

# Governos locais e desenvolvimento: outros caminhos da diplomacia

Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Este artigo tem como objetivo inicial discutir o conceito de desenvolvimento, inclusive em suas dimensões regional e local, desmistificando o significado do termo, já que esta palavra tem sido amplamente utilizada em vários sentidos, carregando interesses que muitas vezes são conflitantes. Além desta discussão introdutória, pretende-se abordar o conceito de diplomacia das cidades vinculando-o ao de desenvolvimento local.

## Desenvolvimento: dimensões e conceitos

Pode-se encontrar na Sociologia teorias que ajudam a desconstruir a associação feita pelo senso comum à palavra desenvolvimento, que geralmente liga o termo ao progresso econômico apenas. Entre elas se destacam as teorias naturalistas, que observavam ambientes sociais com potenciais diferentes para o desenvolvimento; a Sociologia weberiana, que buscou analisar o aparecimento de certo tipo de cultura, especialmente uma forma de pensar que ele chamou de racionalismo e que se referia a um conjunto de transformações que aconteciam na Europa moderna; e o

funcionalismo estrutural, que combinando o naturalismo com o racionalismo criou as bases para a teoria da modernização. Não será objeto deste trabalho analisar cada uma dessas vertentes sociológicas<sup>1</sup>. Para os fins que se pretende com este artigo, basta atentar para o fato de que todas essas teorias enxergavam desenvolvimento como muito mais que apenas crescimento econômico.

Foi Parsons<sup>2</sup>, um sociólogo da Universidade de Harvard, quem sintetizou os argumentos de muitos dos seus predecessores, como Weber, Durkheim e Sombart, na Sociologia, Marshall e Pareto, na Economia, e ainda Kant e Marx, na Filosofia. Ele argumentava que a Economia era apenas um subsistema de uma sociedade e que seu estudo era um caso especial de teoria geral de um sistema social. Para Parsons, o estudo das sociedades era guiado por uma perspectiva evolucionista, na qual seres humanos eram concebidos como parte integral do mundo e na qual a cultura humana estava aberta a análises em um contexto geral do processo da vida.

A definição de Parsons contrasta com a apresentação mais difundida do termo, qual seja, uma visão ocidentalizada, que ilustra políticas e ideologias e carrega uma “verdade” exaustivamente repetida: a de que desenvolvimento consiste em atingir condições características de e existentes em sociedades consideradas ricas. Esse discurso de desenvolvimento define o que pode ser pensado, praticado e até

---

*Rodrigo de Oliveira Perpétuo é mestrando do curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.*

imaginado levando-se em consideração o futuro de nações pobres ou do então chamado Terceiro Mundo.

Nesse sentido, uma boa definição sociológica de desenvolvimento é apresentada por Richard Peet, em *Theories of Development*, que inspirou também essa análise. Nas palavras de Peet, “desenvolvimento é uma forma de imaginação social e as suas teorias são ao mesmo tempo ideologias persuasivas e modelos para a sua compreensão” (1999, p. 65).

Arturo Escobar, um antropólogo colombiano da Universidade de Massachusetts, seguindo conceitos de Foucault, afirma que desenvolvimento é uma das linguagens contemporâneas do poder. Para ele, desenvolvimento pode ser descrito como um aparato que liga formas de conhecimento sobre o Terceiro Mundo com as formas de poder e intervenção, resultando em um mapeamento e produção das sociedades desses países. Ainda de acordo com Escobar, é a partir desse discurso que indivíduos, governos e comunidades são vistos e tratados como subdesenvolvidos. Para ele, esse conceito de desenvolvimento que define os problemas e anormalidades a serem tratados, tais como pobreza, crescimento populacional, práticas agrícolas arcaicas, analfabetismo, produção agrícola familiar – apenas para citar alguns –, é e continua a ser um conceito tecnocrático, etnocêntrico e imposto “de cima para baixo”, que trata as pessoas e culturas como figuras estatísticas a serem movidas para cima ou para baixo em nome do progresso.

Escobar propõe, no lugar disso, a adoção de estratégias de desenvolvimento que possam significar espaços de reflexão para a própria comunidade, que possam significar não a falta de perspectiva, mas oportunidades para repensarem-se as relações sociais e as relações de produção.

O resgate da dimensão humana do desenvolvimento em seu mais amplo sentido talvez seja o argumento mais motivador de diversas críticas e reflexões acerca das teorias que tratam do assunto. De fato, o conceito de desenvolvimento vem sendo desafiado de forma crescente. Muitos opositores clamam por um desenvolvimento feito a partir “de baixo”. Esses reclamantes são grupos voluntários, organizações não-governamentais e movimentos sociais, ou seja, organizações com elevado grau de diversidade e cria-

## **Ao se fazer referência a desenvolvimento, não se pode perder de vista que se menciona um processo integral que inclui diferentes tipos de necessidades e satisfações que não se limitam ao campo econômico.**

tividade e muitas vezes vistas com mais credibilidade do que as agências oficiais que “produzem” desenvolvimento, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. O clamor dessas entidades ganha força a partir de um ambiente global que demanda, ao mesmo tempo, mais equidade e justiça social, mais democracia e também crescimento econômico.

Uma variável que emergiu como fundamental para que processos de desenvolvimento pudessem dar certo e, por conseqüência, pudessem gerar impactos reais foi a participação da sociedade civil. Uma “nova” visão de desenvolvimento participativo, que promete uma compreensão endógena de desenvolvimento, de baixo para cima, com envolvimento popular e de certa forma livre de interesses coloniais e do economicismo técnico, fez com que mesmo organizações como as citadas começassem a reconhecer o valor da participação popular nesses processos. Por isso, é importante a proposição de que as ações de desenvolvimento, para que realmente façam diferença, devem preferencialmente ser locais e não grandiosamente globais. Essa proposta mais tarde se tornou um *slogan*, “*Think globally, act locally*”, que inspira os conceitos e práticas de desenvolvimento local, a serem apresentados mais adiante neste trabalho.

Em seu texto “*Civil Society and Development*”, Jude Howell e Jenny Pearce (2001) defenderam a idéia de que uma sociedade civil forte e ativa contribui para o avanço da democracia e pressiona o Estado, no sentido de adotar práticas transparentes e oferecer serviços de melhor qualidade, sendo, portanto, um fator importante para o desenvolvimento. Esse efeito, de acordo com essas autoras, é possível graças ao capital social e às normas de confiança e reciprocidade geradas pelas redes e associações sociais que compõem a sociedade civil e que permitem impactos na política e também na performance econômica. A idéia do argumento não é apresentar a sociedade civil como inimiga do Estado, mas sim como parte interessada e protagonista da sua própria evolução. Há que se atentar para não cair na armadilha da “americanização do debate”, que prega a participação plural como instrumento de preservação do individual contra o coletivo, ao afirmar que as pluralidades democráticas estão a serviço apenas da fiscalização dos excessos do governo. Howell e Pearce (2001) preferem pensar a participação de acordo com a abordagem européia, que não está livre de problemas, mas que coloca a sociedade civil como uma potencial fonte de um pensamento novo e construtivo sobre Estado e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que oferece argumento crítico ao capitalismo desenvolvimentista.<sup>3</sup>

Portanto, tendo como referência a evolução histórica do conceito de desenvolvimento, pode-se dizer que este é um conceito dinâmico. Desde o período Pós-Guerra, a partir da criação das instituições de Bretton Woods<sup>4</sup>, quando a cooperação assumiu caráter essencialmente funcional, até chegar aos anos 80, quando as conseqüências de processos de crescimento desordenado passaram a sensibilizar a comunidade internacional e o processo de globalização passou a se intensificar, até chegar nos anos 90, com amplo nível de internacionalização dos mercados, e 2000, com vários dos desafios históricos ainda pendentes de soluções

sustentáveis, cabe questionar os modelos de desenvolvimento experimentados até o momento.

## **Governos locais, desenvolvimento regional e políticas públicas**

De acordo com o Observatório da Cooperação Descentralizada (OCD), um governo local pode ser definido como um ente dotado de personalidade jurídica própria, com funções de comando e capacidade institucional. De maneira complementar, Borja e Castells (1996, p. 58) entendem por autonomia “a proteção legal à capacidade de

## **A diplomacia tem sido utilizada por governos locais para fortalecer sua capacidade institucional, aumentar sua área de influência e melhorar a formulação e execução de políticas públicas.**

auto-organização, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não-condicionados”. Esses autores consideram que o princípio legitimador da autonomia local é o da proximidade, pois é este fator que permite o estabelecimento de uma relação direta e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa com o território e com a população.

Assim, é pouco provável pensar em um processo de desenvolvimento local que não tenha como um dos seus protagonistas o governo local. Nos casos de países federalistas, como é o caso brasileiro, esse protagonismo é ainda mais acentuado, isto por dois fatores, a saber: a) em federações é maior a autonomia dos entes que a compõem; b) no Brasil, a partir da Constituição de 1988, que institucionalizou o fim do autoritarismo e a retomada da democracia, houve forte processo de descentralização da administração pública, que delegou aos municípios e estados uma série de atribuições e responsabilidades que até então cabiam à União. Esse movimento de descentralização<sup>5</sup>, aliado ao processo de urbanização<sup>6</sup>, reforça o papel das cidades e governos locais na prestação de serviços públicos.

A compreensão do termo desenvolvimento pode abarcar amplo espectro de conceitos que vão desde o campo psicológico até o social, passando também pelo econômico e pelo cultural. Isaí Valadez<sup>7</sup> (2007) propõe que desenvolvimento seja entendido como um processo a partir do qual os indivíduos levam a cabo as suas potencialidades de forma acumulativa, até que possam atingir certos níveis de satisfação. É importante ressaltar que, entendido desta forma, o termo pode ser aplicado a distintas atividades da vida humana. Por isso, ao fazer referência a desenvolvimento, não se pode perder de vista que se menciona um processo integral que inclui diferentes tipos de necessidades e satisfações que não se limitam apenas ao campo econômico.

Após conceitualizar governo local, autonomia e desenvolvimento, é importante vincular esses três conceitos. A

vinculação poderá se dar a partir de dois outros termos que serão fundamentais para o argumento proposto neste artigo: desenvolvimento regional e políticas públicas. Por desenvolvimento regional, seguindo a definição proposta por Valadez, entende-se aquele localizado em âmbito territorial delimitado, analisado a partir de seus componentes físico-geográficos, econômicos, sociais e ambientais. Ainda conforme esse autor, não se deve esquecer de que, por trás dessa concepção, está o fato de que qualquer relação social é uma relação no espaço. Por outro lado: a) se políticas públicas são uma ferramenta metodológica capaz de consoli-

dar a atuação de um governo por meio de decisões democráticas; b) e se política pública é a busca de interesses coincidentes com a finalidade de procurar o bem-estar da comunidade no intuito de estabelecer uma coletividade pacífica e pública e promover o bem comum

(Valadez, 2007), ou seja, se política pública é o instrumento de transformação do espaço e de suas relações, portanto o instrumento de transformação da vida humana e suas relações sociais; então, política pública é, certamente, um instrumento poderoso de desenvolvimento.

Entretanto, o mundo atual é complexo e globalizado, os espaços nacionais se entrelaçam a partir de dinâmicas econômicas e culturais transnacionais<sup>8</sup>. Esses movimentos possuem importante relação com a identidade territorial que está, agora mais que nunca, submetida a um exercício constante de renovação e recuperação da cultura e costumes locais. Essas novas relações internacionais sugerem novas formas de atuação política, social e econômica, o que poderia ocorrer a partir do fortalecimento e da integração de regiões. A integração como um meio para o desenvolvimento também não surge sem os seus desafios. Em um momento em que os investimentos estrangeiros parecem ser insuficientes para a promoção do desenvolvimento global, e em que os recursos dos governos nacionais são limitados e escassos, há uma tendência ou uma oportunidade para o fortalecimento de processos de desenvolvimento que possuam caráter endógeno, o que pode permitir a utilização mais racional e eficiente dos recursos, capacidades e potencialidades próprias das regiões. O redesenho do mundo permite pensar em instâncias locais e regionais como unidades capazes de promover processos sustentáveis de desenvolvimento.

## **Diplomacia das cidades**

Um dos instrumentos que vem sendo utilizado por governos locais para fortalecer a sua capacidade institucional, aumentar a sua área de influência, melhorar as perspectivas de formulação e execução de políticas públicas e, portanto, elevar as perspectivas de participar ou até conduzir processos de desenvolvimento em seus territórios é a diplomacia.

O leitor poderá achar estranho a utilização de um ter-

mo usualmente destinado às relações internacionais de Estados para designar também as relações internacionais entre instâncias inferiores de governo. Entretanto, as origens e fundações da diplomacia foram estabelecidas muito antes de 1648, em épocas em que os estados como são conhecidos hoje nem existiam e as cidades foram pioneiras na formação e criação de instituições voltadas para a política externa. Ou seja, a diplomacia existe antes mesmo da existência dos Estados<sup>9</sup>.

Foi a padronização da diplomacia após o Congresso de Viena, em 1815, que intensificou e incentivou tanto a prática de relações internacionais, tendo o Estado como centro, como também toda a teoria referenciada no Estado-centrismo. Apesar de ser fato que o Estado continua a ser nos dias atuais o principal responsável pela política externa, é também verdade que ele não é mais o único a participar da cena diplomática<sup>10</sup>. A academia tem focado muito pouco no crescente papel que vem assumindo um desses participantes na diplomacia: as cidades.

Em 2007, pela primeira vez na história da humanidade, a população urbana ultrapassou a população rural. Está claro, portanto, que as cidades passam a ser mais importantes que nunca para o mundo.

A diplomacia das cidades pode ser definida como as instituições e processos pelos quais cidades ou governos locais em geral comprometem-se em relações com outros atores em nível político internacional, com o objetivo de representar os seus próprios interesses perante uns aos outros. Diplomacia das cidades é uma atividade profissional, pragmática e em crescimento, que está transformando e continuará a transformar os processos diplomáticos atuais (Pluijm, Melissen, 2006).

Há que se ressaltar que não há descolamento entre o conceito de diplomacia das cidades e a definição de diplo-

## **A noção de “paradiplomacia” é inoportuna e inadequada, já que as cidades não necessariamente utilizam rotas alternativas à diplomacia, mas sim participam da mesma rota dos Estados, de forma complementar.**

ma. As definições tradicionais de diplomacia moderna tendem a ser baseadas em três princípios: a) a condução de relações pacíficas; b) entre estados mutuamente reconhecidos e soberanos; c) em expectativas de relações de longo prazo.

Por outro lado, percebe-se que a inserção de temas como o aquecimento global, combate à fome e direitos humanos na agenda internacional faz com que haja a necessidade de envolvimento subnacional, já que, paradoxalmente, essas questões internacionais são fortemente domésticas<sup>11</sup>.

O fato é que estados e cidades são parte de um ambiente diplomático muito complexo, no qual não é mais possível

separar o doméstico do internacional. A diplomacia contemporânea tornou-se uma rede de interações em que atuam os estados, as cidades e uma gama de outros atores que interagem entre si de diferentes maneiras, dependendo do tema a ser tratado, de seu interesse no mesmo e da sua capacidade de atuação. Esta abordagem permite questionar a idéia de que o engajamento das cidades no contexto internacional é uma forma alternativa de diplomacia e permite também substituir essa idéia por outra que possa permitir a interação de todos em ambientes transnacionais, a partir de múltiplas escalas e em um mundo que experimenta mudanças nos padrões de política internacional. Dessa forma, a noção de paradiplomacia<sup>12</sup> é inoportuna e inadequada, já que as cidades não necessariamente utilizam rotas alternativas ou paralelas da diplomacia, mas sim participam da mesma rota dos estados, de forma complementar.

A participação das cidades nas relações internacionais pode ter diversas dimensões. Há seis que aparecem de forma mais freqüente na literatura: segurança, desenvolvimento, economia, cultural, cooperação internacional e representação institucional.

Não é objetivo deste artigo verificar detalhadamente cada uma dessas dimensões, mas vale a pena ressaltar como algumas delas se articulam e podem gerar impactos positivos em processos de desenvolvimento. No caso da segurança, por exemplo, dado que desenvolvimento gera ambientes seguros, e vice-versa, e que grande parte do desenvolvimento dá-se a partir de políticas públicas e, logo, da boa governança, desenvolver a boa governança tornou-se um dos objetivos do engajamento internacional de cidades. No caso das dimensões econômica, de desenvolvimento e de representação institucional, elas podem contribuir para atrair investimentos internacionais (financiamentos públicos de agências de desenvolvimento e capital privado estrangeiro), turistas estrangeiros e eventos internacionais, por um lado, e divulgar e promover serviços e produtos típicos de seu território para cidades parceiras, incentivando a produção local. Muitas vezes essas estratégias combinadas culminam em planos estratégicos de imagem da cidade, tais como “*I Amsterdam*”, “*Washington, the American Experience*”, “*Auckland, City of Sails*”, entre outras. Essas estratégias são conhecidas como *City Branding* e de forma crescente vêm fazendo parte de estratégias de relações internacionais de cidades.

### **Conclusão**

Há tendência ao fortalecimento de processos de desenvolvimento “de baixo para cima”. Se, por um lado, esse fortalecimento cria novas responsabilidades e oportunidades para que os governos locais possam cada vez mais apropriar-se do seu desenvolvimento, ou seja, articular e promover processos endógenos de desenvolvimento, por

outro lado há que se observarem algumas questões importantes:

- O fato de processos de desenvolvimento “de baixo para cima” ganharem força não significa que os governos locais não sejam dependentes de políticas públicas promovidas pelos governos nacionais. Há forte correlação entre processos de desenvolvimento regionais ou locais bem-sucedidos e políticas públicas nacionais exitosas. O que ocorre e o que este artigo busca destacar é que especialmente nesse tipo de modelo de desenvolvimento é também necessário que o governo local ou subnacional promova e pratique políticas públicas de boa qualidade, passando a ser também um ator relevante no processo. A relação é de complementaridade.
- A proporção da importância dos governos locais em processos de desenvolvimento local ou regional cresce em países que adotam o federalismo, visto que esta forma de organização delega mais autonomia e, conseqüentemente, mais atribuições e responsabilidades aos entes da federação. A observação diz que é nesse tipo de sistema que a descentralização administrativa ocorre em mais altos níveis.

Portanto, desenvolvimento, compreendido como preteu este artigo, pressupõe a incorporação de várias dimensões do ser humano. Preconiza um ambiente complexo e dinâmico no qual existem vários atores que participam simultaneamente em mais alto ou mais baixo nível, dependendo da temática em questão. Há uma importante relação a ser destacada: políticas públicas bem elaboradas e aplicadas geram impactos positivos em desenvolvimento. Essa relação faz emergir o tema da participação da sociedade civil em processos de formulação e execução (com um papel de acompanhamento e fiscalização, por exemplo) de políticas públicas. A participação, por sua vez, pode conferir mais legitimidade e transparência às ações de determinado governo e, ainda, de forma igualmente importante, pode promover mais apropriação do processo pela comunidade local.

Toda essa configuração, em contrapartida, pode servir como um dos fatores que legitimam a inserção de governos locais no cenário internacional. Essa crescente inserção relaciona-se com outros fatores como a solidariedade internacional, mas também com a busca por melhorias nos modelos de governança e de promoção dos seus interesses econômicos, aspectos estes que são os mais relevantes para os propósitos deste trabalho.

Desenvolvimento é um termo amplo e o assunto certamente não fica esgotado com esta breve discussão. Fica claro, porém, que a matriz de relacionamento aqui discutida, ou seja, boa governança gerando boas políticas públicas que impactam no desenvolvimento local, mostra a necessidade de articulação de várias dimensões e atores que são importantes para o sucesso de todo o processo. O principal

protagonista e articulador de processos de desenvolvimento regional poderá ser o governo local, dependendo do sistema político em que esteja inserido e também se assumir para si essa responsabilidade. A percepção é que cada vez mais ele será levado a assumi-la. Importará, então, o modelo de gestão ou governança a ser implementado, não bastando mais que esse modelo seja apenas eficiente, mas também que ele possa ser um modelo de gestão ou governança compartilhado.

## Notas

<sup>1</sup> Para detalhada discussão acerca dessas teorias, ver Peet e Hartwick (1999).

<sup>2</sup> Talcott Parsons (1902-1979) sintetizou em seu trabalho *The Structure of Social Action* (1948) as idéias dos autores mencionados no texto.

<sup>3</sup> Para melhor detalhamento desta discussão, consultar Howell e Pearce (2001).

<sup>4</sup> As instituições de Bretton Woods são: o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)

<sup>5</sup> De acordo com Pires e Pio (2008), esse processo de descentralização administrativa pode ser verificado também em países da Europa e América do Norte.

<sup>6</sup> De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), o ano de 2007 foi o primeiro em que a população mundial que vive em cidades ultrapassou a população mundial rural.

<sup>7</sup> Isai Valadez é Mestre em Estudos Políticos e Sociais pela Universidade Nacional Autônoma do México.

<sup>8</sup> Globalização pode ser entendida como a disseminação, transmissão e dispersão de bens, pessoas, imagens e idéias através de fronteiras nacionais (Pluijm, Melissen, 2006).

<sup>9</sup> Todo o argumento desta sessão é baseado no trabalho produzido pelo holandês Rogier van der Pluijm, em parceria com o inglês Jan Melissen. O trabalho foi publicado pelo Instituto de Relações Internacionais da Holanda ([www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl)) e intitulado *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*.

<sup>10</sup> Principalmente após a Segunda Guerra Mundial, atores não-estatais passaram a participar da cena internacional. Eles podem ser divididos em não-territoriais, tais como ONGs e corporações multinacionais, e aqueles com caráter territorial, como os estados, regiões, municípios e cidades em um sistema federativo (Pluijm, Melissen, 2006).

<sup>11</sup> Um claro exemplo desse envolvimento é o projeto “Localizando os Objetivos do Milênio”, da Organização das Nações Unidas (ONU), reconhecendo que sem a participação dos governos locais e subnacionais seria impossível atingir as metas do milênio propostas por todos os países-membros no prazo indicado.

<sup>12</sup> Para Prieto (2004, p. 251), paradiplomacia é o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio de estabelecimento de contatos, formais ou informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (Servilha, 2007).

## Referências

- BORJA, Jordi, CASTELLS, Manuel. "As cidades como atores políticos". *Novos Estudos*, n. 45, jul. 1996.
- HOWELL, Jude, PEARCE, Jenny. *Civil Society & Development: a critical exploration*. Lynne Rienner Publishers, Boudler London, 1999
- PEET, Richard, HARTWICK, Elaine. *Theories of Development*. The Guilford Press, New York / London, 2001.
- PIRES, J. PIO, A. "Descentralização: financiamento e serviços em Belo Horizonte". Artigo apresentado ao *Banco Interamericano de Desenvolvimento*, em julho de 2008.
- PLUIJM, Rogier, MELISSEN, Jan. "City diplomacy: The expanding role of cities in international politics". The Hague, Instituto de Relações Internacionais da Holanda Clingendael. *Clingendael Diplomacy Papers*, n. 10, 2006.
- ROMERO, Maria de Huerto. "Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina". In BATISTA, S., JAKOBSEN, K., EVANGELISTA, C. *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Anuário de la Cooperación Descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Colección de Estudios de Investigación, n. 3, 2005.
- SERVILHA, Gustavo. "A atuação internacional dos entes federados". *Fronteira*, Editora PUC-MG, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, 1º sem. 2007.
- VALADEZ, Isaí. "Políticas públicas para el desarrollo regional sustentable: Un estudio sobre la participación en la estrategia microrregiones". *Territorio y Economía*, n. 18. Sirem, México, Verano 2007.