal realidade indica um certo descolamento entre as ações prognósticas desenvolvidas e o aparato de diagnósticos existente. Em outras palavras, se há algum tipo de empreendedorismo econômico por parte das administrações locais, ele não parece ser concebido de forma estruturada e estratégica. Como no caso dos diagnósticos, os órgãos ligados à agricultura e à assistência social são os responsáveis principais por tais ações.

Percebe-se, assim, a combinação entre o agudo desconhecimento do poder público local sobre as condições socioeconômicas de seus territórios e uma espécie de ação às cegas dessa estrutura na condução de iniciativas voltadas ao desenvolvimento produtivo/econômico. Tais fatores, somados ao contexto geral de escassez de recursos, explicam o frágil cenário de investimentos públicos em funções econômicas.

Como apontado pelo gráfico 10, considerado o universo de municípios do país, o percentual de despesas públicas municipais nas áreas de ciência e tecnologia (C&T), agricultura, indústria e comércio e serviços foi somado igual a aproximadamente 1%.



O setor primário concentra mais da metade desse parco volume (0,6%), seguido pelo terciário (0,3%). Em suma, de toda a disponibilidade financeira existente nos caixas públicos locais, apenas um centésimo foi aplicado para o desenvolvimento de atividades produtivas.

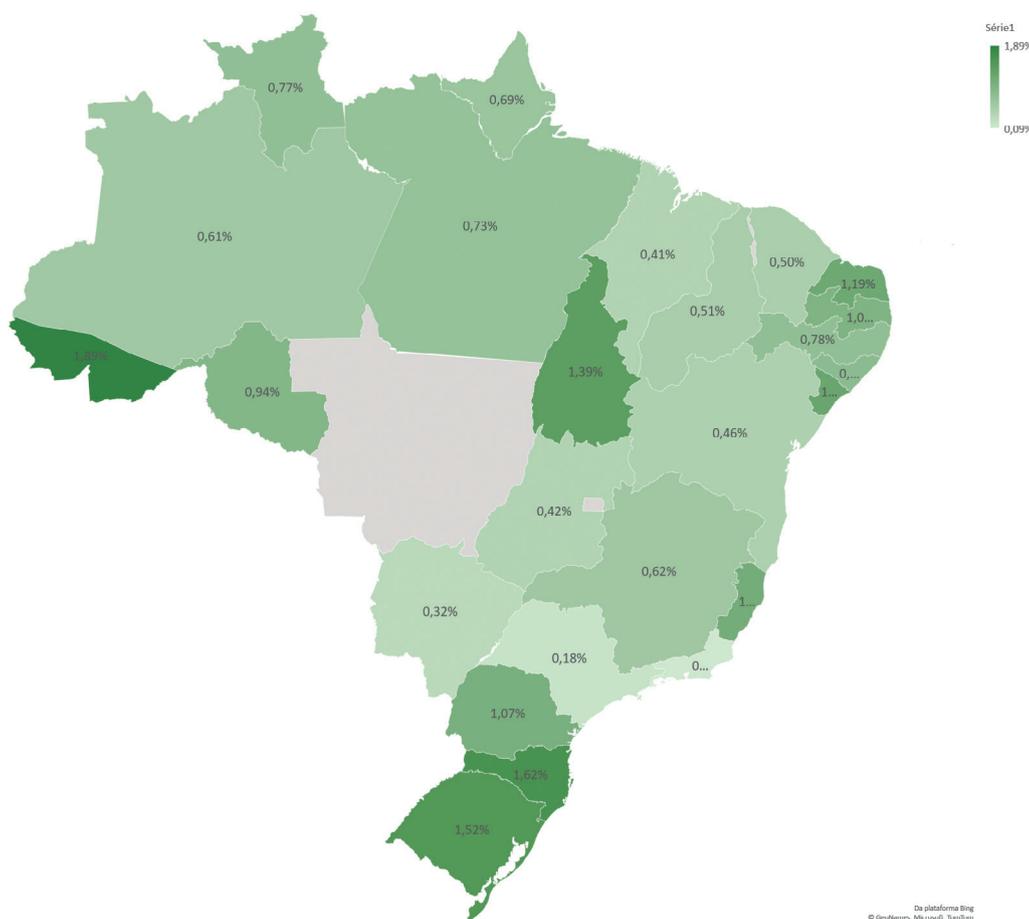
As funções de C&T (0,05%) e indústria (0,06%) percebem percentuais praticamente nulos. Além das razões expostas anteriormente, a própria natureza de tais funções implica menores volumes de investimentos locais. Relacionadas ao fomento de atividades e setores econômicos mais complexos, especializados e, por conseguinte, com limiares de mercado mais amplos, as operações industriais e os centros de pesquisa tendem a concentrar-se nos grandes municípios e aglomerados urbanos nacionais. Ainda assim, o nível de investimento parece-nos expressivamente baixo, quanto mais se considerarmos, como realçado anteriormente, a existência de processos de pulverização/ampliação dos estabelecimentos secundários em boa parte das cidades brasileiras. Soma-se a isso um conjunto de atividades de pequena escala (artesanato, produção de alimentos etc.) presente em municípios menores que também se mostra como possível objeto de fomento por parte das administrações locais. Nesse contexto, a concepção de instrumentos e estratégias voltados ao incremento desses setores e montados em parceria com instituições de ensino e pesquisa das cidades médias pode manifestar-se como uma alternativa ao DEL.

Ao considerarmos os valores absolutos despendidos (linhas do gráfico 10), nota-se certa estabilidade na trajetória das despesas. A agricultura percebe a variação mais significativa. O volume total de investimentos passa de R\$ 2,8 para R\$ 3,4 bilhões entre 2015 e 2018, aumento de 20%. No setor terciário também se nota certo dinamismo. Os investimentos passam de R\$ 1,43 para R\$ 1,56 bilhão, incremento de 9%. Nas funções de C&T e indústria, detentoras dos menores volumes, a trajetória é de queda. As variações negativas são respectivamente iguais a -5% e -12%. A desagregação espacial dessas informações revela algumas nuances.

Para a agricultura, conforme apontado pela figura 13, nota-se que os estados do Sul do país, sobretudo o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, apresentam percentuais de investimentos acima da média nacional. Também se destacam os municípios de Tocantins e do Acre (maior média). As informações referem-se ao exercício de 2018.

Interessante notar que a região Centro-Oeste, apesar de revelar as maiores participações de VAB da agropecuária e o maior espriamento de municípios que têm a agropecuária como atividade principal, demonstra uma das menores médias de investimento público local no setor.

FIGURA 13  
Média das despesas públicas na função agricultura: conjunto de municípios por UF (2018)



Elaboração do autor.

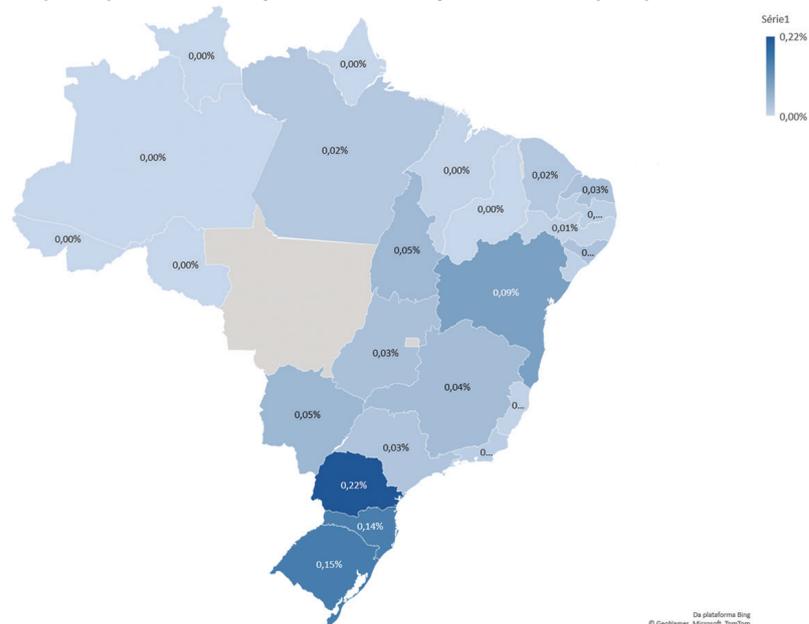
Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No âmbito industrial, a região Sul destaca-se mais uma vez. Como apontado pela figura 14, os municípios paranaenses revelam a maior média no cenário nacional (0,22%), seguidos por Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Cabe realçar o grande número de estados, sobretudo na região Norte (maior VAB da indústria relativo), em que a média dos dispêndios municipais é nula. Na região Nordeste, o cenário se repete. Conforme discutido anteriormente, essa região demonstra uma significativa aceleração/pulverização dos empreendimentos industriais existentes em seu

território nos últimos vinte anos. Ao menos em âmbito local, como se vê, tal movimento não parece ter sido promovido pela administração ou acompanhado do desenvolvimento de um olhar público-estratégico para o setor.

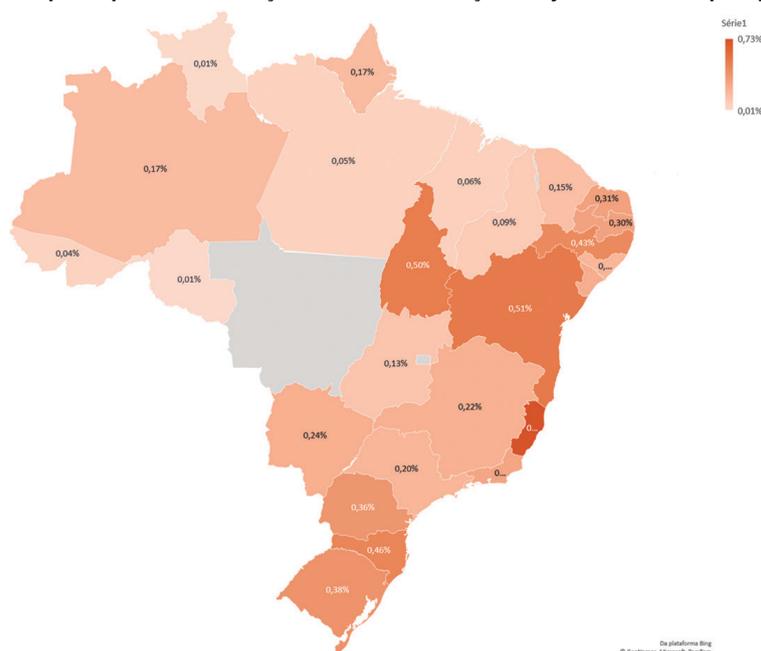
FIGURA 14  
Média das despesas públicas na função indústria: conjunto de municípios por UF (2018)



Elaboração do autor.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 15  
Média das despesas públicas na função comércio e serviços: conjunto de municípios por UF (2018)



Elaboração do autor.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por fim, a função comércio e serviços (figura 15) demonstra uma distribuição mais equânime das médias no território nacional. Ressalta-se mais uma vez a região Sul, na qual todos os estados demonstram percentuais acima do nível geral (0,33%). Os maiores valores, por sua vez, concentram-se em um bloco formado pelos estados do Espírito Santo, da Bahia e de Tocantins. Como apontado pela base da STN, a atividade turística revela-se como o principal objeto dos investimentos públicos realizados nessa função.

Percebe-se, assim, que o cenário geral de aproximação das administrações públicas com os setores produtivos mostra-se, pela perspectiva dos investimentos, consideravelmente baixa. Consideradas as limitações apontadas anteriormente, tal variável sinaliza para o frágil caráter empreendedor, sobretudo no apoio a atividades mais complexas, que marca as administrações municipais brasileiras. Em um país onde boa parte das localidades depende dessas estruturas para a oferta de diferentes serviços, entendemos que o aprimoramento desse perfil pode ser importante para a promoção do DEL.

A próxima subseção reúne os principais pontos que foram discutidos nesta breve caracterização. Em seguida, a seção 4 discute algumas propostas e alternativas concretas ligadas ao DEL e que podem contribuir para a integração objetivada pela PNDU.

### 3.4 Resumo dos pontos discutidos

Nesta subseção, analisamos algumas informações que auxiliam na caracterização dos cenários e das dinâmicas econômicas/produtivas dos municípios brasileiros. Entre os apontamentos principais, destacam-se os seguintes.

- 1) O PIB brasileiro, em termos nominais, demonstra contínuo crescimento nos últimos vinte anos. Trata-se do indicador principal da teoria geral sobre desenvolvimento econômico.
- 2) Em termos setoriais, a terciarização do PIB mostra-se como elemento principal desse cenário. Tal processo resulta (bem como implica) sobretudo da diminuição relativa do VAB industrial.
- 3) Em termos espaciais, percebe-se que a maior parte dos municípios brasileiros tem a administração pública como protagonista econômico-produtiva. Nesses lugares, coincidentemente, percebem-se os menores valores de PIB *per capita*.
- 4) No que tange à empregabilidade e ao empreendedorismo, percebe-se que o setor terciário é o que apresenta a maior aproximação entre o crescimento do produto e dos vínculos ativos. Há, assim, mais ampla socialização da riqueza monetária produzida.
- 5) Em geral, nota-se um processo de concentração/incremento do tamanho médio dos estabelecimentos econômicos brasileiros. Ainda assim, cerca de 90% das empresas nacionais possui menos de vinte empregados.
- 6) A agropecuária, de amplo protagonismo territorial, percebe queda em sua participação relativa ao VAB. Complementarmente, demonstra a menor variação de vínculos ativos entre os setores analisados. Em termos espaciais, a região Norte mostra-se como uma nova fronteira de aceleração dessa atividade.
- 7) No ramo industrial, percebe-se que a tendência de pulverização de empreendimentos se localiza em estados da região Nordeste, bem como nos municípios do Pará, do Mato Grosso, de São Paulo, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Tal tendência não parece ter sido acompanhada, fomentada pelas administrações públicas locais.

- 8) O perfil “empreendedor” das administrações municipais parece reservado ao cumprimento das funções e à prestação dos serviços básicos. Nesses termos, nota-se que há pouco conhecimento e irrisórios investimentos públicos locais no fomento de suas atividades produtivas.
- 9) O reforço das interações entre os atores econômicos locais de grande e pequeno porte, públicos e privados, mostra-se como uma prática importante para a promoção do desenvolvimento endógeno.

#### 4 PROPOSIÇÕES E PERSPECTIVAS NA ESCALA LOCAL

Conforme temos discutido, a interpretação e, por conseguinte, a promoção do DEL encontram diversos sentidos tanto nas elaborações teóricas quanto nas expressões empírico-estatísticas que se relacionam com a temática. Em meio a essa multiplicidade, entendemos que a resposta à pergunta que orienta este texto (*como promover uma agenda de desenvolvimento econômico local integrada aos tradicionais procedimentos de desenvolvimento urbano?*) também deve ser construída de forma múltipla e com diferentes enfoques, escalas.

Considerando que os insumos trazidos pelo RI objetivam subsidiar a elaboração de um instrumento legal-institucional, a PNDU, propomos que a primeira camada de resposta pertença também a tal dimensão.

Dessa forma, a subseção 3.1 discute a integração econômico-urbana a partir daquilo que denominamos como “espaço do planejamento para o planejamento do espaço”. Nesses termos, a discussão mostra-se centrada nas possibilidades, caminhos e imposições necessárias para a integração dos instrumentos de planejamento local voltados ao desenvolvimento multissetorial (plano plurianual) e urbano (plano diretor) das cidades brasileiras. Tal espaço caracteriza-se por seu elevado nível de abstração e, por conseguinte, de desconhecimento por boa parte da população da eficácia, bem como da existência, dos instrumentos que o compõem. Ainda assim, sua consideração é fundamental para nossos fins, uma vez que tais ferramentas de planejamento reproduzem, ou deveriam reproduzir, boa parte dos princípios que foram construídos ao longo dos últimos anos e expressos em legislações como a CF/1988 e o Estatuto da Cidade (EC).

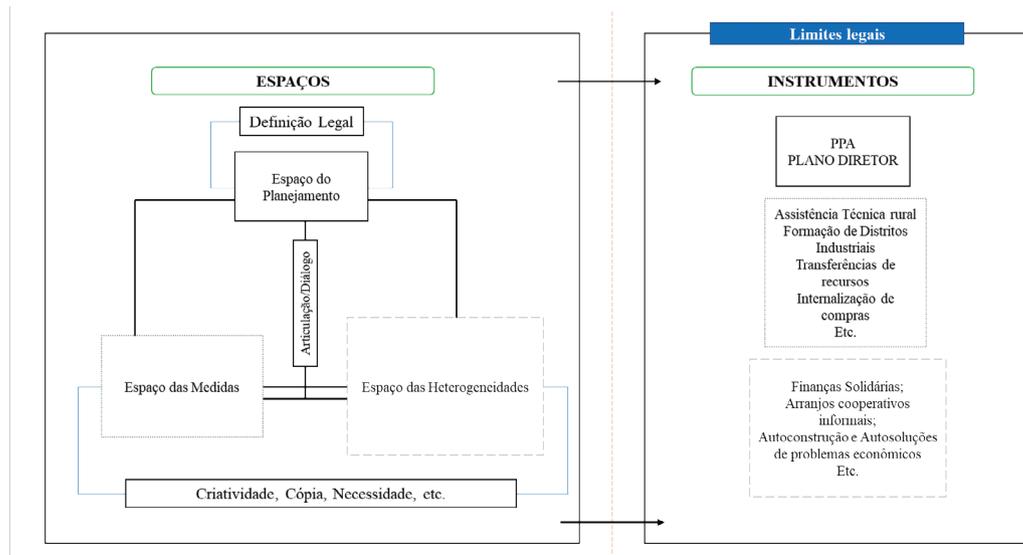
A subseção 3.2 discute o “espaço das medidas e as medidas no espaço”. Apresentam-se aqui uma série de boas práticas e sugestões de políticas de DEL que foram construídas e implementadas por diferentes atores, organizações sociais e municípios no período recente. Ao contrário do espaço do planejamento, as medidas apresentadas transpõem a barreira da concepção planificadora rumo à intervenção espacial. Nesse sentido, ainda que por vezes pertencentes à ordem jurídico-legislativa, tal agrupamento possui caráter mais concreto que seu anterior.

A terceira e última subseção, denominada espaço da heterogeneidade e heterogeneidade do espaço, discute sucintamente algumas ações e virtualidades que caminham ao largo das iniciativas formais e caracterizam-se como alternativas concretas de DEL, sobretudo para populações mais vulneráveis. Tal espaço caracteriza-se pelo baixo ou nulo nível de abstração, reunindo alternativas múltiplas à sobrevivência no heterogêneo e desigual espaço urbano brasileiro.

Em termos relacionais, enquanto o espaço do planejamento estabelece um diálogo “vertical” com os demais, idealmente orientando e contribuindo para a formação das medidas institucionais, o espaço das medidas e das heterogeneidades dialoga de forma horizontal. Os limites dos espaços conformam-se pelos objetivos e instrumentos de ação neles presentes, circunscritos, por seu turno, pelo aparato legal e interfederativo do país.

À medida que passamos de um espaço para outro, entendemos que os seus limites se ampliam e tornam-se cada vez mais difíceis de serem plenamente mapeados e/ou articulados. Dessa forma, enquanto a “caixa de ferramentas” do planejamento mostra-se mais estreita e constituída, os espaços das medidas e das heterogeneidades são mais difusos. Tais categorias reúnem inúmeras perspectivas, invenções, táticas, advindas da criatividade, da observação, da cópia ou da necessidade de determinado local. Nos termos do esquema da figura 16, a circunscrição do espaço do planejamento torna-se mais ampliada, rarefeita (clara) e fluida (pontilhada) nos demais.

FIGURA 16  
“Espaços” prático-propositivos para o DEL



Elaboração do autor.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Tendo em mente essa organização, as subseções a seguir detalham o conteúdo e as características de cada um desses espaços.

#### 4.1 Espaço do planejamento e planejamento do espaço

Para discutirmos a questão do desenvolvimento econômico em integração à política de tradicional de desenvolvimento urbano, sugerimos que a abordagem deve considerar o espaço do planejamento e o planejamento do espaço. Ressalta-se que, tendo em vista os fins a que se destinam este RI, restringimos o conceito e a prática do planejamento à ação contida no interior de determinados instrumentais legais. Nesses termos, estamos falando sobre o planejamento incorporado, ainda que não totalmente, pela prática burocrática (Friedman, 1987) em âmbito local. Mesmo que reconhecidamente limitada, tal abordagem é importante tendo

em vista o ambiente institucional e político no qual a PNDU será construída (governo federal) e sobre o qual ela, em partes, será operacionalizada (governo municipal).

Nesses termos, o primeiro esforço necessário é o de identificação dos instrumentos.

Ressaltamos aqui duas grandes ferramentas legislativas que, orientadas sob determinados princípios, podem colaborar para a integração urbano-econômica pretendida pela PNDU. São elas: i) o Plano Plurianual (PPA), obrigatório para todos os municípios brasileiros; e ii) o plano diretor, compulsório para localidades que se enquadram nos requisitos dispostos pelo art. 41 do EC.

Em termos das similaridades, ambas as leis possuem ou deveriam possuir um caráter mais de planejamento do que de execução, atuando, assim, como grandes balizas às diretrizes e políticas operacionais a serem realizadas em determinado município. Ademais, conforme dispõem a CF/1988 (arts. 165-169) e o EC (art. 39), ambos os planos devem tratar município como um todo. Em terceiro lugar, tanto o PPA quanto o plano diretor possuem um conteúdo mínimo que deve ser seguido por todos os municípios. Por fim, para ambas as legislações se faz necessária a existência de outras regulamentações específicas que deem caráter concreto às previsões por elas estabelecidas. No caso do PPA, cumprem esse papel tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto a Lei Orçamentária Anual (LOA). No âmbito do plano diretor, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos assume tal função.

Por seu turno, enquanto o PPA confere protagonismo ao planejamento programático-orçamentário das múltiplas funções públicas, o plano diretor se volta quase que exclusivamente para a regulação do uso e da ocupação do solo. Complementarmente, enquanto o PPA tem sua validade definida pelos ciclos político-eleitorais, os planos diretores, seguindo o prazo máximo estipulado pelo EC, tendem a durar até dez anos. Nesses termos, se elaborados no mesmo exercício, o plano diretor pode vigor por até três PPAs. Ademais, como salientado anteriormente, a abrangência territorial do instrumento orçamentário é, tendo em vista os requisitos legais que o regulam, superior à do plano diretor. Por fim, enquanto se percebe um esforço de conferir maior autoaplicabilidade aos planos diretores (Almeida, 2015), tendo em vista que a regulamentação instrumental posterior se mostra pouco executada (Santos Junior e Montandon, 2011; Almeida, 2019), no caso do PPA esse processo não é legalmente possível. Assim, o planejamento programático-orçamentário sempre dependerá das leis acessórias.

QUADRO 3  
Diferenças e semelhanças: PPA e plano diretor

Variável	Legislações		Categoria
	PPA	Plano diretor	
Regulamentação	CF/1988	Estatuto da Cidade (nº 10.257/2001)	Diferenças
Abrangência	Nacional – todos os municípios	Municípios especificados em lei	
Foco	Planejamento orçamentário-programático	Planejamento urbano-territorial	
Autoaplicabilidade	Não possível	Possível, ainda que parcialmente	
Natureza	Planejamento > Operacional		Semelhanças
Abrangência local	Todo o território + ação regionalizada		
Requisitos mínimos	Estabelecidos pelas regulamentações: formato e conteúdo		

Elaboração do autor.

Reconhecidos os instrumentos e as suas especificidades, tendo em vista os fins que pretendemos, faz-se necessário estabelecer um sistema de integração entre eles. Nesse intento, propomos alguns caminhos de comunicação entre ambas as legislações.

A necessidade e a importância de tal integração, longe de autoral, já se encontra estabelecida pelo próprio EC. Conforme exposto, o art. 4º da lei federal, sobretudo o inciso III, tanto o PPA quanto as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual são caracterizados como instrumentos gerais da política urbana municipal. Além disso, o EC realça a necessidade de “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais” (Brasil, 2001, p. 258, art. 2º, inciso X).

Uma vez que o plano diretor, conforme também disposto pelo EC, mostra-se como o instrumento básico da política urbana municipal (art. 40) e o PPA centraliza as funções de planejamento orçamentário, nada mais razoável do que promover tal adequação a partir da integração entre os dois instrumentos. Ademais, considerados nossos objetivos, faz-se necessário que esse processo integrador contemple a perspectiva do DEL em seus múltiplos aspectos.

Em suma, o desafio constitui-se pela identificação tanto de elementos espaciais no planejamento orçamentário quanto de elementos programático-financeiros no planejamento urbano, tendo o desenvolvimento econômico como foco. Feito isso, necessitamos (re)pensar os instrumentos operacionais que são tradicionalmente usados por essas frentes (zoneamento, programas temáticos, metas físicas e financeiras etc.) e orientá-los para essa integração sem perder de vista os descompassos escalares e temporais que caracterizam a abrangência e a validade do PPA e do plano diretor. Como se vê, não se trata de um exercício trivial, ainda que possível.

Inicialmente, ressalta-se que o elo entre o planejamento orçamentário-programático e o território, em tese, já se encontra contemplado pelo atual aparato legislativo brasileiro. Nesses termos, a CF/1988 dispõe que a lei instituinte do PPA deve estabelecer “de *forma regionalizada*, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988, art. 165, § 1º, grifo nosso). Assim, o ideário constituinte já propunha que a distribuição dos recursos financeiros deveria ajustar-se às distintas realidades locais/regionais de um mesmo município.

Para além da regionalização, a estrutura do planejamento programático-orçamentário deve basear-se na definição de diretrizes, objetivos e metas voltadas à realização das despesas de capital (investimentos, transferências e inversões). Considerar essa estrutura no processo de adequação/aproximação entre o planejamento territorial e o orçamentário pode atuar como um facilitador da estratégia proposta. Voltaremos nesse ponto mais adiante.

Antes, é preciso realçar que a regionalização prevista pela CF/1988, apesar de compulsória, não encontra critérios objetivos para seu detalhamento, seja na Carta Magna, seja nas legislações acessórias. Desse modo, pode ocorrer que ela seja feita tanto em níveis consideravelmente microescalares, como a divisão entre bairros, quanto macroescalares,

como a mera partição entre as zonas rural e urbana de determinado município. Abre-se, assim, uma lacuna que pode ser sanada pelo instrumento de planejamento territorial. Em verdade, parece até mesmo evidente que a lei do plano diretor, tendo em vista seu escopo principal, seja considerada como a principal baliza para tal regionalização.

Desse modo, a “adequação” sobre a qual dispõe o art. 2º do EC, de forma bastante concreta, poderia ser iniciada pela apropriação do conhecimento territorial trazido pelo plano diretor na construção de um sistema regionalizado de investimentos municipais. Obviamente, tal caminho de aproximação dever ser realizado em sentido duplo, ou seja, o PPA apropriando-se da concepção territorial e de desenvolvimento urbano trazida pelo PD e o PD sendo elaborado tendo em perspectiva seu papel como “fornecedor” de um agrupamento/recorte regional voltado a esse fim.

Restaria, no entanto, a dúvida sobre qual o critério, ou os critérios, a ser utilizado para o processo de regionalização. Tendo em vista os objetivos perseguidos por este RI, propomos que as múltiplas dimensões econômicas e produtivas existentes em determinado município atuem como esse elemento estruturante. Além disso, o largo histórico brasileiro de planejamento pró-desenvolvimento econômico (Mindlin, 2010), as perspectivas teóricas que dão conta de uma série de variáveis econômico-produtivas para o entendimento da organização do espaço e a noção, aqui adotada, de que a promoção do desenvolvimento econômico passa, necessariamente, pelo reconhecimento das múltiplas relações de produção e de circulação existentes no território local/regional justificam essa escolha.

Ainda nessa temática, cabe realçar que o próprio EC estabelece que o “planejamento da distribuição espacial da *população e das atividades econômicas do Município* e do território sob sua área de influência” (Brasil, 2001, p. 257, art. 2º, inciso IV, grifo nosso), bem como a “*adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município* e do território sob sua área de influência” (*op. cit.*, p. 258, art. 2º, inciso VIII, grifo nosso) também se apresentam como diretrizes para o desenvolvimento urbano. Faz-se inegável, assim, que a economia do espaço e o espaço da economia devem ser contemplados no processo de concepção e execução do planejamento territorial local.

Sugerimos aqui que o alcance de tais diretrizes, sobretudo a primeira, deve passar, precipuamente, pelo mapeamento e pela interpretação estratégica do território local a partir das atividades econômico-produtivas nele presentes ou potenciais.

Recuperando e organizando o caminho até aqui, entendemos que: i) a integração entre os planejamentos programático-orçamentários mostra-se como um elemento importante e legalmente exigido para a promoção do desenvolvimento urbano e econômico municipal; ii) a exigência de que o planejamento plurianual seja feito de forma regionalizada *vis-à-vis* o protagonismo, ao menos esperado, do plano diretor em termos de conhecimento territorial revela-se como um caminho possível para tal integração; iii) uma proposta de regionalização baseada na existência, potência das atividades produtivas locais, integrada às dimensões sociais e ambientais do espaço, aparece como proposta interessante tanto para a recuperação do planejamento pró-desenvolvimento econômico quanto para o cumprimento de determinadas diretrizes existentes no EC; e iv) o atrelamento do PPA a essa

regionalização composta e estruturada pelo plano diretor, tendo em vista o impedimento constitucional de vinculação tributária no financiamento de funções de despesas específicas (exceto saúde, educação e promoção de C&T), operacionaliza uma perspectiva integrada de desenvolvimento urbano e econômico.

A constituição desse mapa passa, por sua vez, pelo conhecimento das atividades e dinâmicas econômicas existentes no território local, processo que pode ser realizado nos momentos periódicos de revisão tanto do PPA quanto do plano diretor.

Conforme visto na seção anterior, a realização desses “diagnósticos” socioeconômicos, apesar do elevado número de dados disponíveis (figura 17), mostra-se como uma grande lacuna a ser preenchida pelas administrações locais. Um segundo desafio baseia-se no uso operacional de tais informações: i) para a regionalização municipal; e ii) para a concepção de políticas/iniciativas de desenvolvimento.

As três experiências municipais apresentadas e discutidas a seguir<sup>17</sup> auxiliam na compreensão das potencialidades e das problemáticas que envolvem a tarefa “i”. Mais do que os critérios técnico-objetivos para a definição das sub-regiões (figura 19), realçam-se as interfaces multitemáticas que resultaram na construção desses macrozoneamentos para fins de desenvolvimento urbano e econômico.

De maneira geral, percebe-se que o esforço de integração resultou em três resultados distintos, quais sejam: i) a tipificação de um zoneamento majoritariamente de viés econômico-produtivo; ii) a constituição de um zoneamento parcialmente econômico com variáveis e zonas multitemáticas integradas; e iii) a constituição de um zoneamento parcialmente econômico com variáveis e zonas multitemáticas segregadas.

Para todos os casos, contudo, os instrumentos de planejamento territorial foram desenhados de modo a servir ou auxiliar a regionalização de investimentos demandada pelo PPA. Nesses termos, as minutas de lei propostas buscaram regulamentar tal atrelamento.

---

17. Ressalta-se que o autor deste RI atuou como consultor nos processos de planejamento local que resultaram nas regionalizações apresentadas.

FIGURA 17

## Leitura econômica do território: informações, fontes e relações

Box 1: Leitura econômica do território	Box 1: Leitura econômica do território (cont.)
<p>A realização de diagnósticos socioeconômicos, apesar de ser um exercício complexo, pode ser realizada pelo acesso e análise de uma série de dados públicos e gratuitos. Essa prática visa promover uma primeira leitura do território local que auxiliará na regionalização para fins de planejamento urbano e programático-orçamentário. Algumas informações, suas fontes e respectivas relações são apontadas abaixo. Os dados espacializáveis aparecem com a caixa em destaque alaranjado.</p> <p><b>Informações, Fonte e Relações</b></p>	
<p><b>PIB:</b> Volume comercializado de bens e serviços produzidos/ofertado localmente            Fonte: IBGE-SIDRA            Periodicidade: Anual            Acesso: Gratuito e Livre            O que observar: Crescimento absoluto, Variação percentual e participação no PIB Estadual</p>	<p><b>Produção Agropecuária:</b> Volume de produtos e valor da comercialização agropecuária            Fonte: IBGE - Pesquisa Agrícola (PAM), Pecuária (PPM) e Extrativa/Silvicultura (PEVS) municipal            Periodicidade: Anual            Acesso: Gratuito e Livre            O que observar: Produtos de maior relevância, área plantada/área colhida, produtividade e rebanhos.</p>
<p><b>VAB:</b> Divisão do volume comercializado total (PIB) em setores (Agro, Ind. Serv. e Adm. Pública)            Fonte: IBGE-SIDRA            Periodicidade: Anual            Acesso: Gratuito e Livre            O que observar: Setor mais relevante (%) no PIB; Maiores variações absolutas positivas e negativas.</p>	<p><b>Estabelecimentos Agropecuários:</b> Número e localização dos estabelecimentos agropecuários locais            Fonte: IBGE-CENSO AGRO            Periodicidade: 2007; 2017            Acesso: Gratuito e Livre            O que observar: Regiões de maior e menor densidade de estabelecimentos</p>
<p><b>Empregos formais:</b> Volume de Empregos formais do município por setor            Fonte: RAIS - Relação Anual de Informações Sociais            Periodicidade: Anual            Acesso: Gratuito, mas com exigência de login e senha            O que observar: Setores mais e menos empregadores; Variação do emprego x Variação do VAB.</p>	<p><b>Estabelecimentos Industriais e Terciários:</b> Número e localização dos estabelecimentos correlatos            Fonte: Cadastro econômico (tributário) municipal            Periodicidade: Atualização anual            Acesso: Restrito (solicitada específica à secretaria de fazenda municipal)            O que observar: Regiões de maior e menor densidade de estabelecimentos por tipo/complexidade.</p>
<p><b>Empresas Formais:</b> Volume de empresas formais do município por setor            Fonte: RAIS - Relação Anual de Informações Sociais            Periodicidade: Anual            Acesso: Gratuito, mas com exigência de login e senha            O que observar: Setores mais e menos empregadores; Variação do emprego x Variação do VAB.</p>	<p><b>Empregos formais e fornecedores do Turismo:</b> Número e localização dos fornecedores            Fonte: IPEA e Ministério do Turismo (cadastros)            Periodicidade: Não aplicável            Acesso: Gratuito e Livre            O que observar: Número e localização dos fornecedores ligados ao turismo por atividade.</p>
<p><b>Indicadores de Desenvolvimento Humano:</b> Variáveis diversas            Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH) e da Vulnerabilidade Social (AVS)            Periodicidade: 10 anos (Censo Demográfico)            Acesso: Gratuito e Livre            O que observar: IDH, IVS, Desigualdade (GINI); Extrema Pobreza (PIND) X Variação PIB e Empregos.</p>	<p><b>Base Exportadora:</b> Volume e valor exportado por produto primário ou secundário            Fonte: COMEXSTAT - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços            Periodicidade: Anual            Acesso: Gratuito e Livre            O que observar: Produtos de maior relevância X Número de empresas no setor X Serviços correlatos.</p>
	<p><b>Finanças e Ação Comercial Pública:</b> Volume arrecadado e despendido            Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Portal da Transparência e FNDE            Periodicidade: Anual            Acesso: Gratuito e Livre            O que observar: Volume, evolução e representatividade de Receitas e Despesas por categoria; fornecedores locais do poder público por produto e volume de recursos gastos na agr. familiar.</p>

Elaboração do autor.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

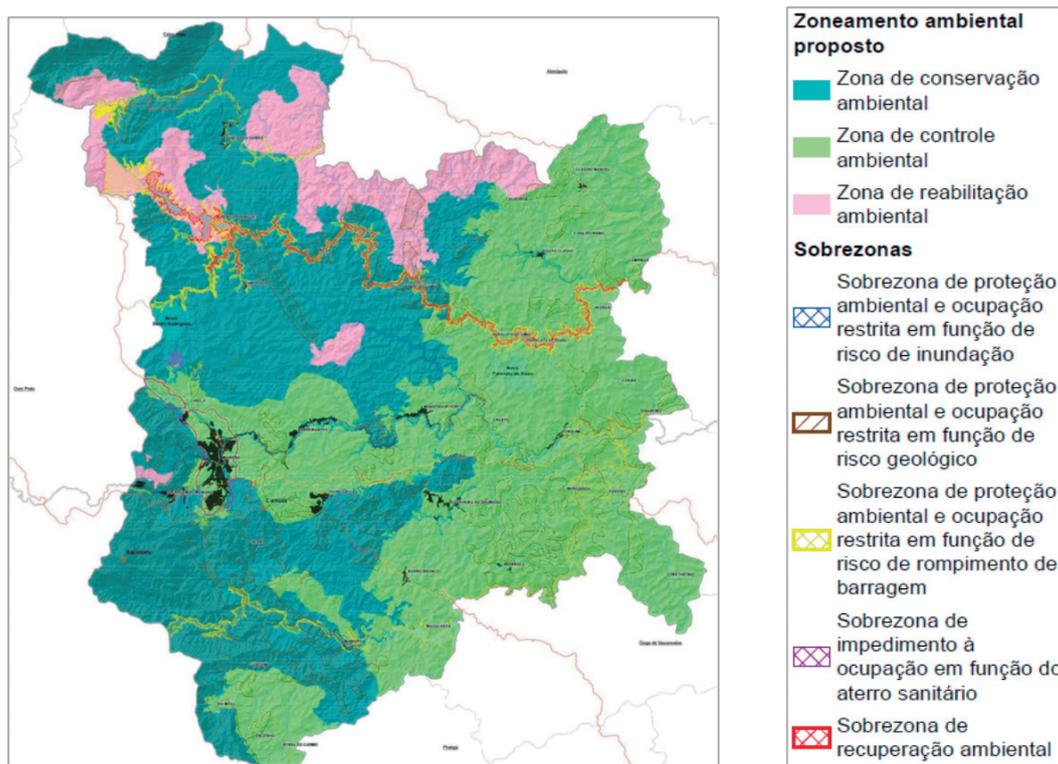
O caso do município de Mariana-MG, por exemplo, tratou a questão da seguinte forma:

Art. XX. A Estratégia de Organização Econômico-Territorial visa fortalecer a diversificação e a descentralização da base econômica municipal por meio da regionalização local em função dos atributos existentes e potenciais de cada porção do território e do uso de tal regionalização para o direcionamento de investimentos em atividades produtivas. (...)

§ 2º De forma complementar, a utilização da regionalização prevista no caput no desenvolvimento dos instrumentos de planejamento orçamentário local, sobretudo o PPA, pode contribuir para a operacionalização dos objetivos pretendidos pela estratégia (Mariana, 2020).

O município representa o caso *i* (tipificação de um zoneamento majoritariamente de viés econômico-produtivo). O cronograma de realização do trabalho, as discordâncias no interior da equipe técnica responsável por sua realização e a própria ausência de experiências desse tipo no interior da tradicional agenda de planejamento e desenvolvimento urbano resultaram na constituição de dois macrozoneamentos locais. No primeiro (figura 18), foram identificadas as características e restrições ambientais do município. Tal mapeamento constituiu a base de definição dos critérios para ocupação e uso do solo.

FIGURA 18  
Macrozoneamento ambiental: proposta do Plano Diretor de Mariana-MG (2020)



Fonte: Mariana (2020).

Obs.: 1. *Fac simile*.

2. A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O segundo, por sua vez, reflete a estratégia de organização econômico-territorial destacada na citação anterior (figura 20). Apesar dessa desintegração, a construção de uma espécie de planejamento econômico com atrelamento territorial permitiu, para além do subsídio ao PPA, a definição de estratégias de desenvolvimento baseadas nas especificidades produtivas existentes no município e na aproximação entre os atores de maior porte (mineradoras e poder público) e os empreendimentos de menor escala. Tal acercamento, entre outras medidas, deu-se pela criação de um fundo específico, que, alimentado por recursos financeiros advindos da atividade minerária, será destinado à diversificação econômica local.

FIGURA 19  
Fatores para regionalização econômica: caso de Mariana-MG

**Box 2: Processo de regionalização econômica**

A investigação sobre a existência e a dinâmica das atividades produtivas no território indicam caminhos para o entendimento da economia espacial de determinado município. Feita a leitura, o exercício de regionalização implica determinar critérios e limites para que os “recortes” sejam feitos. Dentre esses critérios encontram-se:

**Densidade de estabelecimentos produtivos e mão de obra empregada:** O limite de determinada região de planejamento se estabelece pela queda/inexistência da densidade de estabelecimentos produtivos e de mão de obra empregada em determinado setor.

**Alcance dos centros:** A região é definida tendo em vista o alcance do centro urbano principal (sede de distrito, localidades, etc.) em termos da provisão de serviços básicos (públicos e privados) por ele realizada.

**Questões burocráticas-administrativas:** O limite da região municipal coincide como o de seus distritos e/ou localidades.

**Características ambientais:** A região é determinada pelos limites/possibilidades ambientais que promovem ou bloqueiam o desenvolvimento de determinada atividade produtiva.

**Existência de infraestrutura e/ou evento geográfico:** O recorte territorial obedece e/ou é interrompido pela existência de infraestruturas ou eventos geográficos/naturais que criam relativa cisão no interior do município.

**Densidade populacional:** Com base no volume e na distribuição populacional, determina-se uma densidade mínima e máxima para a caracterização/delimitação de uma região.

**No caso concreto – Plano Diretor de Mariana-MG**

O caso do plano diretor de Mariana-MG ilustra esse esforço de regionalização multicriterial com foco na dimensão econômica-produtiva. Inspirado no trabalho de François Perroux (1967), o plano estabeleceu uma *Estratégia de Organização Econômico-Territorial - EET* baseada na definição de 06 polos de Desenvolvimento.

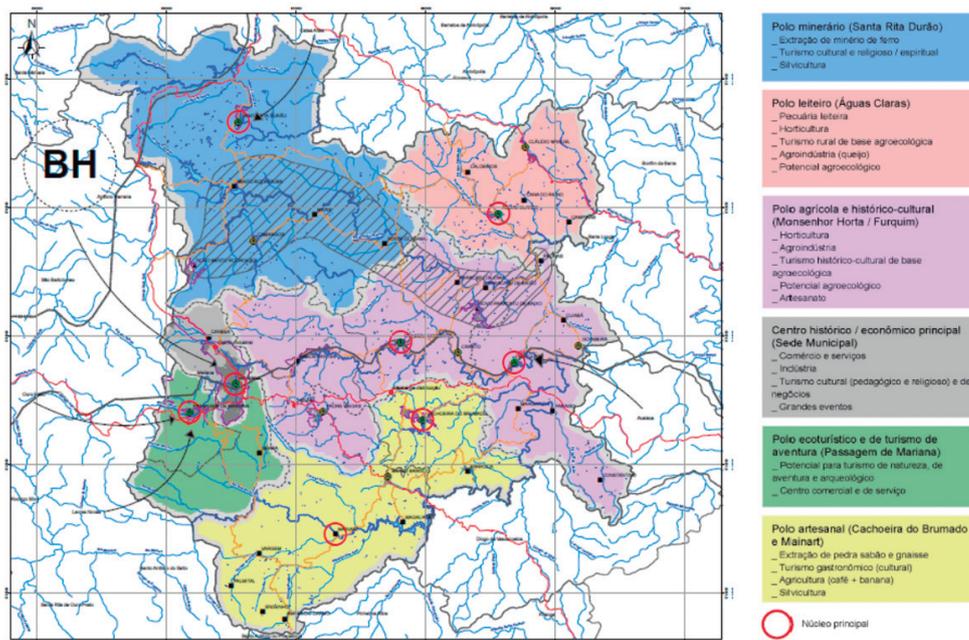
A definição do polo-região foi organizada pelos seguintes passos/critérios: a) identificação via dados secundários e primários de uma atividade econômica âncora subregionalmente; b) identificação de centros urbanos base de tais atividades e polarizadores do entorno; c) consideração dos limites administrativos locais; d) existência de rodovias e rios que criam divisões no território.

A regionalização, conforme orientação do PD, deveria servir à indicação tanto das principais atividades produtivas a serem fomentadas/reguladas quanto para a organização do PPA. Ademais, a partir dos recursos públicos advindos da extração mineral, o PD instituiu um Fundo específico para a efetivação da EET. Informações do processo podem ser vistas em: <https://www.planodiretormariana.com.br/produtos>.

Elaboração do autor.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 20  
Estratégia de organização econômico-territorial: Plano Diretor de Mariana-MG (2020)



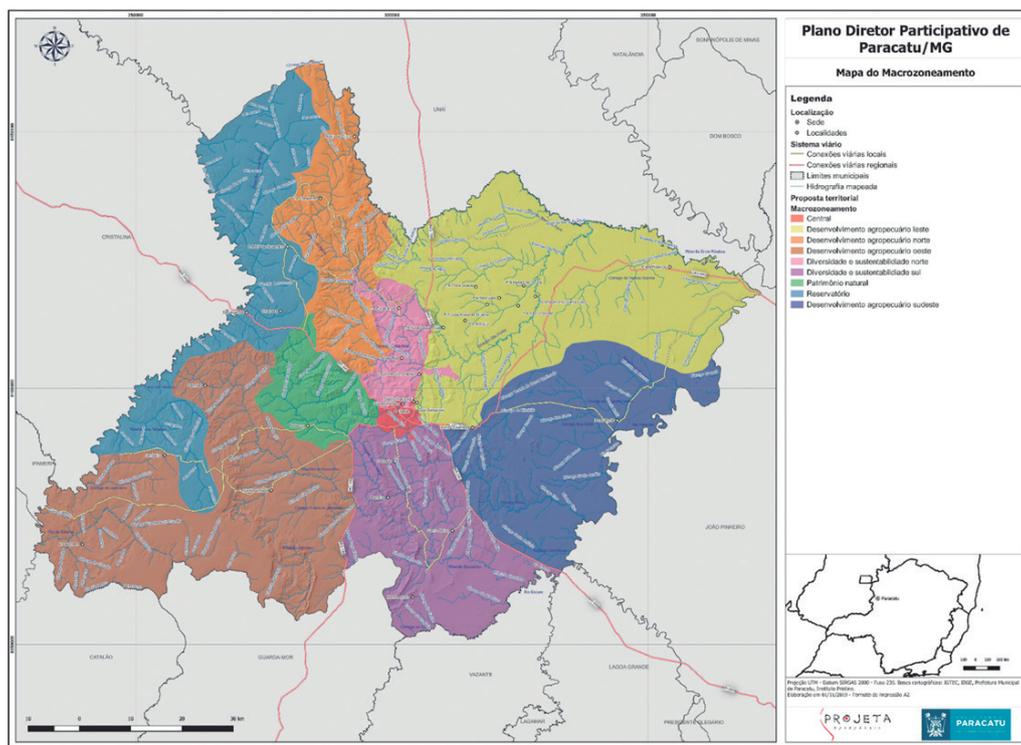
Fonte: Mariana (2020).

Obs.: Fac similar.

O caso de Paracatu-MG representa a situação *ii* (constituição de um zoneamento parcialmente econômico com variáveis e zonas multitemáticas integradas). O macrozoneamento procurou integrar diferentes dimensões, sobretudo econômicas e ambientais, desde a nomenclatura escolhida para a denominação das regiões de planejamento. A representação cartográfica pode ser vista na figura abaixo.

Apesar dessa maior integração, alguns fatores, como: i) as múltiplas restrições orçamentárias existentes para a realização do trabalho; ii) certas problemáticas ligadas ao cronograma instituído pelo poder público local; e iii) as limitações existentes para a efetivação de visitas de campo, impediram que as especificidades e nuances produtivas existentes no amplo território do município fossem profundamente conhecidas. Desse modo, ao contrário do caso de Mariana, o macrozoneamento possui categorias, nomes mais genéricos. Mantendo-se duas bases praticamente fixas, a regionalização é especificada pela variável locacional (Norte, Sul etc.).

FIGURA 21  
**Proposta de macrozoneamento econômico-ambiental: Plano Diretor de Paracatu-MG (2020)**



Fonte: Plano Diretor de Paracatu-MG de 2019.

Obs.: 1. *Fac* símile.

2. A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A base 1 (*desenvolvimento agropecuário*) sinaliza as regiões em que o setor primário local, sobretudo o plantio de grãos para exportação, caracteriza de forma preponderante as dinâmicas socioeconômicas e socioambientais do território. A base 2 (*diversidade e sustentabilidade*) aponta para os locais de confluência de múltiplas atividades econômicas (pecuária, mineração, usos industriais distintos).

Apesar do relativo generalismo na nomenclatura, o trabalho de planejamento territorial realizado no município, com vias ao subsídio do planejamento orçamentário programático, definiu diretrizes específicas para o desenvolvimento de cada macrozona. Ademais, diferentes programas operacionais (espaço das medidas) encontram-se desenhados na minuta do plano diretor. Esses programas, ao contrário das diretrizes, não se mostram atreladas a macrozonas específicas. As limitações executivas anteriormente expostas contribuíram para tal falta de detalhamento.

Nesses termos, tem-se um plano diretor que extrapola sua função exclusiva, tradicional de ordenamento territorial e coloca-se em favor do “desenvolvimento urbano” em termos mais amplos, sugerindo práticas e políticas setoriais para cada (micro)território estabelecido localmente. Tal extrapolação, conforme aqui defendemos, mostra-se fundamental para que o espaço do planejamento e o planejamento do espaço contribuam para a integração discutida neste RI. Dessa forma, do mesmo modo que o território deve ser obrigatoriamente considerado no plano orçamentário-programático, consideramos como estratégico que o caminho oposto também se realize.

Ressalta-se que o conteúdo mínimo estabelecido pelo EC para a constituição dos planos diretores locais,<sup>18</sup> bem como os movimentos recentes de modificação da lei federal,<sup>19</sup> reforçadores do sentido físico-territorial desses planos, mostram-se como limitadores à visão ampliada aqui sugerida. Assim, entendemos que a PNDU deve, sem desprezo das construções institucional-legais até aqui construídas, colocar-se em oposição a tal realidade, perspectiva reducionista que se debruça sobre o planejamento territorial de nível local.

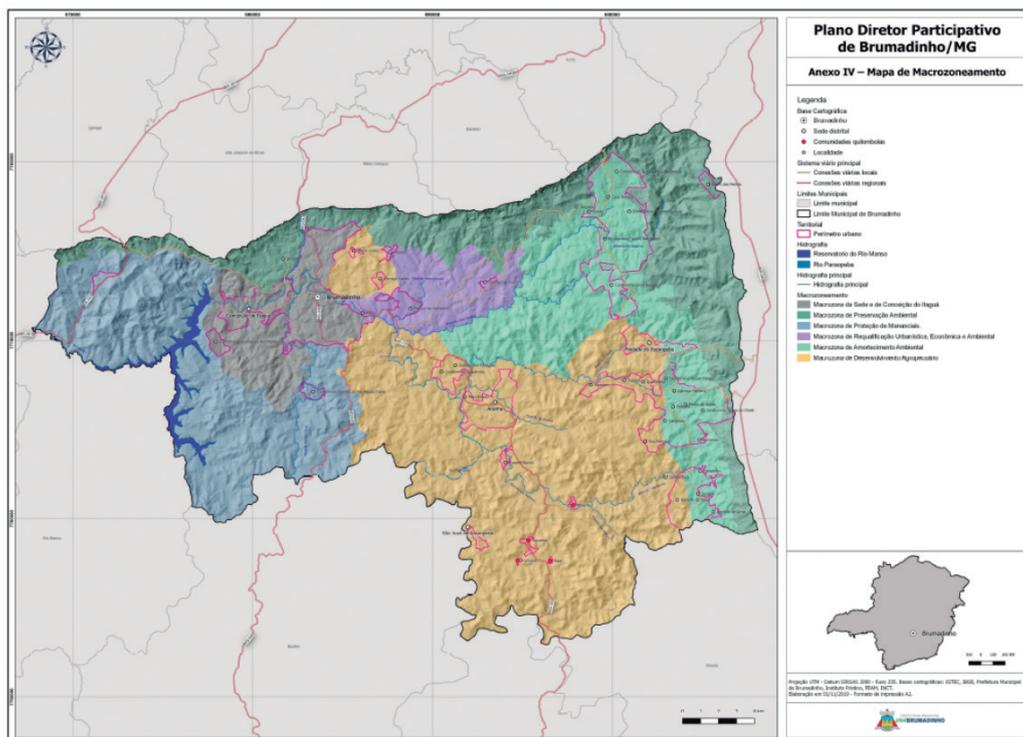
A última experiência aqui apresentada refere-se ao município de Brumadinho, também de perfil minerador e localizado em Minas Gerais. O caso refere-se à situação *iii* (constituição de um zoneamento parcialmente econômico com variáveis e zonas multitemáticas segregadas), e caracteriza-se por uma mescla entre os dois anteriores. Nesses termos, o zoneamento resultante possui categorias estritamente econômico-produtivas, como no caso de Mariana, mas mescladas com outras temáticas em um único instrumento, como no caso de Paracatu. A figura 22 apresenta o mapa proposto no plano diretor local.

---

18. Tal atribuição cabe ao art. 42 da lei federal. Como parte desse conteúdo mínimo, encontram-se as previsões necessárias à regulação de instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o direito de preempção. Apesar de valiosas, tais ferramentas mostram-se de pouca ou nula relevância para boa parte dos municípios brasileiros. Assim, como resultado daquilo que denominei como homogeneização de conteúdo (Almeida, 2013), tem-se a concepção de planos sem sentido ou de nula aplicabilidade prática.

19. O Projeto de Lei (PL) nº 5.680, de autoria do senador Antonio Anastasia (Minas Gerais), prevê a alteração do EC, discute a tipicidade dos planos urbanísticos e estabelece, regulamenta os planos de urbanização e de pormenor como instrumentos de planejamento municipal. Apesar de garantir maior especificidade entre os tipos de instrumentos de planejamento e a escala populacional dos municípios, o projeto transforma todos eles em planos físico-constructivos. As informações sobre o PL podem ser vistas em Brasil (2019).

FIGURA 22  
Proposta de macrozoneamento econômico-ambiental: Plano Diretor de Brumadinho-MG (2020)



Fonte: Plano Diretor de Brumadinho-MG de 2019.

Obs.: 1. Fac símile.

2. A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A eleição da característica nomeadora da macrozona deu-se em função dos reconhecimentos e das leituras territoriais de campo, bem como das oficinas comunitárias que compuseram o processo de elaboração do plano. Nesses termos, o zoneamento aglutina macrozonas de viés mais produtivo (desenvolvimento agropecuário), ambiental (preservação ambiental e proteção de mananciais) e de característica mista (macrozona de requalificação urbanística, econômica e ambiental), na qual a aguda vulnerabilidade socioterritorial mostrou-se como o principal elemento agregador.

Além do aproveitamento de tal regionalização para fins orçamentário-programáticos, a minuta de lei prevê uma série de diretrizes, programas estratégicos e ações prioritárias atreladas ao desenvolvimento urbano e socioeconômico de tais macrozonas. Nesses termos, entre os casos discutidos, Brumadinho configura-se como o de integração mais madura entre as múltiplas dimensões temáticas que compõem a totalidade urbana e os instrumentos de planejamento voltados à sua regulação. No entanto, problemáticas ligadas ao contexto político local têm colocado desafios à implementação dos instrumentos práticos previstos pelo instrumento. A destinação de parte dos recursos públicos advindos da exploração mineral (compensação financeira pela exploração de recursos minerais – CFEM) para o fomento de outras atividades econômicas, ainda que exigida por lei federal<sup>20</sup> e regulamentada pela minuta do plano diretor, mostra-se como uma dessas pautas não muito bem recebidas e alvo de resistências.

20. A Lei federal nº 13.540/2017 (Brasil, 2017) estabelece que, das parcelas da CFEM repassadas aos municípios, pelo menos 20% devem ser destinadas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Apesar das diferenças apontadas, a consideração conjunta dessas experiências aponta um caminho comum para a integração, via espaço do planejamento, das agendas de desenvolvimento urbano e econômico local. Conforme discutimos, tal caminho pavimenta-se pela adequação, aproximação entre os instrumentos de planejamento orçamentário e territorial que fazem parte do aparato jurídico e institucional dos municípios brasileiros. Se, pelo lado do PPA, demanda-se uma maior consideração de critérios regionais para a distribuição dos recursos públicos disponíveis, pelo lado do plano diretor demanda-se o desenho de estratégias de desenvolvimento atreladas aos múltiplos territórios existentes em determinado município.

Dando prosseguimento a esse debate, a próxima subseção apresenta algumas práticas, medidas concretas que, a depender de cada situação, mostram-se como alternativas possíveis para o DEL.

## 4.2 O espaço das medidas e as medidas no espaço

Como vimos argumentando, entendemos que a operacionalização do desenvolvimento econômico ou de alternativas a eles na esfera municipal passa, esquematicamente, por três grandes espaços, quais sejam: i) o planejamento; ii) as medidas táticas, operacionais; e iii) as heterogeneidades urbanas e as possibilidades microescalares delas advindas. Cada um desses lugares constitui-se por diferentes ferramentas e objetivos, que, argumentamos aqui, devem articular-se em prol da integração entre as dinâmicas urbana e econômica dos municípios brasileiros.

Do mesmo modo que no espaço do planejamento, o espaço das medidas é limitado pelas possibilidades legais, federativas presentes na organização jurídica brasileira. Assim, como não cabe ao município aplicar livremente seus recursos financeiros, tendo em vista as disposições constitucionais, ele também não poderá instituir, por exemplo, medidas de política monetária. Desse modo, a busca pelo DEL se realiza tanto por medidas tomadas em outros níveis de governo quanto por iniciativas de estrita competência municipal que se voltam a esse fim.

Ademais, considerando o contexto em que se insere o RI, entendemos que a análise e, sobretudo, a aplicação das medidas de desenvolvimento econômico devem: i) passar ou perpassar a especificidade dos territórios locais verificados pelo espaço do planejamento; ii) promover a interação entre esses territórios a partir de trocas comerciais e/ou sistemas de indução, orientação de investimentos; iii) conferir, reforçar o papel do urbano como elemento socializador dos recursos e serviços produzidos localmente (desenvolvimento endógeno e multiplicador urbano); e iv) considerar a necessidade de integração e encadeamento produtivo entre as atividades estruturadas (circuito superior) e as marginalizadas (circuito inferior) pela modernização tecnológica. Os casos discutidos na subseção anterior apontaram determinados processos de planejamento que podem contribuir para o alcance desses pontos.

No âmbito das táticas transescalares, o trabalho conduzido por Dowbor e Porschman (Instituto Cidadania, 2006) levanta uma série de medidas que podem ser recuperadas e integradas ao processo atual de formulação da PNDU. Desenvolvido pelo Instituto Cidadania, o projeto resultou em um caderno de propostas voltadas ao DEL. Contemplando o diálogo interfederativo brasileiro em seu escopo, o projeto, à época, propôs até mesmo

a formulação de uma *política nacional de apoio ao DEL*.<sup>21</sup> O quadro 4 reúne alguns dos pontos principais sugeridos pelos autores. A divisão por temática segue a apresentada pelo caderno-proposta.

QUADRO 4  
**Propostas transescalares para o desenvolvimento econômico local: projeto de uma política nacional de apoio ao DEL**

Id	Proposta	Tema
1	Regulamentar a política de crédito com foco no circuito inferior.	Financiamento e comercialização
2	Agilizar e desburocratizar a abertura de cooperativas de crédito.	
3	Operar sistemas de cofinanciamento para projetos produtivos locais.	
4	Facilitar o financiamento a organizações da sociedade civil que atuem na prestação de serviços sociais e ambientais.	
5	Construir um sistema <i>online</i> para conexão entre pequenos e médios produtores e compradores.	
6	Alteração da lei de licitações de modo a privilegiar os fornecedores locais.	
7	Constituir um fundo de apoio à implementação de planos integrados de desenvolvimento local.	
8	Articular um sistema nacional de informações tecnológicas (Sistema S, universidades e municípios).	Tecnologia
9	Criar núcleos polivalentes de fomento tecnológico nos municípios ou nas microrregiões.	
10	Induzir a articulação regional das várias instituições que possam assegurar o fomento tecnológico às cadeias produtivas.	
11	Articular os diversos bancos de dados de tecnologias sociais e de inovações de gestão local.	
12	Realizar cursos de extensão universitária na área de tecnologias sociais.	
13	Instituir, no nível do governo federal, uma instância de coordenação e articulação da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local.	Institucionalidade
14	Formalizar instituições de apoio ao desenvolvimento local no nível estadual e de municípios de porte médio ou grande.	
15	Constituir, a partir do Ministério das Cidades, um grupo de trabalho para a simplificação dos diversos entraves burocrático-jurídicos que dificultam a iniciativa local, flexibilizando a criação de conselhos e agências locais de desenvolvimento.	
16	Formalização de um tronco básico de informações locais integradas.	Informação e comunicação
17	Implantar metodologia de balanços anuais de qualidade de vida municipal ou microrregional.	
18	Inclusão de estudos sobre a própria localidade nos currículos escolares.	
19	Incentivar, na rede de universidades, a elaboração de monografias regionais e de material de ensino sobre a realidade local e regional.	
20	Desenvolver metodologia de avaliação da produtividade sistêmica do território municipal.	
21	Promover a generalização da conectividade da internet, na linha de um Brasil Digital.	
22	Fomentar a criação de uma agência nacional de informações sobre desenvolvimento local, na linha dos serviços da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi).	
23	Estimular, com o auxílio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a organização de uma rede de informações, comunicações de micro e pequenas empresas.	
24	Fomentar a criação de cursos universitários e de pós-graduação de desenvolvimento local integrado.	Educação e capacitação
25	Organizar ciclos de seminários regionais com o enfoque integrado de desenvolvimento local.	
26	Aproveitar a infraestrutura já existente em Brasília para organizar programas permanentes de qualificação sobre o tema.	Trabalho, emprego e renda
27	Garantir os meios para que cada município brasileiro adote o princípio da prioridade na contratação de trabalhadores residentes na localidade, seja nas atividades vinculadas ao gasto público em manutenção urbanística, lazer e merenda escolar, seja em investimentos na infraestrutura, construção residencial e semelhantes.	
28	Assegurar as condições gerais para que seja possível a prefeitura estabelecer cofinanciamento das atividades de saneamento básico, construção habitacional, produção alimentar, disponibilização de água limpa, iniciativas de segurança alimentar (cinturões verdes, merenda escolar produzida localmente, entre outras) com mão de obra local.	
29	Definir um projeto de lei geral do emprego ativo da força de trabalho.	
30	Preparar e apoiar projeto de lei do compromisso com a garantia do desenvolvimento local.	

Fonte: Instituto Cidadania (2006).  
 Elaboração do autor.

21. A construção sobre desenvolvimento econômico que ampara o projeto e as medidas nele levadas vai ao encontro de um senso também adotada neste RI. Conforme realçam os organizadores: "Décadas de experiências com projetos de desenvolvimento comprovam, no governo federal, que podem contribuir para o DEL. Entre as trinta propostas elencadas no plano, que a especificidade da organização local, a riqueza do capital social, a participação cidadã e o envolvimento de organizações do processo pela comunidade são elementos vitais em sua consolidação. O desenvolvimento não é, meramente, um conjunto de projetos voltados ao crescimento econômico. É uma dinâmica cultural e política que transforma a vida social" (Instituto Cidadania, 2006, p. 9).

de poderem ser realizadas e apresentarem melhores resultados se feitas pela União, não possuem impedimentos legais para sua efetivação municipal. A criação dos sistemas virtuais de aproximação entre pequenos e grandes empreendimentos (proposição 5) pode, em verdade, ter até melhor eficácia se realizada na escala local, evitando a entrada de agentes comerciais externos nessa relação.

Como já destacado, também entendemos que o fortalecimento desses vínculos de negócios, sobretudo em municípios com empreendimentos econômicos de grande porte (mineradoras, indústrias automobilísticas, agricultura para exportação) ou altamente dependentes da administração pública, pode contribuir de forma aguda para o DEL.

A reestruturação desses elos comerciais abre espaço tanto para o desenvolvimento de práticas empreendedoras voltadas à solução de problemas quanto para o atendimento de demandas específicas existentes em determinado município. Ademais, possibilita a transferência de conhecimento técnico e institucional entre os atores de maior e menor escala (adequação de processos, formação administrativa etc.) e pode criar um amplo senso de cooperação local. Complementarmente, esse estreitamento de relações comerciais implica modificações no planejamento e no desenho urbano municipal. A melhoria da infraestrutura logística, a instituição de zoneamentos mistos (possibilitadores de novas atividades comerciais e produtivas) e a aplicação de incentivos fiscal-construtivos para os atores ligados à rede de mercado local exemplificam essas implicações.

Ainda nesse rol de medidas, cabe realçar o conteúdo das propostas 27 e 28. Conforme discutimos na primeira parte deste RI, o atrelamento entre o desenvolvimento econômico e o urbano pode ser percebido, interpretado de diferentes formas. Uma dessas conceituações, com a qual nos alinhamos, é a que enxerga o espaço das cidades como um local de múltipla socialização.

Ao mesmo tempo que o *meio* urbano incrementa a viabilidade de atividades comerciais (mercado interno como forma de interação natureza-homem-natureza), ele multiplica e distribui, de forma desigual, problemáticas específicas. Esses gargalos, por sua vez, assumem a natureza de necessidades comuns e, por conseguinte, de demanda por produtos e serviços econômicos (habitação-construção; água-saneamento; veículos-transporte etc.).

Em um cenário de escassez de recursos financeiros e de aguda concentração de capital como o brasileiro, a implementação de práticas cooperativas voltadas à articulação entre as demandas urbanas e a oferta de serviços (atual ou potencial) locais mostra-se como um caminho possível para a integração objetivada pela PNDU. Nos termos teórico-conceituais que discutimos anteriormente, trata-se de promover um *desenvolvimento endógeno* baseado nas problemáticas urbanas e nas soluções econômico-comunitárias que podem ser localmente construídas para elas.

Quanto à relação com o poder público, cabe realçar que a promulgação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei nº 123/2006) contribui consideravelmente para esse estreitamento comercial. A legislação determina a criação de critérios licitatórios específicos

para o favorecimento de pequenos negócios.<sup>22</sup> No entanto, a falta de regulamentação da lei federal em escala municipal e o desconhecimento, por parte desse tipo de empresário, das lógicas que regem a administração pública mostram-se como empecilhos a essa aproximação estratégica. O desenvolvimento de soluções para essas e outras problemáticas parece-nos uma estratégia importante a ser reforçada pela PNDU.

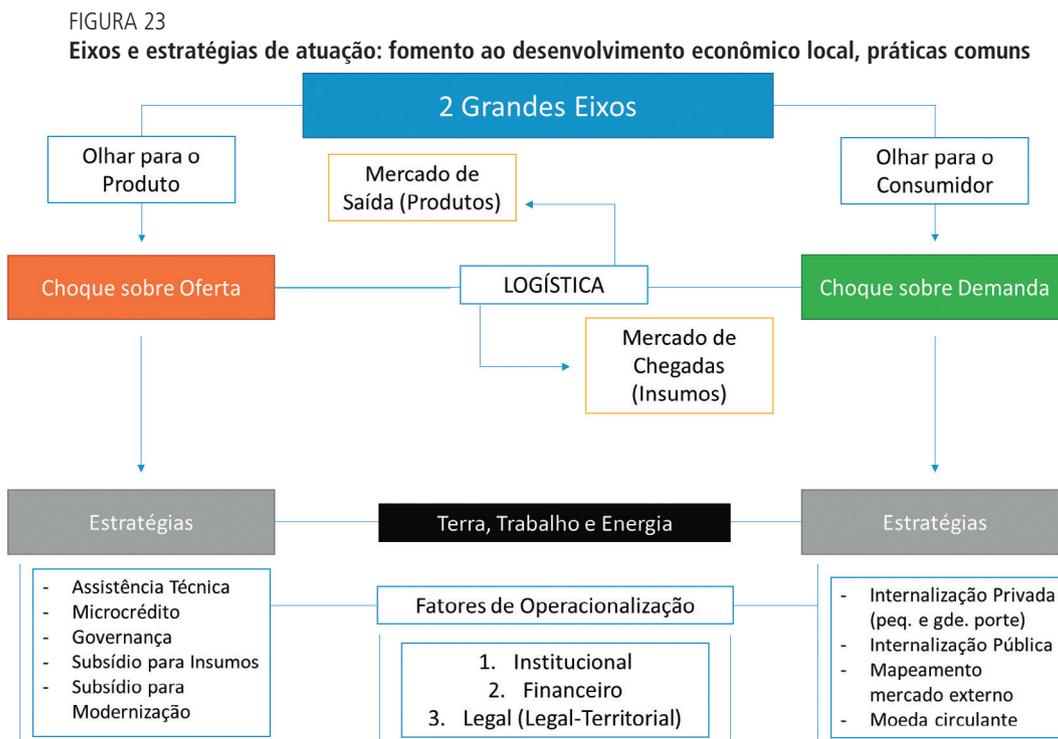
Cabe realçar, ainda, que muitas das questões levantadas pelo caderno-proposta envolvem processos de articulação entre outros atores locais. Na área de C&T, sublinha-se sobretudo o papel das universidades e dos centros tecnológicos. Tal atuação poderia se dar em diferentes frentes, entre as quais: i) a (re)orientação das pesquisas de conclusão de cursos para a produção de conhecimento e de soluções para problemas locais (proposta 19); ii) a constituição de parcerias entre as universidades e os empreendimentos econômicos locais, de modo a atender às demandas por mão de obra desses estabelecimentos e fomentar, estrategicamente, práticas de empreendedorismo; iii) a constituição de parcerias entre os centros de ensino e a administração pública local, orientando-a para a construção e realização de programas de fomento econômico; e iv) o apoio ao desenvolvimento tecnológico das atividades produtivas de baixa escala, elementos marcantes da realidade econômica brasileira.

Esse arsenal de propostas sinaliza para o caráter amplo que o *espaço das medidas* possui. Apesar de amplo, esse cabedal pode ainda ser complementado. A nosso ver, existem ao menos outras quatro ações que merecem atenção por parte dos governos federal e estadual e que se relacionam ao DEL, conforme a seguir descritas.

- 1) Promover a integração dos currículos de ensino superior, sobretudo nas áreas de economia, arquitetura e geografia, tendo em vista a interface do desenvolvimento urbano e econômico. Tal medida poderia atuar como catalizadora e facilitadora da integração entre o saber acadêmico-universitário e as múltiplas problemáticas municipais.
- 2) Incentivar a criação de incubadoras voltadas à resolução de problemas locais, sobretudo os advindos das dinâmicas urbanas (saneamento, habitação etc.).
- 3) Integrar a política de segurança pública estadual e os programas de fomento às atividades produtivas locais, sobretudo para os pequenos agricultores. O contexto de insegurança no campo, a violência urbana nos centros comerciais locais, etc. implicam limitações ao DEL.
- 4) Regulamentar e/ou incentivar que os instrumentos regulatórios para instalação de empreendimentos econômicos (estudos de impacto, medidas compensatórias, licenças ambientais) prevejam a integração entre as empresas de grande porte e os negócios locais (comércios, serviços etc.) como uma das compensações a serem prestadas pelo empreendedor. Esse elo comercial repercute, por sua vez, em transferência tecnológica, aprimoramento administrativo e qualificação dos produtores locais.

22. Realizar licitações exclusivas para os pequenos negócios nas compras com valor até R\$ 80 mil; exigir dos licitantes a subcontratação de micro e pequena empresa – MPE; estabelecer em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% para a contratação de MPE; Assegurar em caso de empate, a possibilidade de negociação e a preferência para contratação de micro ou pequena empresa; exigir a comprovação da regularidade fiscal apenas no ato da contratação, considerando prazo adicional para sanar restrições. A lei pode ser acessada em Brasil (2006). A sistematização desses benefícios foi retirada de: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz>.

No âmbito estritamente local, nota-se que as medidas implementadas pelos municípios brasileiros<sup>23</sup> para apoio ao desenvolvimento econômico, bem como fomento desse, caminham basicamente em dois sentidos. De um lado, com menos força, encontram-se as alternativas voltadas diretamente ao incremento da demanda pelos produtos e serviços locais. De outro, prática mais comum, observam-se estratégias de aprimoramento da oferta (quali e quantitativa) dessas mercadorias. A figura 23 esquematiza essa discussão.



Em relação aos “choques sobre a oferta”, o meio rural (pequenos agricultores) mostra-se como o campo mais privilegiado no que diz respeito aos incentivos. Como vimos anteriormente, a agricultura, entre as funções econômicas de despesa, concentra os maiores percentuais médios de investimento público realizado em âmbito local. As ações efetivamente implementadas caracterizam-se por programas de assistência técnica ao produtor, majoritariamente conduzidos em parceria com as empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural (Ater), pela concessão temporária de maquinário (tratores, ferramentas etc.) e pelo subsídio financeiro para compra de sementes. Somam-se a isso o compartilhamento de tanques de resfriamento e o subsídio público para o transporte de mercadorias. Tais medidas, ainda que importantes, tendem a acontecer de forma descontinuada e desconectadas de programas mais estruturados de desenvolvimento econômico local.

Iniciativas voltadas ao incremento da governança setorial também compõem esse bloco. Ressaltam-se aqui as práticas de cooperativismo agrícola ou de apoio a associações comerciais.

23. O catálogo dessas medidas foi feito com base nas experiências e nos instrumentos de planejamento municipal discutidos na seção anterior, bem como em outros trabalhos técnicos desenvolvidos pelo autor do RI. Ademais, tais ações são discutidas em trabalhos acadêmicos como o de Ferguson (1988), Fonseca (2009) e Cabral Junior (2008).

Nessa sistemática, o poder público local atua, em boa parte das vezes, como mero fornecedor de recursos financeiros a serem geridos por essas entidades.

No âmbito do setor secundário, a atuação da administração pública municipal (APM) restringe-se, em grande medida, à formação de distritos industriais (DIs) voltados à recepção de empresas externas. Constituídos em terras públicas, esses DIs são operacionalizados através de regimes de concessão por tempo determinado. Ademais, para determinados casos, a aplicação de isenções fiscais e a prestação de serviços de infraestrutura (terraplanagem, arruamento etc.) atuam como “atrativos” fornecidos pelo poder público para a efetivação dos DIs. A oferta de tais incentivos é contrabalanceada e/ou calibrada por exigências feitas ao empreendedor, como o volume de empregos gerados, as receitas públicas potenciais etc.<sup>24</sup>

Apesar de sua concretude, as experiências têm demonstrado que tal medida tende a não produzir os resultados esperados. Nesses termos, além de não serem canalizados esforços para o desenvolvimento e o aprimoramento das práticas industriais estabelecidas localmente e de pequena escala, criam-se extensos territórios segregados e de baixíssima ocupação. Ademais, em grande parte das vezes, a montagem dos distritos não é acompanhada de uma estratégia específica de atração industrial. Nesse contexto, a “captação” do empreendimento mostra-se como a ação mais importante a se cumprir, independentemente do setor a que se encontra ligado ou do benefício social por ele trazido.

Em relação aos “choques de demanda”, as estratégias mostram-se em menor número e pouco amadurecidas. A internalização, ou o aprofundamento, das relações comerciais estabelecidas entre os empreendimentos de grande e de pequeno porte é uma delas. Conforme já apontamos anteriormente, tal medida, transbordando inclusive para o poder público, pode conduzir a um processo de integração voltado ao DEL.

O ordenamento desse mercado de compra e venda, ainda que soe complexo, demonstra concretude nas experiências de finanças solidárias e de criação de moedas locais de circulação restrita. Nessas situações, discutidas mais a fundo na próxima subseção, as trocas comerciais restritas a determinado grupo ou território implicam significativas melhorias nas condições de vida dos indivíduos. Contudo, cabe realçar que medidas ligadas ao controle e à orientação da demanda vão de encontro ao *mainstream* econômico neoliberal e aos seus princípios (livre concorrência, maximização de lucros etc.). Assim sendo, tendem a enfrentar maiores resistências para sua implementação. Em termos concretos, induzir um empreendimento de grande porte a mudar sua rede de suprimentos, ação possivelmente condutora de aumento de custos, não se apresenta como uma tarefa fácil ou, por vezes, aceitável. Do mesmo modo, tendo em vista a lei de licitações, tais problemáticas ocorrem para a relação com o poder público. Ainda assim, diversas experiências nacionais e internacionais (Rugraff e Hansen, 2011) demonstram que tais elos são possíveis e apresentam resultados econômicos importantes para o desenvolvimento local.

Entre esses dois grandes eixos, conforme exposto pelo esquema, colocam-se determinadas questões, ou problemáticas, comuns aos dois eixos. Esses elementos (logística,

24. Entre os municípios com legislações desse gênero, encontram-se: i) Sobral-CE; ii) Mariana-MG; iii) Toledo-RS; iv) Paracatu-MG; e v) Vespasiano-MG.

fatores de produção e de operacionalização), apesar de se mostrarem como básicos ao sucesso das medidas operacionais, são, por vezes, desconsiderados nos programas locais de fomento econômico.

No âmbito logístico, duas preocupações parecem-nos principais, sobretudo para as estratégias de desenvolvimento industrial, quais sejam: i) os mecanismos e meios existentes para a chegada de insumos e seu contraponto; e ii) os mecanismos e meios existentes para o escoamento de produtos. Conforme temos argumentado, uma proposta de integração entre as agendas de desenvolvimento econômico e urbano deve passar, entre outros caminhos, pela aproximação comercial entre os produtores e consumidores locais e pelo encontro entre as demandas impostas pela expansão urbana os serviços ofertados em âmbito municipal. Soma-se a isso a perspectiva de planejamento ou desenvolvimento (micro)territorial. Estabelecida essa base estratégica, a questão logística, já tradicionalmente desprezada (estruturação de distritos industriais desacompanhada de estudos de abastecimento-escoamento; assistência técnica rural desacompanhada de melhorias em estradas vicinais etc.), demanda um redesenho. Nesses termos, faz-se necessário pensar e priorizar a infraestrutura necessária para que as redes comerciais internas sejam abastecidas e, em seguida, transponham as fronteiras municipais. A organização desse “circuito fechado fortalecido”, como já levantado por diversas vezes, requer um elevado esforço de planejamento e de ação por parte dos atores públicos e privados locais. Com efeito, ela deve anteceder o desenho das plataformas e estruturas logísticas locais.

Os fatores de produção (terra, trabalho, capital e energia) mostram-se como os limitadores por excelência ao sucesso das medidas mencionadas anteriormente. Mais uma vez, seguindo de perto o trabalho de Dowbor e Porschman (2006), faz-se necessário apelar para os processos de integração entre o saber acadêmico e os atores econômicos, públicos ou privados, existentes nos municípios brasileiros.

Nesses termos, o atendimento dos fatores pode passar, entre outras iniciativas, pela constituição de processos educacionais voltados à formação da mão de obra local, em sintonia com as demandas urbanas, bem como pela implementação de técnicas inovadoras de geração energética. A adoção desse caminho, no médio e longo prazo, pode conduzir a um reequilíbrio na distribuição dos outros dois fatores (terra “produtiva” e capital), altamente concentrados. Como apontado anteriormente, sobretudo no caso da formação de DIs, a oferta pública do primeiro fator não se mostra necessariamente acompanhada da geração do segundo.

Por fim, entende-se que os mecanismos de operacionalização se distinguem, ao menos, em três categorias: i) institucional; ii) financeira; e iii) legal-territorial.<sup>25</sup>

A primeira delas corresponde, sobretudo, ao(s) agente(s) público(s) ou privado(s) responsável(eis) pela operacionalização de determinada medida. No âmbito do DEL, tal agente tende a ser ligado às pastas de agricultura e/ou de assistência social. Nesse contexto, secretarias de caráter mais integrador (planejamento, desenvolvimento econômico senso

25. No período recente, a experiência de planejamento metropolitano realizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI 2009-2011) adotou a *institucionalidade* e a *territorialidade* como dimensões estruturantes das medidas e das políticas operacionais sugeridas no PDDI. Em termos simples, cada proposta do PDDI indica: o(s) agente(s) responsáveis por sua execução; e a sua articulação com a proposta de desenvolvimento territorial que estrutura o plano (rede de centralidades). Para conhecer mais sobre o processo, ver Minas Gerais (2011) e Tonucci Filho (2012).

estrito etc.) desempenham papel coadjuvante. Os (re)desenhos propostos neste RI demandam que ações de apoio ou remodelagem institucional sejam consideradas na PNDU.

A dimensão financeira diz respeito, por fim, aos recursos disponíveis para a operacionalização das medidas propostas. Os estudos específicos sobre fontes de financiamento urbano, elaborados em paralelo a este RI, mostram-se mais apropriados para discutir tal questão. Em todo caso, cabe sublinhar novamente que os investimentos públicos municipais canalizados para o fomento direto de atividades produtivas mostram-se consideravelmente baixos.

Entretanto, realça-se a existência de um alto volume monetário que, advindo da iniciativa privada, abastece diretamente uma série de iniciativas sociais existentes nas cidades. Tal financiamento – ocorrido mediante investimentos voluntários e/ou por medidas de compensação – mostra-se pouco mapeado e, na maior parte das vezes, tende a ocorrer dissociado da programação e da institucionalidade pública. Revela-se, assim, outro espaço de integração que pode ser utilizado em prol do desenvolvimento econômico local.

Os aspectos legal-territoriais, por sua vez, encontram sua feição operacional nos instrumentos de planejamento discutidos anteriormente. Além deles, a regulamentação em âmbito local da Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, a atualização constante do Código Tributário Municipal, inclusive com a previsão de incentivos fiscais para atividades produtivas, e a regulamentação dos instrumentos fiscal-urbanísticos previstos pelo EC mostram-se como ações indispensáveis à operacionalização das propostas e alternativas de desenvolvimento econômico aqui discutidas.

O conjunto dessas considerações conforma aquilo que aqui denominamos como espaço das medidas. Como visto, optamos não apenas por apresentar um rol de alternativas voltadas ao DEL, mas também por discutir como elas podem ser organizadas de forma esquemática (choques sobre oferta e demanda), quais fatores limitam ou dão base ao seu sucesso e quais as dimensões que, supomos, são indispensáveis à sua operacionalização.

Como pano de fundo de todo o debate, insistimos na ideia de desenvolvimento endógeno a partir, entre outras questões, do estreitamento das relações de mercado entre os atores econômicos de grande e pequeno porte em âmbito local. Com efeito, tal ponto não deve ser entendido como o que ele não é, ou seja, como um apelo às “vocações” municipais sob o aspecto das vantagens comparativas. Ao contrário, esse estreitamento de relações se estabelece como um *sistema de integração* entre as demandas que podem, atual ou potencialmente, ser supridas pelos bens e serviços ofertados na esfera municipal. Na formulação da PNDU, tal integração pode se dar pelo encontro entre as problemáticas advindas da expansão urbana e as soluções existentes em termos locais.

Entendemos que esse sistema pode resultar não apenas no incremento dos volumes comerciais transacionados, mas também na transferência de conhecimento e no aprimoramento técnico das atividades produtivas. Assim, trata-se menos de um *apoio estático* ao perfil econômico de determinado município e mais de um *movimento* contínuo de aprimoramento, criação e invenção de soluções para o desenvolvimento de atividades produtivas endogenamente formatadas.

A próxima subseção, complementando essa discussão, analisa algumas alternativas de DEL que, majoritariamente, escapam aos espaços econômicos formalmente instituídos. Tais ações, como fruto das heterogeneidades e desigualdades *no* e *do* espaço, revelam formas de organização social que se voltam à melhoria das condições de vida na cidade.

### 4.3 A heterogeneidade no espaço e o espaço das heterogeneidades

As propostas e alternativas para o desenvolvimento econômico local discutidas anteriormente dizem respeito, majoritariamente, ao ambiente formal das instituições econômicas. No espaço do planejamento, uma vez que cabe ao Estado a competência de regular tanto o uso do solo quanto a distribuição dos recursos financeiros disponíveis, esse caráter mostra-se elementar. No espaço das medidas, as ações extrapolam a esfera da administração, recaindo sobre outras entidades públicas (universidades, fundações, bancos etc.) e privadas (empresas, associações etc.). Nesses termos, prevalece em ambas o sistema formal de relações econômicas, baseado em contratos e em princípios comerciais como a competitividade, a relação custo-benefício, a eficiência de gestão etc.

Apesar de fundamentais para a exploração de nosso tema central, sobretudo no âmbito institucional em que se insere a formulação da PNDU, tais espaços não dão conta de uma série de iniciativas de subsistência que correm ao largo dessa estrutura. Na linguagem de Milton Santos, elas correspondem a uma parte do circuito inferior que conforma a economia urbana dos países subdesenvolvidos. Nesta subseção, discutiremos sucintamente algumas dessas ações. Por sua escala de experimentação e/ou lógica de organização, entendemos que as três experiências aqui relatadas fornecem insumos importantes para a discussão sobre o desenvolvimento econômico em âmbito local.

A primeira delas diz respeito às experiências de finanças solidárias, formação de bancos comunitários e criação de moedas locais. De maneira geral, essas iniciativas buscam fornecer crédito de baixo custo para determinada população, fomentar as trocas comerciais em um território específico (bairros, distritos etc.) ou até mesmo canalizarem parte dos recursos públicos para programas de assistência social.

No cerne dessas experimentações, conforme aponta Resgala (2019), encontra-se um processo de (re)interpretação da função primordial do dinheiro (moeda), valorizando seu papel como meio de troca.

Dinheiro é um mero meio de troca, e essa é a função dos bancos comunitários e das moedas sociais. Aliás, o dinheiro sempre foi isso, uma forma de mediar trocas entre as pessoas. Guardar dinheiro para dinheiro gerar mais dele mesmo é o papel dos bancos tradicionais. O grande problema da humanidade é a estagnação financeira. Você pega o dinheiro, guarda no banco, lá ele não produz nada e cresce sozinho. As grandes fortunas se fazem assim, com a especulação financeira. É dinheiro rendendo dinheiro, e não produzindo. Aliás, o que produz um banco tradicional? Nada. Ele ganha dinheiro vendendo dinheiro, isso é o fim do mundo. O dinheiro é um meio, não é um fim. Por isso que chamamos de socioeconomia solidária, porque a economia tem de estar a serviço da sociedade (Melo Neto Segundo, 2016<sup>26</sup> *apud* Resgala, 2019, p. 76).

26. MELO NETO SEGUNDO, J. J. O que tirar da experiência dos bancos comunitários: instituições financeiras promovem o desenvolvimento de comunidades em todo o país sob a ótica da colaboração. *Geração Empreendedora (Jornal do Comércio)*, 1<sup>o</sup> fev. 2016. Entrevista concedida a Roberta Fofonka.

Com base nessa interpretação, ressalta o autor, os grupos e as organizações sociais, sobretudo em áreas urbanas de maior vulnerabilidade, encontram nos bancos comunitários uma maneira de sustentar e fomentar a produção e o consumo do nível local, regional. A multiplicação de experiências desse tipo em diversos lugares do país (Fortaleza-CE, Vitória-ES, Esmeraldas-MG etc.) levou, até mesmo, à constituição de um termo de referência para a constituição de bancos comunitários de desenvolvimento – BCDs (Resgala, 2019). O quadro 5 apresenta os pontos principais presentes em tal documento.

QUADRO 5  
Características dos BCDs

Temática	Especificação no termo de referência
Fundação	É a própria comunidade quem decide criar o banco, tornando-se sua gestora e proprietária.
Crédito	Os bancos comunitários oferecem duas modalidades de crédito: uma em real e outra em moeda social circulante.
	Suas linhas de crédito estimularam a criação de uma rede local de produção e consumo, promovendo o desenvolvimento endógeno do território.
	Apoiam os empreendimentos em suas estratégias de comercialização (feiras, lojas solidárias, central de comercialização e outros).
Território	Atuar em territórios caracterizados por alto grau de exclusão, vulnerabilidade e desigualdade social.
Público-alvo	Estão voltados, sobretudo, aos beneficiários de programas assistenciais governamentais e de políticas compensatórias.
Manutenção	Sua sustentabilidade, no curto prazo, funda-se na obtenção de subsídios justificados pela utilidade social de suas práticas.

Fontes: Instituto Banco Palmas (2007) e Resgala (2019).  
Elaboração do autor.

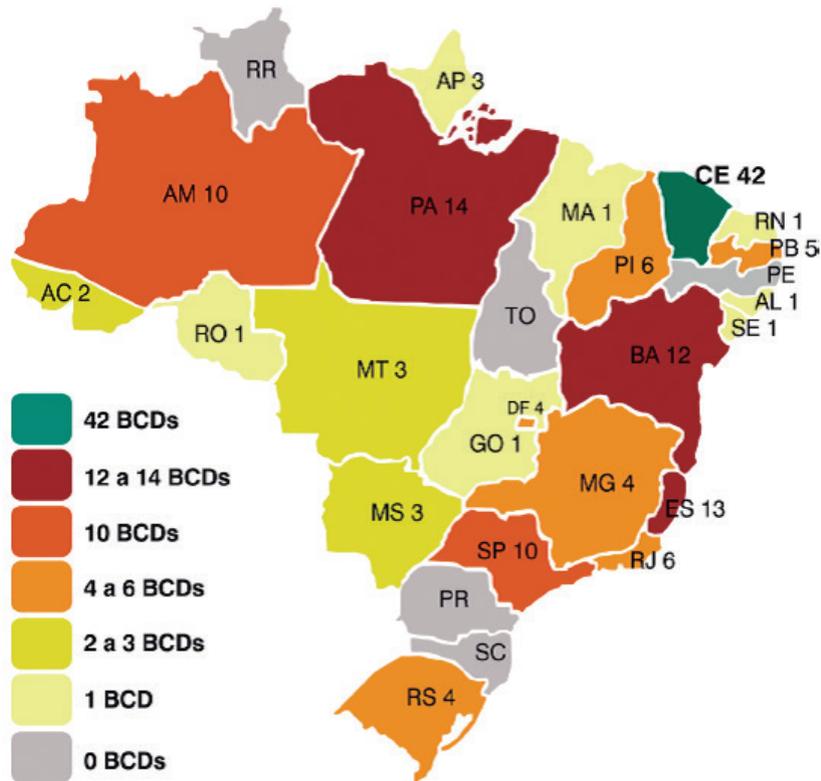
Como se percebe, ao contrário dos espaços discutidos anteriormente, tal alternativa parte de uma base comunitária específica e se volta, precipuamente, a estreitar as relações entre os componentes dessa base. Tal aproximação, via crédito social, possibilita o incremento da produção e do consumo interno, e, por conseguinte, da renda e do trabalho.

Em um cenário nacional que combina alta exclusão dos circuitos de crédito formal e aguda informalidade da mão de obra, não é de se estranhar o processo de multiplicação e organização dessas iniciativas. No período pandêmico recente, catalisador de múltiplas vulnerabilidades socioeconômicas, esse movimento mostrou-se ainda mais agudo.<sup>27</sup> Conforme apontado por Resgala (2019), até 2016 o Brasil já contava com 146 BCDs. A região Nordeste, sobretudo o Ceará, concentra a maior parte desses estabelecimentos (figura 24).

Nascidos nesse contexto comunitário, os BCDs se mantêm a partir de relações de proximidade, vizinhança, princípios colaborativos e “votos” de confiança entre os tomadores e os concessionários de crédito. Em diversas situações, até mesmo a validação do empréstimo é feita socialmente, constituindo uma espécie de “aval solidário” (Resgala, 2019, p. 85) para a realização dos empréstimos.

27. Sobre isso, ver Em meio... (2020) e Coronavírus... (2021).

FIGURA 24  
BCDs criados no país, por estado da Federação



Fonte: Resgala (2019).

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Complementando a rede de crédito, algumas experiências de BCDs são compostas pela criação de moedas circulantes de âmbito local. Nesse sistema, os benefícios monetários concedidos pelo BCD podem ser gastos apenas em um grupo específico de estabelecimentos comerciais. Essa prática resulta, necessariamente, na aproximação entre os indivíduos que fazem parte da rede e acaba por estimular o empreendedorismo local voltado ao atendimento das demandas existentes.

FIGURA 25  
Sede do Banco Bem – Vitória-ES



Fonte: Google Street View.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na conceituação de França Filho e Silva Junior (2009), tal aproximação estabelece uma rede de “prossumidores” (produtores + consumidores), em que cada agente complementa a oferta e incrementa a demanda pelos produtos e serviços existentes no território. As experiências do Bancos Palmas (Fortaleza-CE) e do Banco Mumbuca (Maricá-RJ), apesar de suas diferenças temporais e institucionais, demonstram a efetividade dessa estratégia.

A integração realizada pelas iniciativas comunitárias de BCDs e de moedas circulantes demonstra concretamente que, a partir do planejamento e da organização dos atores econômicos, é possível orientar o mercado (elos comerciais) de modo que ele contribua com o desenvolvimento de determinada região. Conforme exposto anteriormente, entendemos que essa aproximação pode e deve reproduzir-se em escala local a partir de outras frentes (compras públicas, contrapartidas de grandes empreendimentos econômicos etc.), incrementando o caráter endógeno do desenvolvimento.

Um segundo grupo de alternativas de base comunitária, menos organizada e mais pulverizada no território urbano que os BCDs, diz respeito às inúmeras formas de subsistência que possibilitam, combinam: i) a geração de renda para as populações mais pobres; ii) a realização de práticas de assistência social; e iii) o (re)aproveitamento/reciclagem de recursos para fins produtivos.

O conceito-prática de metabolismo urbano (Davis, Jácome Polit e Lamour, 2016) reúne alguns dos princípios básicos de iniciativas desse tipo. Consideravelmente, ainda que não sempre intencionalmente, tais práticas estabelecem um tipo de “economia circular” (Geissdoerfer *et al.*, 2017), “onde os resíduos se tornam um recurso que é consumido em ciclos contínuos” (Davis, Jácome Polit e Lamour, 2016, p. 2).

Ainda que ambas as ideias (metabolismo urbano e economia circular) encontrem agudo apelo na literatura recente sobre desenvolvimento econômico sustentável, os princípios que regem seu funcionamento (redução de desperdício, uso intensivo dos recursos, reaproveitamento etc.) estão, há tempos, presentes nas (micro)práticas de subsistência e sobrevivência presentes nas periferias urbanas brasileiras. Com menos requinte conceitual e como fruto de uma realidade concreta (a escassez), as iniciativas empreendedoras desses lugares estabelecem-se, em diferentes medidas, a partir do uso circular dos recursos.

A comercialização de produtos de limpeza, fabricados artesanalmente, mostra-se como uma dessas estratégias.<sup>28</sup>

Em primeiro lugar, ressalta-se que o desenvolvimento de negócios como esses se dá por uma “inteligência de mercado” voltada ao atendimento de determinada demanda geral e de alto volume. Em outras palavras, trata-se de ofertar um produto de baixo custo de produção e que faça parte do uso cotidiano.

A utilização dos recursos para a produção é intensiva, resultando, além do não desperdício, em um aproveitamento “acima da cota”. Nesses termos, as matérias-primas (“fórmulas”), compradas e/ou manipuladas, geram um volume final duas ou três vezes maior que o indicado pelas “receitas”. A superdiluição é um dos componentes centrais para a redução dos preços.

Ainda em relação ao processo produtivo, ressalta-se que parte da matéria-prima e das embalagens advém de doações ou da reutilização doméstica. O reaproveitamento tanto do óleo de cozinha (fornecido por vizinhos, parentes que dividem lotes etc.), para a produção de sabão (barra e líquido), quanto de garrafas de polietileno tereftalato (PET) para o armazenamento e a comercialização dos produtos finais mostra-se como principal expressão dessa sistemática. Como não há utilização de matéria orgânica, a ideia “plena” de circularidade econômica (transformação de matéria morta em energia) não se estabelece. Ainda assim, como já afirmado, outras lógicas e princípios do conceito-prática atravessam plenamente tais empreendimentos.

Organizados, na maior parte das vezes, em núcleos familiares, esses negócios, além da subsistência, destinam parte de seus recursos para o apoio a algum programa de assistência social (reabilitação de dependentes químicos, cuidado de idosos em vulnerabilidade etc.). Esse tipo de apelo, por sua vez, acaba por favorecer os negócios e fortalecer os elos comerciais, afetivos entre produtores e consumidores. Ademais, atua como “justificativa” sobre o preço cobrado (remuneração pelo produto + doação social).

28. Os parágrafos seguintes foram desenvolvidos com base em conversas com empreendedores desse tipo de negócio.

FIGURA 26  
Comercialização informal de produtos de limpeza – Belo Horizonte-MG



Fonte: Acervo próprio.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O negócio é complementado por estratégias de divulgação e comunicação (cartões, contatos telefônicos, entrega em domicílio etc.) que garantem tanto novas compras quanto o “reabastecimento” de matérias-primas e embalagens doadas. Contudo, é o contato porta a porta que se mostra como a ferramenta principal de comércio e interlocução.

Obviamente, esses empreendimentos informal-comunitários, a depender do nível de pobreza de determinada região ou do setor produtivo, terão diferenciais expressivos de organização, desenho de táticas comerciais e intensidade no aproveitamento de recursos. Apesar das heterogeneidades, as iniciativas desse tipo procuram atender às necessidades cotidianas de seu entorno próximo (geográfico e/ou social), “apostando” nas relações comunitárias para a sua subsistência. Outrossim, todas elas baseiam-se fortemente na criatividade dos sujeitos, seja para a estruturação do processo produtivo, seja para o desenho das estratégias de comercialização. Esse “metabolismo urbano periférico” gera valor e, a despeito das limitações técnicas e organizacionais, mostra-se como um elemento central para sustento das condições de vida e de desenvolvimento de considerável parte da população brasileira.

Um melhor mapeamento e acompanhamento dessas práticas pode contribuir tanto para uma compreensão mais robusta da lógica desses sistemas quanto para sua reprodução em outros níveis escalares (municípios, regiões etc.). No âmbito da PNDU, entendemos ser importante considerar essas alternativas e os princípios pelos quais elas são regidas, sobretudo pelo componente espacial de sua existência, a saber as periferias urbanas.

Tal consideração, entre outras frentes, pode passar pela montagem de estratégias e instrumentos que impulsionem tais empreendimentos e alinhem a sua oferta de serviços às demandas urbanas (habitação, saneamento etc.) existentes.

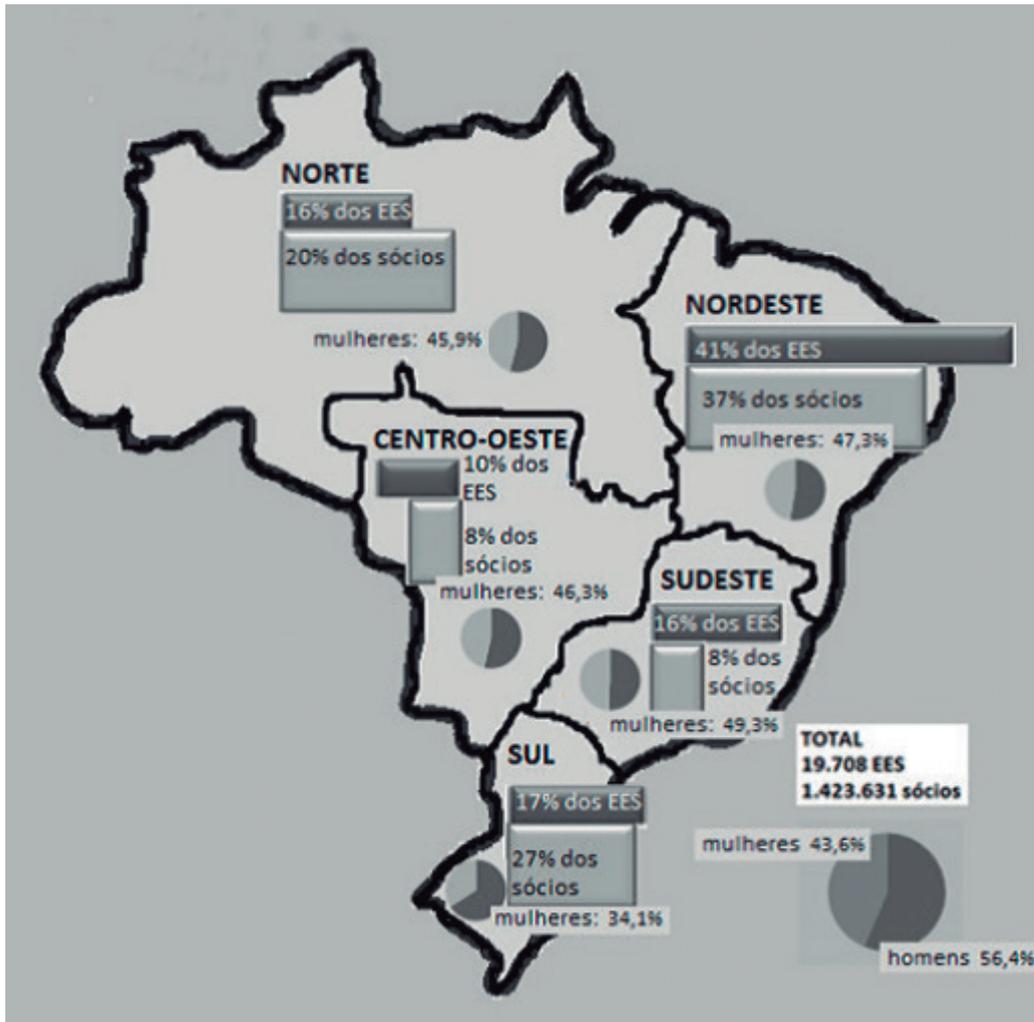
O último conjunto de ações que ora consideramos, mostra-se constituído de múltiplas práticas cooperativo-solidárias existentes no Brasil. Aqui, ao contrário dos bancos comunitários de desenvolvimento (também solidários), daremos enfoque às organizações com fins diretamente produtivos.

No Brasil, cabe realçar, as iniciativas de economia popular e solidária foram institucionalmente reconhecidas por meio da criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Através da Senaes, diferentes práticas de Ecosol puderam ter acesso a políticas públicas de fomento econômico. As mudanças políticas ocorridas desde 2016, no entanto, enfraqueceram tal organização e apoio. Nesse contexto, os empreendimentos passaram a caminhar de volta às suas bases comunitárias, descontinuando um processo importante para o seu reconhecimento e incremento por parte do setor público.

Em termos espaciais, ao contrário da impressão comum que se tem sobre o tema, ressalta-se que os empreendimentos econômicos solidários (ESS) brasileiros são majoritariamente rurais. Conforme apontado por Gaiger e Kuyven (2019), 55% dos ESS atuam fora dos perímetros urbanos. No total, foram mapeados cerca de 20 mil ESS no território nacional, envolvendo mais de 1,4 milhão de sócios. Os dados referem-se ao ano de 2013. Conforme apontado pela figura 27, a região Nordeste concentra a maior parte desses empreendimentos e atores.

Esse retrato sinaliza para a grande capilaridade da Ecosol e dos princípios que a regem na dinâmica econômica brasileira, sobretudo em âmbito local. Ademais, atesta para a incapacidade das economias típicas de mercado (concorrenciais, maximizadoras de lucro etc.) de abarcarem a totalidade de sujeitos que vivem no território.

FIGURA 27  
Distribuição nacional dos ESS e sócios por região



Fonte: Gaiger e Kuyven (2019).

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em termos categóricos, tais empreendimentos, sobretudo os de fins produtivos, encontram-se majoritariamente atrelados: i) a agricultores familiares; ii) a artesãos; e iii) a catadores de materiais recicláveis (Gaiger e Kuyven, 2019). Como se vê, à exceção do segundo grupo, o atendimento de demandas da vida cotidiana (produtos e/ou serviços) mostra-se como o grande elemento gerador dessas iniciativas.

No âmbito organizacional, para além das cooperativas, os empreendimentos constituem-se por meio de associações ou por grupos informais que se mobilizam comunitariamente para o desenvolvimento de determinado negócio (Gaiger e Kuyven, 2019).

As experiências práticas demonstram que a esfera local desponta como o lócus principal de concentração e de potencialização dessas iniciativas. Nesses espaços, pulverizados em bairros e vizinhanças, as relações de proximidade e de familiaridade mobilizam os esforços e os afetos que dão base aos ESS. Conforme argumenta Monte-Mór (2008, p. 5),

É no nível local que, a despeito mesmo de uma subordinação estrutural ao espaço abstrato globalizado, o espaço social (re)politizado manifesta de forma mais evidente e expressiva as exigências da reprodução e as determinações imediatas da vida quotidiana comunitária. Ali, o urbano, enquanto espaço privilegiado da reprodução, se impõe muitas vezes sobre as demandas do capital e da produção industrial, matizando-as e criando mediações que podem redefinir, mesmo que parcial e subsidiariamente, a dinâmica sócio-espacial, política e econômica local.

Os casos de sucesso mostram-se incontáveis. Do complexo cooperativo em Mondragón, Espanha (Silva e Silva, 2008), à Associação Brasileira dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Goerk, 2005), passando pelos sistemas de integração entre os produtores agrícolas de pequeno porte e os compradores locais nas cidades norte-americanas<sup>29</sup> (Gaiger, 2017), todas as experiências buscam, precipuamente, construir um sistema produtivo centrado nas comunidades e não unicamente nos seus indivíduos.

No âmbito da PNDU, seguindo os conjuntos anteriores, entendemos que se faz necessário prever os caminhos para a integração entre as economias constituídas por tais empreendimentos, as problemáticas urbanas existentes nas cidades e os atores públicos e privados de maior porte que se estabelecem no nível local. Esse processo de (des)invisibilização institucional (planejamento) e programática (medidas) parece-nos fundamental para um tratamento sério e abrangente sobre as atividades produtivas que se encontram presentes e que podem ser potencializadas nos municípios brasileiros.

Tendo em mente tais considerações, a próxima subseção apresenta uma síntese da estrutura e da composição dos três “espaços” práticos aqui discutidos. Esse resumo, como nas seções anteriores, confere destaque às principais questões analisadas.

#### 4.4 Resumo dos pontos discutidos

Nesta seção, discutimos algumas estratégias e experiências práticas voltadas ao DEL. De forma esquemática, a análise foi dividida em três grandes agrupamentos, os quais denominamos como: i) espaço do planejamento; ii) espaço das medidas; e iii) espaço das heterogeneidades. Entre os apontamentos principais, encontram-se os a seguir descritos.

- 1) No espaço do planejamento, a integração entre o PPA e o plano diretor urbano estabelece uma forma, um caminho para que o desenvolvimento econômico oriente e seja orientado pelas questões territoriais de determinado município.
- 2) Essa integração possui sentido concreto e pode ser feita via:
  - a) fornecimento, por parte do plano diretor, de uma regionalização que sirva como base para o planejamento orçamentário e de diretrizes/programas específicos para as microrregiões locais; e
  - b) priorização e detalhamento, por parte do PPA, dos insumos programáticos trazidos pelo plano diretor.
- 3) A realização desse processo exige determinados esforços, entre os quais:
  - a) o estímulo à produção de conhecimento por parte das APMs sobre as condições socioeconômicas dos municípios que administram;

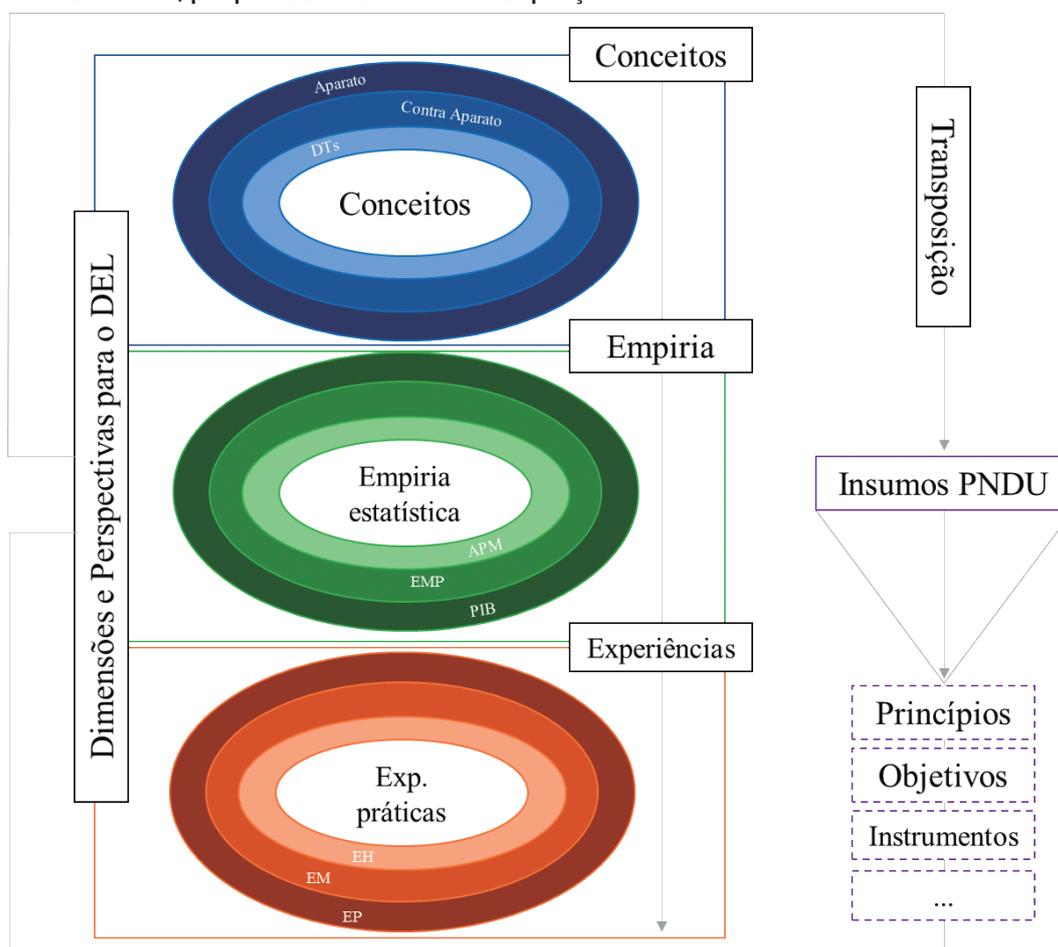
29. Iniciativa denominada *community supported agriculture* (CSA).

- b) o exercício de regionalização econômica em âmbito local e sua integração multitemática;
  - c) a aferição, por parte da execução orçamentária (LDO e LOA), do cumprimento das ações de desenvolvimento orientadas pelo plano diretor; e
  - d) o combate ao reducionismo temático e instrumental que recai sobre o conteúdo dos planos diretores municipais.
- 4) No espaço das medidas, ressaltam-se estratégias em diferentes níveis escalares. No âmbito federal, ressaltam-se as iniciativas propostas pelo Instituto Cidadania como parte do Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Econômico Local (Instituto Cidadania, 2006).
  - 5) Como base dessas proposições, encontram-se práticas que buscam estreitar as relações entre as demandas, problemáticas locais e os serviços econômicos ofertados em determinado município. A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa mostra-se como um elemento importante para tal aproximação.
  - 6) No âmbito estritamente local, nota-se que as medidas implementadas pelos municípios brasileiros para apoio e fomento ao desenvolvimento econômico caminham basicamente em dois sentidos. De um lado, com menos força, encontram-se alternativas voltadas diretamente ao incremento da demanda pelos produtos e serviços locais. De outro, prática mais comum, observam-se estratégias de aprimoramento da oferta (quali e quantitativa) dessas mercadorias.
  - 7) A assistência técnica rural, a formação de distritos industriais e o apoio ao empreendedorismo a partir da transferência de recursos a associações comerciais mostram-se como as principais expressões dos choques de oferta. As compras públicas locais, pouco desenvolvidas, e os bancos comunitários públicos concretizam os choques de demanda.
  - 8) Essas medidas são limitadas pela ausência, ou presença, dos fatores de produção (terra, capital e trabalho) e de operacionalização efetiva (institucional, financeira e legal). A aproximação planejada entre os centros de ensino e pesquisa e as atividades produtivas locais pode auxiliar na reorganização desses fatores.
  - 9) No espaço das heterogeneidades, encontra-se parte do circuito inferior urbano. Ele reúne práticas majoritariamente informais, organizadas a partir de uma base comunitária específica e orientada por princípios como solidariedade e cooperação.
  - 10) As finanças solidárias, estruturadas a partir de BCDs, demonstram a concretude das redes planejadas de mercado que aproximam produtores e consumidores específicos.
  - 11) Os empreendimentos econômicos informais, localizados sobretudo nas periferias urbanas, expressam de forma prática alguns conceitos atualmente em voga nos debates acadêmicos (economia circular, metabolismo urbano etc.).
  - 12) As práticas de economia popular e solidária (cooperativas, redes locais de abastecimento etc.) demonstram aguda capilaridade no território brasileiro. Nos últimos anos, tais práticas têm sido institucional e financeiramente invisibilizadas pelo Estado brasileiro.
  - 13) O reconhecimento e apoio ao espaço das heterogeneidades mostra-se como um caminho evidente tanto para o exercício de empreendedorismo por parte das APMs quanto para a integração entre as agendas de desenvolvimento econômico e urbano.

## 5 TRANSPOSIÇÕES: INSUMOS PARA PNDU E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este RI buscou promover reflexões e fornecer insumos para a discussão sobre o desenvolvimento econômico local no Brasil e sua integração à agenda de desenvolvimento urbano. Como visto, construímos esse debate a partir de três grandes níveis de aproximação, a saber: i) os conceitos teóricos que discutem a questão do desenvolvimento econômico e seu lastro/reflexo espacial; ii) os dados estatísticos que levantam inferências e problemáticas sobre o tema; e iii) as experiências e propostas práticas que, em diferentes perspectivas, sinalizam caminhos para a promoção do DEL e para o desenvolvimento dos territórios *em que* e *a partir dos quais* ele se estabelece. Todos esses níveis, encadeados entre si e internamente de forma progressiva (maior ao menor nível de abstração), oferecem diferentes subsídios para a concepção e a aplicação futura da PNDU.

FIGURA 28  
Dimensões, perspectivas e exercícios de transposição



Fonte: Desenvolvimento econômico local – insumos para PNDU.

Elaboração do autor.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O fornecimento concreto desses insumos, no entanto, demanda um exercício de transposição (figura 28) entre os debates aqui realizados e a linguagem jurídico-institucional que será estruturante da PNDU.

Nesses termos, apresentamos a seguir algumas propostas de conteúdo para a política nacional que são advindas desse processo de tradução. Observa-se, de antemão: i) que se trata, ainda, de um esforço bastante preliminar, demandando detalhamentos futuros; ii) que ele se restringe ao nosso tema central de discussão e, dessa forma, mostra-se pouco integrado às outras temáticas que permeiam a formulação da PNDU; iii) que, longe de unânimes e/ou acordadas coletivamente, as propostas e suas muitas limitações são fruto do esforço individual deste autor em transpor suas análises, também limitadas; e iv) que a disposição temática das sugestões (princípios, objetivos etc.) obedece e atende a alguns dos tópicos apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional para a organização e estruturação da política nacional. Tendo isso em consideração, os tópicos a seguir apresentam as contribuições formuladas e encerram este RI.

## 5.1 Conceitos balizadores

- 1) *Desenvolvimento econômico*: processo multidimensional permeado pelo incremento produtivo, a melhoria das condições de vida e a remodelagem das relações sociais de produção estabelecidas entre os sujeitos de determinado território.
- 2) *Crescimento econômico*: processo de incremento do PIB de determinado território, baseado no valor monetário das mercadorias nele produzidas e comercializadas.
- 3) *Etapismo econômico e espacial*: base da interpretação tradicional sobre desenvolvimento econômico e que atrela esse processo à substituição do arcaico pelo moderno e à hierarquização dos centros urbanos tendo em vista a quantidade e as complexidades dos serviços econômicos neles existentes.
- 4) *Base exportadora*: conjunto de produtos que possibilitam a formatação de relações comerciais entre determinado território e o exterior, produzindo, desde que de forma planejada, transbordamentos e encadeamentos produtivos com outros setores.
- 5) *Dependência econômica e urbana*: sistema de relações econômicas, sociais e culturais de diferentes escalas e que estabelece uma dinâmica centro-periferia no qual o primeiro elemento do binômio coordena, formata e sustenta-se pelos insumos e produtos do segundo.
- 6) *Circuito superior e inferior*: conjunto de empreendimentos, práticas produtivas e indivíduos que, segregados pela modernização tecnológica, conformam, entre outras questões, os ambientes formal e informal da economia urbana nos países periféricos.
- 7) *Desenvolvimento endógeno*: processo baseado no reconhecimento e incentivo das atividades produtivas de nível local, bem como na aproximação coordenada entre as demandas urbanas cotidianas e as ofertas de produtos e serviços, atual ou potencial, de determinado território.
- 8) *Vínculos de negócios*: estabelecimento e estreitamento das relações comerciais entre grandes e pequenos empreendimentos econômicos de nível local, públicos ou privados.
- 9) *Difusão da inovação*: processo comunicacional que transfere inovações entre diferentes agentes sociais e econômicos, baseando-se, entre outras medidas, no estreitamento dos vínculos de negócios.
- 10) *Empreendedorismo público*: ação planejada e estratégica da administração pública local para o reconhecimento das atividades produtivas existentes e o seu fomento, sobretudo a partir de inovações de baixa intensidade tecnológica.

- 11) *Alternativas ao desenvolvimento*: práticas e discursos de transição que negam e/ou não se baseiam na própria ideia de desenvolvimento como orientadoras de seus objetivos, buscando, em grande medida, a constituição de um novo modo/modelo de produção.
- 12) *Direitos da natureza*: direito de vida e reprodução como pertencentes, de forma intrínseca, a todos os elementos naturais.
- 13) *Socialização da natureza*: processo de integração homem-natureza a partir do *meio urbano*. Baseia-se no aproveitamento sustentável dos produtos e serviços naturais e em sua articulação com o mercado a partir de relações sociais e técnicas de produção formadas endogenamente.
- 14) *Regionalização econômico-urbana*: processo de macrozoneamento local baseado na identificação das atividades produtivas que constituem diferentes territórios em um único município, bem como das relações socioeconômicas entre elas estabelecidas.

## 5.2 Objetivos

- 1) Promover a desconcentração contínua do crescimento econômico através de arranjos produtivos e espaciais que favoreçam as trocas locais, comerciais ou não.
- 2) Constituir as redes locais de compra e venda públicas e privadas, com ênfase nos municípios mais dependentes da APM e que possuem grandes empreendimentos extrativos em seus territórios.
- 3) Diminuir os *gaps* entre os níveis de produção agregada e a socialização da riqueza pelo trabalho e pelo empreendedorismo.
- 4) Ampliar a empregabilidade do setor secundário, sobretudo a partir do fomento às atividades de pequena escala.
- 5) Diminuir os processos de deterioração ambiental, adotando o conceito de *direitos da natureza* como central para a realização de empreendimentos econômicos, sobretudo nas regiões Norte e Centro-Oeste.
- 6) Estabelecer um percentual mínimo de investimentos públicos locais no reconhecimento e fomento das atividades produtivas existentes no território.
- 7) Construir uma concepção do espaço urbano-econômico nacional e de sua hierarquia tendo em vista sua desigualdade/cisão estruturante em dois circuitos.
- 8) Tornar efetiva a troca de experiências intermunicipais a respeito da aplicação de medidas de desenvolvimento econômico-urbano já elaboradas e testadas em seus respectivos territórios.
- 9) Ampliar consideravelmente o conhecimento local sobre as atividades produtivas existentes no território, integrando as diferentes formas de pesquisa e de diagnósticos existentes (saber universitário, diagnósticos públicos etc.).
- 10) Constituir um sistema integrado entre os múltiplos instrumentos de planejamento presentes no território local, sobretudo o programático-orçamentário e o territorial.

## 5.3 Princípios

- 1) O desenvolvimento endógeno.
- 2) A cooperação econômica e produtiva.

- 3) A solidariedade nas relações econômicas.
- 4) A colaboração entre empreendimentos de grande e pequeno porte.
- 5) O empreendedorismo da administração pública.
- 6) O planejamento integrado.
- 7) O respeito e a conservação das tradições, dos valores e das culturas dos povos originários (plurinacionalismo?).
- 8) O respeito aos direitos humanos e aos da natureza.
- 9) A igualdade de oportunidades.
- 10) O direito à diversidade econômico-urbana.

#### 5.4 Diretrizes

- 1) Integração e complementaridade produtivo-espacial das atividades produtivas mais e menos modernas.
- 2) Constituição de uma hierarquia intra e interurbana que leve em conta o circuito inferior, suas possibilidades e estratégias de desenvolvimento.
- 3) Estabelecimento de vínculos de negócios públicos e privados como prerrogativa de processos de licenciamento e licitatório.
- 4) Detalhamento das condições socioeconômicas e produtivas dos municípios brasileiros e dos gargalos logísticos, institucionais e financeiros para o seu desenvolvimento.
- 5) Planejamento e indução coordenada dos encadeamentos produtivos que possam advir de atividades primárias e industriais voltadas à exportação.
- 6) Reconhecimento e fomento da criatividade e dos resultados econômico-produtivos advindos de iniciativas ligadas à economia popular e solidária, sobretudo as geridas por grupos informais e voltadas ao atendimento das necessidades cotidianas.
- 7) Reorientação da produção técnico-acadêmica para a geração de conteúdo sobre as realidades produtivas locais e microrregionais.
- 8) Desenvolvimento do meio urbano e fomento do processo de socialização dos produtos e serviços naturais a partir do mercado interno local.
- 9) Promoção do beneficiamento em nível local dos produtos naturalmente extraídos ou advindos da indústria de transformação de baixa escala.
- 10) Regionalização econômico-urbana intramunicipal como elemento estruturante e integrador entre o PPA e o plano diretor.
- 11) Desestímulo à formação de distritos industriais locais, sobretudo a partir da cessão de terrenos públicos.
- 12) Fomento à assistência técnica rural, sobretudo para o estreitamento das relações comerciais entre pequenos produtores e compradores locais.
- 13) Canalização periódica de recursos da APM para o reconhecimento e o fomento de atividades produtivas.
- 14) Desenvolvimento de formações técnicas voltadas ao atendimento das persistentes demandas e problemáticas urbanas nos municípios brasileiros.

- 15) Reorganização do apoio institucional e financeiro às práticas de economia popular e solidária existentes no território nacional.

## 5.5 Instrumentos para implementação

- 1) Instrumentos de planejamento local orientados pró-desenvolvimento: PPA (consideração e priorização das medidas propostas pelo plano diretor) + plano diretor (construção e fornecimento de regionalização econômica para fins de investimentos + políticas/programas/ações prioritários de desenvolvimento multitemático).
- 2) Alvarás e processos de licenciamento de atividades produtivas: destinação de recursos advindos da regulação de atividades produtivas para o fomento de novos setores + estabelecimento dos vínculos de negócios locais como contrapartida-base na instalação de grandes empreendimentos econômicos.
- 3) Instrumentos urbanísticos: aproveitamento dos recursos advindos das outorgas onerosas para o financiamento de atividades produtivas (necessidade de adequação às disposições específicas do EC).
- 4) Fundos específicos em cidades minerárias: apoio à regulamentação específica das disposições presentes na Lei federal nº 13.540/2017 (Brasil, 2017).
- 5) Responsabilidade social corporativa: reorientação dos investimentos voluntários realizados por empresas privadas, sobretudo de grande porte, nas localidades em que se estabelecem. Envolve a governança e a articulação pública com tais atores.
- 6) Gastos públicos reorientados (gastos locais em funções econômicas): destinação de parte dos recursos ordinários para o reconhecimento e o fomento de atividades produtivas em nível local.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. **O Bem Viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia literária; Elefante, 2016.

ACOSTA, A.; BRAND, U. **Pós-extrativismo e decrescimento**: saídas do labirinto capitalista. São Paulo: Elefante, 2018.

ALMEIDA, L. F. G. de. **Contradições na execução da recuperação de mais-valias fundiárias e do acesso à terra urbana**: uma abordagem compreensiva. 2013. 191 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

ALMEIDA, L. F. G. de. O Estatuto da Cidade e o cumprimento da função social da propriedade: o que ficou, para onde vai? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Enanpur, 2015.

ALMEIDA, L. F. G. de. Decrescimento, meio ambiente e o comum: reflexões a partir das experiências e potências ligadas a políticas ambientais e ao uso da terra no Brasil e na Índia. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Enanpur, 2017.

ALMEIDA, L. F. G. de. Afinando os instrumentos fiscais urbanísticos do Estatuto da Cidade: um passo para além do “copiar e colar” na experiência de 11 planos diretores da RMBH. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Enanpur, 2019.

ALMEIDA, L. F. G. de. **Das narrativas planificadoras às práticas espaciais**: expressões, inflexões e oposições no rural e no urbano da Índia pós-independência. 2020. 448 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, set. 2020.

ALMEIDA, L. F. G. de; MONTE-MÓR, R. L. de M. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto da Cidade. *In: MENDONÇA, J. G. de; COSTA, H. S. de M. (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. 1. ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

ALVES, R. de O. O direito e a propriedade: o privado, o público, o comum. *In: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. de M.; MONTE-MÓR, R. L. de M. (Org.). Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p.

ANNEZ, P. C.; BUCKLEY, R. M. Urbanization and growth: setting the context. *In: SPENCE, M.; ANNEZ, P. C.; BUCKLEY, R. M. (Ed.). Urbanization and growth*. Washington: IBRD/World Bank, 2009. p. 1-45.

ARAÚJO, M. M. V.; PINTO, K. de J.; MENDES, F. de O. A usina de Belo Monte e os impactos nas terras indígenas. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n. 6, p. 43-51, 2014.

ASARA, V. *et al.* Socially sustainable degrowth as a social-ecological transformation: repoliticizing sustainability. **Sustainability Science**, v. 10, n. 3, p. 375-384, 2015.

BHAVE, V. **Bhoodan to Gram-dan**. Thanjavur: Sarvodaya Prachuralaya, 1956. Disponível em: [www.vinoba.in](http://www.vinoba.in). Acesso em: out. 2019.

BHAVE, V. **Swaraj Sastra**: the principles of a non-violent political order. Varanasi: Sarva Seva Sangh Prakashan, 1963. Disponível em: [www.vinoba.in](http://www.vinoba.in). Acesso em: out. 2019.

BRADFORD, M. G.; KENT, W. A. **Geografia humana**: teoria e suas aplicações. Lisboa: Gradiva, 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 1999. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/).

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara do Deputados, 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 dez. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm).

BRASIL. Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis nºs 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.680, de 2019. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, para tipificar os planos urbanísticos. **Senado Federal**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139581>.

BRASIL. Projeto de Lei nº 191/2020. Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: EESP/FGV, dez. 2006. (Texto para Discussão, n. 157).

BRUSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. *In*: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. Brasília: INPSO/Fundaj, 1994. p. 29-40.

BOLSONARO assina projeto para mineração em terras indígenas. **DW**, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-assina-projeto-que-permite-minera%C3%A7%C3%A3o-em-terras-ind%C3%ADgenas/a-52273384>.

BOURGUIGNON, M. F. M.; BOTELHO, D. Vínculos de negócios entre grandes empresas compradoras e pequenos fornecedores locais: implicações para políticas públicas e desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1407-1434, nov.-dez. 2009.

CABRAL JUNIOR, M. **Caracterização dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) de base mineral no estado de São Paulo: subsídios à mineração paulista**. 2008. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

CALDEIRA, T. P. do R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos**, n. 47, p. 155-176, mar. 1997.

CASSOL, A.; NIEDERLE, P. A. Celso Furtado e a economia política do desenvolvimento latino-americano. *In*: NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 29-37.

CHOLKAR, P. **The earth is the Lord's: saga of Bhoodan-Gramdan movement**. Maharashtra: Paramdhan Prakashan, 2017.

- CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966.
- CORAGGIO, J. L. Economia social e solidária: os alcances do projeto e da política. *In*: SOUZA, A. R. de; ZANÍN, M. (Org.). **A economia solidária e os desafios globais do trabalho**. São Paulo: Ed. UFSCar, 2017. p. 31-46.
- CORONAVÍRUS: moradores lançam “banco da favela” para enfrentar queda em doações e fome na pandemia. *Época Negócios*, 22 jan. 2021. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2021/01/coronavirus-moradores-lancam-banco-da-favela-para-enfrentar-queda-em-doacoes-e-fome-na-pandemia.html>.
- COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ipea, jun. 2020a. (Nota Técnica). No prelo.
- COSTA, M. A. *et al.* **Uma investigação sobre a minero-dependência em Brumadinho-MG: as metáforas do processo de formação e da dinâmica econômica local**. Brasília: Ipea, out. 2020b. (Texto para Discussão, n. 2603).
- DALY, H. E. **A steady-state economy**. Londres: Sustainable Development Commission, 24 abr. 2008.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **Commun: essai sur la révolution au XXI e siècle**. Paris: La Découverte, 2014. 600 p.
- DAVIS, M. J. M.; JÁCOME POLIT, D.; LAMOUR, M. Social Urban Metabolism Strategies (SUMS) for cities. **Procedia Environmental Sciences**, p. 1-19, 2016.
- DINIZ, S. C. Economia popular e solidária na contemporaneidade: a heterogeneidade como recurso. *In*: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. de M.; MONTE-MÓR, R. L. de M. (Org.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.
- DOBB, M. H. **A evolução do capitalismo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- DURANTON, G. Are cities engines of growth and prosperity for developing countries? *In*: SPENCE, M.; ANNEZ, P. C.; BUCKLEY, R. M. (Ed.). **Urbanization and growth**. Washington: IBRD/World Bank, 2009. p. 67-113.
- DUSSEL, E. Europa, modernidade e eurocentrismo. *In*: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 24-32.
- EM MEIO à pandemia, uso de moedas sociais cresce 60% no Ceará. **Diário do Nordeste**, 19 jul. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/em-meio-a-pandemia-uso-de-moedas-sociais-cresce-60-no-ceara-1.2967933>.
- ENRIGHT, T.; ROSSI, U. Ambivalences of the urban commons. *In*: JONAS, A. *et al.* (Ed.). **The Routledge handbook on spaces of urban politics**. Londres: Routledge, 2020. p. 35-46. Disponível em: [https://www.academia.edu/28286361/Ambivalence\\_of\\_the\\_Urban\\_Commons](https://www.academia.edu/28286361/Ambivalence_of_the_Urban_Commons). Acesso em: nov. 2020.
- ESCOBAR, A. Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminar conversation. **Sustainability Science**, v. 10, n. 3, p. 451-462, 2015.
- FERGUSON, B. W. Industrialização de pequenas cidades paraenses: o caso de Toledo. **Geografia (Londrina)**, v. 5, p. 77-99, 1988.
- FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J. A construção da usina hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 141-158, out.-dez. 2013.

FRANÇA FILHO, G. C. de. O imperativo do desenvolvimento territorial da economia solidária e o papel da incubação tecnológica. *In*: SOUZA, A. R. de; ZANÍN, M. (Org.). **A economia solidária e os desafios globais do trabalho**. São Paulo: Ed. UFSCar, 2017. p. 181-194.

FRANÇA FILHO, G. C. de; SILVA JUNIOR, J. T. Bancos comunitários de desenvolvimento. *In*: CATTANI, A. D. *et al.* **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, jan. 2009. p. 31-36.

FONSECA, C. E. **O crescimento e a expansão urbana industrial no município de Extrema, Minas Gerais, a partir da duplicação da Rodovia Fernão Dias, BR 381**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

FOSTER, S.; IAIONE, C. The city as a commons. **Yale Law and Policy Review**, v. 34, n. 2, p. 281-349, 2016. Disponível em: [http://www.academia.edu/15261541/The\\_City\\_as\\_a\\_Commons](http://www.academia.edu/15261541/The_City_as_a_Commons). Acesso em: nov. 2020.

FREITAS, T. D. *et al.* Sen e o desenvolvimento como liberdade. *In*: NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 50-62.

FRIEDMAN, J. **Planning in the public domain: from theory to practice**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GAIGER, L. I. The solidarity economy in South and North America: converging experiences. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 3, p. 1-27, 2017.

GAIGER, L. I.; KUYVEN, P. Dimensões e tendências da economia solidária no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 3, p. 811-834, set.-dez. 2019.

GEISSDOERFER, M. *et al.* The circular economy: a newsustainability paradigm? **Journal of Cleaner Production**, v. 143, p. 757-768, 2017.

GUDYNAS, E. **Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais**. São Paulo: Elefante, 2018.

HARVEY, D. The right to the city: from capital surplus to accumulation by dispossession. *In*: BANERJEE-GUHA, S. (Ed.). **Accumulation by dispossession: transformative cities in the new global order**. Nova Delhi: Sage, 2010. p. 17-32.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

IBÁÑEZ, M. R. Ressignificando a cidade colonial e extrativista. *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (Org.). **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 296-335.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BANCO PALMAS. Termo de referência dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento. *In*: ENCONTRO DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS, 2., 2007, Caucaia, Ceará. **Anais...** 2007. Disponível em: [http://www.institutobancopalmas.org/wp-content/uploads/termo\\_de\\_referencia\\_dos\\_bancos\\_comunitarios.pdf](http://www.institutobancopalmas.org/wp-content/uploads/termo_de_referencia_dos_bancos_comunitarios.pdf). Acesso em: fevereiro de 2021.

- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto política nacional de apoio ao desenvolvimento local**. São Paulo: Instituto Cidadania, set. 2006.
- LANG, M. Introdução: alternativas ao desenvolvimento. *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (Org.). **Descolonizar o imaginário**: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 24-44.
- LATOUCHE, S. **Farewell to growth**. Cambridge, Reino Unido: Polity, 2009.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.
- LEMOS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.
- LÖSCH, A. **Teoria económica espacial**. Buenos Aires: El Ateneo, 1957.
- MADUREIRA, E. M. P. Desenvolvimento regional: principais teorias. **Revista Thêma et Scientia**, v. 5, n. 2, p. 8-23, jul.-dez. 2015.
- MARIANA. **Relatório de propostas integradas**: revisão do Plano Diretor Municipal. Belo Horizonte: ERG Engenharia, 2020. Disponível em: <https://www.planodiretormariana.com.br/producao>. Acesso em: fev. 2021.
- MARSHALL, A. **Principles of economics**. Londres: MacMillan, 1920.
- MARX, K. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. Livro 3, v. 6.
- MATTEI, L.; PAULINI, F. A deterioração dos termos de troca na agricultura brasileira no pós-guerra, segundo a abordagem convencional. **Economia Ensaios**, v. 23, n. 1, p. 1-18, nov. 2008. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/3631/2670>. Acesso em: fev. 2021.
- MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público *vs.* setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MICHEL, B. Strukturen sehen: *über* die karriere eines hexagons in der quantitativen revolution. **Geographica Helvética**, v. 71, n. 4, p. 303-317, 2016. Disponível em: [www.geogr-helv.net/71/303/2016/](http://www.geogr-helv.net/71/303/2016/). Acesso em: fev. 2021.
- MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte**: definição das propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários. Belo Horizonte: UFMG, maio 2011. v. 6.
- MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- MONTE-MÓR, R. L. de M. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 21, n. 3, p. 942-948, 2005.
- MONTE-MÓR, R. L. de M. Urbanização extensiva e economia dos setores populares. *In*: OLIVEIRA, M. P. de; COELHO, M. C. N.; CORREA, A. de M. (Org.). **O Brasil, a América Latina e o mundo**: espacialidades contemporâneas. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008. v. 2, p. 128-140.
- MORENO, C. As roupas verdes do rei: economia verde, uma nova forma de acumulação primitiva. *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (Org.). **Descolonizar o imaginário**: debates sobre pós extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 256-293.

- MYRDAL, G. **Economic theory and underdeveloped regions**. Nova York: Harper and Row, 1971.
- NIEDERLE, P. A.; CARDONA, J. C. de los R.; FREITAS, T. D. Hirschman e a economia do desenvolvimento. *In*: NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 38-49.
- NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional. *In*: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 291-314.
- OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1990.
- PATNAIK, U.; PATNAIK, P. **A theory of imperialism**. 2. ed. Nova Delhi: Tulika Books, 2017.
- PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.
- PREBISCH, R. El desarrollo economico de la america latina y algunos de sus principales problemas. **Boletín económico de América Latina**, Santiago do Chile, v. 7, n. 1, p. 1-24, fev. 1962.
- QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107-130.
- RESGALA, G. **Práticas de finanças solidárias como práticas urbanas: uma análise das ações dos bancos comunitários de desenvolvimento**. 2019. 244 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.
- RODRIGUES, C. H. L.; JURGENFELD, V. F. Deterioração dos termos de troca e industrialização protegida: o pioneirismo de Simonsen. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 74, p. 106-131, jan.-abr. 2020.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico: (um manifesto não-comunista)**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- RUGRAFF, E.; HANSEN, M. W. Multinational corporations and local firms in emerging economies: an introduction. *In*: RUGRAFF, E.; HANSEN, M. W. (Ed.). **Multinational corporations and local firms in emerging economies**. Amsterdã: Amsterdam University Press, 2011. p. 13-48.
- SÁ, J. de. Economia social: da crise às oportunidades. *In*: SOUZA, A. R. de; ZANÍN, M. (Org.). **A economia solidária e os desafios globais do trabalho**. São Paulo: Ed. UFSCar, 2017. p. 73-84.
- SANTOS, M. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Edusp, 2014.
- SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Edusp, 2018.
- SANTOS, T. dos. **Teoria da dependência: balanços e perspectivas**. Niterói: Insular, 1998.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.
- SILVA, H. **Socialização da natureza e alternativas de desenvolvimento na Amazônia Brasileira**. 2017. 266 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.
- SILVA, J. L. A. da; SILVA, S. I. R. da. A economia solidária como base do desenvolvimento local. **E-cadernos CES**, n. 2, p. 1-45, 2008. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1451>. Acesso em: nov. 2020.
- SRINIVASAN, K.; KASTURIRANGAN, R. Polical ecology, development, and human exceptionalism. **Geoforum**, v. 75, p. 125-128, out. 2016.
- TAMBUNAN, T. Do multinational companies transfer technology to local small and medium-sized enterprises? The case of the Tegal metalworking industry cluster in Indonesia. In: RUGRAFF, E.; HANSEN, M. W. (Ed.). **Multinational corporations and local firms in emerging economies**. Amsterdã: Amsterdam University Press, 2011. p. 75-99.
- TAYLOR, P. J. **World city network: a global urban analysis**. Londres: Routledge, 2004. 241 p.
- TAYLOR, P. J.; HOYLER, M.; VERBRUGGEN, R. External urban relational process: introducing central flow theory to complement central place theory. **Urban Studies**, v. 47, n. 13, p. 2803-2818, 2010.
- THUNNEN, J. H. von. **The isolated state**. Oxford: Pergamon Press, 1966.
- TONUCCI FILHO, J. B. M. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do Plambel e do PDDI-RMBH**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- TUROK, I.; MCGRANAHAN, G. Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Africa and Asia. **Environment and Urbanization**, v. 25, n. 2, p. 465-482, out. 2013.
- VAINER, C. Os liberais também fazem planejamento urbano? In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade e o pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- WALLERSTEIN, I. **O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- WEBER, A. **Theory of the location of industries**. Chicago: University of Chicago Press, 1929.
- WORLD BANK. **Reshaping economic geography**. Washington: World Bank, 2009. (World Development Reports, n. 2009).

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- GUPTA, P.; GUPTA, R.; NETZER, T. **Building India: accelerating infrastructure projects**. Mumbai: McKinsey and Company, 2009.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

#### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

#### **Supervisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

#### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

#### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

#### **Capa**

Andrey Tomimatsu

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

#### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF



## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

---

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO