



A IDENTIDADE LOCAL COMO UM ELEMENTO FUNDAMENTAL DO DESENVOLVIMENTO

A implantação de grandes empreendimentos – como as hidrelétricas de Belo Monte e do Rio Madeira, a mineração da Alcoa em Juruti, no Pará, e a Transposição do Rio São Francisco, no Nordeste, para citar alguns exemplos – afeta profundamente o ambiente e as sociedades que ali vivem, evocando debates muito atuais sobre o legado que essas obras deixam ou não para as regiões e também provocam reflexões sobre o que é desenvolvimento de forma geral.

Há quem veja o Estado como promotor exclusivo do dinamismo econômico e da mudança social, dois fatores que levam

ao desenvolvimento. Outros defendem que esse papel cabe às forças do mercado. Já a perspectiva do **desenvolvimento local** escapa às armadilhas da dualidade: reconhece essas forças fundamentais e a ambas superpõe mais um elemento: as capacidades enraizadas em determinado espaço, que são manifestadas por atores locais – seus habitantes, sua rede de empresas, suas instituições governamentais, seu diversificado tecido social.

“Esses elementos articulados conformam arranjo único – entre instituições, empresas, mercados e governos – que dá identidade a um **território** e o torna

ator fundamental do desenvolvimento. Supõe-se que seja através desse arranjo que uma realidade local, um território, pode reorientar, ajustar, fazer convergir as grandes forças do Estado e do mercado em prol de suas necessidades”, afirma o professor Francisco de Assis Costa, professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) **nesta entrevista**.

O objetivo do desenvolvimento local, portanto, vai muito além do crescimento econômico e da riqueza material proporcionada por vultosos investimentos em

grandes obras de infraestrutura como as que temos em várias regiões do Brasil. Ao fim e ao cabo, almeja a distribuição de renda, a descentralização do poder e o protagonismo local, com o propósito final de promover bem-estar às pessoas que ali convivem.

É preciso dizer que as grandes obras são apenas um dos diversos contextos em que o desenvolvimento local pode ser debatido. Esse campo do conhecimento se aplica a muitas outras realidades locais, mas tal material escolheu o recorte específico dos grandes empreendimentos, objeto de análise do programa de Desen-

volvimento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV-Eaesp (GVces), em longa trajetória de pesquisa aplicada e construção de indicadores.

Sujeitos do próprio destino

Como estamos falando de protagonismo, a noção de desenvolvimento local remete diretamente a uma questão de **governança**. Segundo o sociólogo Juarez de Paula, pós-graduado em Desenvolvimento Econômico Local pelo Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), “o protagonismo local é o fenômeno pelo qual os agentes locais se reconhecem como sujeitos do seu próprio destino”.

Nessa mesma linha, o sociólogo formado pela PUC do Rio Caio Márcio Silveira fala em reconhecimento e valorização dos “ativos locais”, ou seja, das potencialidades e dos vínculos que podem ser ativados em cada território. Silveira leva em consideração em que a população desenha o território com base no reconhecimento de suas identidades.

Assim, o território é definido muito mais pelo conteúdo e pela natureza das relações que ali podem ser desencadeadas. “Os fluxos adensam os lugares e dali se criam novos sujeitos em relação e caminhos de mudança social. Portanto, não é uma questão de escala e sim de natureza: o desenvolvimento local é visto aqui como um caminho de desenvolvimento social – não excludente e não concentrador”, escreve Silveira em artigo publicado no livro *Políticas para o Desenvolvimento Local*, organizado pelos economistas Ladislau Dowbor e Marcio Pochmann (Editora Funda-

ção Perseu Abramo, 2010). “É nesse sentido que o desenvolvimento local é entendido como processo construído ‘de baixo para cima’ e ‘de dentro para fora’”, resume.

Moradora de Altamira, no Pará, Gracinda Lima Magalhães é uma das muitas pessoas profundamente impactadas pela implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Por meio **deste depoimento**, em que foi convidada a relatar o que sabe sobre os legados que Belo Monte deixa (ou não) para a região em que vive, ela expressa as emoções que sente desde que o empreendimento, imposto de cima para baixo e de fora para dentro, veio repentinamente alterar tudo: a rotina, o ambiente, a teia complexa de relações sociais.

Diante do depoimento de Dona Gracinda, como é carinhosamente chamada, é possível questionar: como pode ser chamado de desenvolvimento aquele que não leva em conta a identidade, o protagonismo local e a voz ativa de seus sujeitos?

Relação com democracia

Diversos autores, entre os quais Caio Silveira, enfatizam que o desenvolvimento local está associado à radicalização e ao aprofundamento da democracia. Mais que a simples escolha eleitoral no âmbito do Estado, diz respeito à ampliação da esfera pública e dos espaços de participação social, em que o Estado é visto como articulador necessário e insubstituível, mas não como promotor primordial e exclusivo do desenvolvimento. Em outras palavras, o Estado é necessário, mas não é suficiente.

O exercício dessa democracia vai além, ao exigir novas for-

mas e novos espaços de gestão e participação (por exemplo, comitês, fóruns, câmaras e conselhos), que vêm sendo caracterizados como **novas institucionalidades**. “Registra-se uma convergência na busca de processos que permitam o máximo de intercâmbios entre o máximo de atores. Fazer avançar a democracia desde o local significa produzir este intercâmbio e ampliar a distribuição de poder, com a participação direta dos agentes locais nas questões que lhes dizem respeito”, diz Silveira.

Um pouco de História para entender o presente

Embora essas questões sejam muito atuais, não vêm de hoje. Com seu gigantismo territorial, o País abrigava grandes projetos de investimento desde a metade do século passado. “Já nos anos 1950, a construção de Brasília e a Rodovia Belém-Brasília, assim como mais tarde a Transamazônica e outras intervenções viárias, redesenhavam o território regional”, descreve o professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur-UFRJ) Carlos Vainer, em **artigo** publicado na *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*.

Mas foi sobretudo a partir da década de 1970, assinala Vainer, que projetos minerometalúrgicos, petroquímicos, energéticos e viários reconfiguraram o território nacional, conforme decisões tomadas dentro dos setores de governo voltados para a infraestrutura. Ditavam as regras no setor elétrico a Eletrobras e suas coligadas (Chesf, Eletronorte, Furnas, Eletrosul, Light), além de empresas estaduais como Eletropaulo e Copel. No setor minerometalúrgico, as

decisões estavam sob o comando da Companhia Vale do Rio Doce e as grandes companhias siderúrgicas estatais; e, no setor petroquímico, da Petrobras.

Naqueles tempos de regime militar e defesa do nacionalismo, o governo se empenhava em levar o “progresso” para as regiões remotas, interligá-las com os núcleos urbanos do Sudeste, integrar o território e proteger suas fronteiras.

Em muitos casos, prosseguiu o pesquisador, esses grandes projetos constituíram verdadeiros enclaves territoriais – econômicos, sociais, políticos, culturais e ecológicos, introduzindo um importante fator de fragmentação territorial. “Conformaram ou pelo menos contribuíam fortemente para conformar um espaço nacional integrado – profundamente desigual, mas integrado.”

Com a redemocratização nos anos 1980 seguida pelos processos de privatização nos setores de siderurgia, mineração, eletricidade e rede ferroviária na década 1990, mudanças decisivas vieram. As empresas privadas, atuantes em mercados globalizados, passaram a fazer parte do centro de tomada de decisão sobre esses projetos, ao lado do governo.

Segundo Vainer, os projetos continuam portadores de um grande potencial para decompor e compor regiões, organizar e transformar territórios: “Por sua própria natureza, projetam sobre os espaços locais e regionais interesses quase sempre globais, o que faz deles eventos que são globais-locais – ou, para usar a feliz expressão cunhada

pelo [geógrafo Erik] Swynge-douw (1997), globalizados”.

Vainer critica a forma como historicamente se dão esses processos decisórios: são feitos quase sempre nos corredores e gabinetes, à margem de qualquer exercício de planejamento compreensivo e distante de qualquer debate público. “Antes de estruturar territórios e enclaves, o grande projeto se estrutura através de grupos de interesses e *lobbies* que expressam, quase sem mediações, articulações econômico-financeiras e políticas. O local, o regional, o nacional e o global se entrelaçam e convergem na constituição de consórcios empresariais e coalizões políticas”, diz. Tudo isso acaba levando a uma fragmentação do território e à criação de disparidades.

Duplo objetivo

Conforme documento produzido em parceria com o braço privado do Banco Mundial – a International Finance Corporation (IFC) –, para os pesquisadores do programa de Desenvolvimento Local do GVCes as políticas de desenvolvimento regional recentes no Brasil têm duplo objetivo. O primeiro, sustentar uma reversão das desigualdades inter e intrarregionais, buscando valorizar os atributos endógenos e as características culturais, sociais, econômicas e ambientais específicas de cada região impactada. O segundo, atuar como fio condutor das diferentes políticas setoriais que incidem sobre esses territórios e que compõem o projeto nacional de desenvolvimento.

Ao valorizar os atributos endógenos, essas políticas poderão

proporcionar relativa autonomia aos atores locais para formulação de pactos e estratégias comuns. O ideal é que o território se apresente como a plataforma que permitirá um fluxo dinâmico de capacidades e ativos, dentro da lógica de cooperação, combinação de forças e visão compartilhada de futuro entre os diversos atores envolvidos – comunidade local, empreendedores, governantes e sociedade civil.

Em relação a este último objetivo, os pesquisadores defendem que as políticas devem ser alinhadas com experiências de planejamento em nível regional há décadas já existentes, tais como os arranjos pensados nos Territórios da Cidadania, no Zoneamento Ecológico-Econômico e nos Comitês Gestores de Bacias Hidrográficas. A **Agenda 21 Local** e a **Agenda de Desenvolvimento Territorial** (ADT), idealizada em 2014, apontam caminhos para lidar com o contínuo embate entre as políticas “de cima para baixo” e “de baixo para cima” (*leia mais sobre ADT [neste texto](#)*).

Grandes Obras na Amazônia

A instalação de grandes empreendimentos em um ambiente tão sensível e especial como a Amazônia, que está sob os olhos do mundo por todo o valor que representa, merece um recorte específico no debate sobre desenvolvimento local – até porque essa região é tida como a última fronteira a ser desbravada e explorada economicamente no País.

Para além dos impactos da intervenção direta no meio ambiente, os grandes projetos re-

presentam um vetor de atração de relevantes fluxos migratórios de trabalhadores e famílias em busca de oportunidades de emprego e renda, direta ou indiretamente associadas ao empreendimento.

Esse fluxo avassalador e altamente dinâmico causa perturbações e sobrecargas de toda ordem, desafiando a administração pública e o próprio tecido social local na sua capacidade de garantir direitos fundamentais como saúde, educação, segurança, moradia, transporte e infraestrutura – com atenção especial para grupos vulnerabilizados, como povos indígenas, mulheres, crianças e adolescentes (*leia mais sobre esses grupos [aqui](#)*).

Em um primeiro momento, essas localidades impactadas precisam dar conta do crescimento vertiginoso das demandas sociais no ritmo do adensamento demográfico até o chamado “pico das obras”, quando se atinge o auge no número de trabalhadores. Em seguida, devem se readaptar continuamente até a desmobilização dos canteiros de obra, quando boa parte do contingente populacional se põe em marcha novamente.

“É como se fosse exigida do território uma espécie de elasticidade, com implicações sobre a capacidade de planejamento e de adaptação dos investimentos”, dizem os pesquisadores do GVCes.

Passado o período agudo da instalação, aquele local terá de conviver indefinidamente com o novo empreendimento, em uma trajetória social, econômica, ambiental, política e culturalmente para sempre transformada. Trajetória que pode ou

não ser traduzida em desenvolvimento econômico, inclusão social e qualidade de vida.

Para que se traduza efetivamente em desenvolvimento, é necessária uma governança capaz de incluir todos os atores, para que estabeleçam conjuntamente as prioridades e debatam entre si o que desejam para aquela região. Em paralelo, há que se estruturar modelos de financiamento, como mostra **[este texto](#)**. E, por fim, é preciso monitorar as ações e seus resultados, revalidando e repactuando continuamente as metas e os caminhos traçados, uma vez que se está lidando com uma realidade muito dinâmica, em constante transformação.

Entre as lições de quem se debruça sobre os desafios do desenvolvimento local ou os experimenta em seu dia a dia, consta esta: ao debater o que se almeja para aquela localidade, deve-se assumir o conflito e o enfrentamento. Nesse campo que reúne grandes empresas, governantes, cidadãos comuns, e grupos diversificados como ribeirinhos, povos indígenas, comerciantes, operários, em meio a tantos outros, encontram-se interesses divergentes, culturas e ritmos de vida muito diferentes entre si, e pesos políticos discrepantes.

O sociólogo Francisco de Oliveira, da FFLCH (USP), que atrela desenvolvimento à noção de cidadania, afirma que o exercício da cidadania refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo. O desenvolvimento é resultado, portanto, de uma conquista através do conflito, não necessariamente do encontro de um consenso. E essa é justamente uma das belezas desse tema.

