

Desenvolvimento Municipal

DIMENSÕES, SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA

Jandir Ferrera de Lima

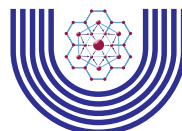


Núcleo de Desenvolvimento Regional
unioeste

Jandir Ferrera de Lima

Desenvolvimento Municipal

DIMENSÕES, SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA



Núcleo de Desenvolvimento Regional
unioeste

Aos meus familiares

“Predestinação histórica, geográfica e sociológica das Missões. Manancial inesgotável de talentos (...). Parece que aquela terra colorada pelo sangue do tuxana Sepé Tiaraju se entranha nos seus recém-nascidos e os autocondicionam a serem prolongamentos do chão (...)”

Jayme Caetano Braun.

“Não sei o que posso parecer ao mundo, mas para mim mesmo eu pareço ter sido apenas um menino brincando na praia, [...], encontrando uma pedra ou uma concha mais bonita que a comum, enquanto a vastidão do oceano da verdade permanecia indecifrável diante de mim.”

Isaac Newton.

© 2026 – Autor e NDR – UNIOESTE. Todos os direitos reservados.
Creative Commons: Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)
É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

CONSELHO EDITORIAL DO NDR:

Claudia Cristina Wesendonck – UERGS/RS
Francisco André Perderson Voll – SEED/PR
Jossel Borges dos Santos – UEFS/BA
Nadja Simone Menezes Nery de Oliveira – Univalle/Colômbia Sinival Osório Pitaguarí – UEL/PR
Waldecy Rodrigues – UFT/TO
Yvan Desbiens – UQAC/Canadá

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ

Núcleo de Desenvolvimento Regional - NDR
Rua Guaíra 3141, Jd. La Salle - Toledo, PR, Brasil - CEP 85903220
<https://www.unioeste.br/portal/campus-toledo/nucleos-toledo/ndr>

Desenvolvimento Municipal

ISBN: 978-65-01-87365-7 DOI: 10.5281/zenodo.19115500
Apoio: CNPQ – Processo 304604/2022-4 – PQ.
Creative Commons: Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Revisão orto-gramatical: Evelin Stefanie F. Andreolla- E-mail: evelinandreolla@gmail.com
Diagramação: Marcio A. Fragoso Machado - E-mail: marciofragoso@gmail.com

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Lima, Jandir Ferrera de
Desenvolvimento municipal [livro eletrônico] /
Jandir Ferrera de Lima. -- Toledo, PR :
: Ed. do Autor : NDR-UNIOESTE, 2026.

PDF

ISBN 978-65-01-87365-7

1. Administração pública 2. Cidadania
3. Desenvolvimento econômico 4. Desenvolvimento regional 5. Políticas públicas I. Título.

26-327478.0

CDD-352.14

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública municipal 352.14

Camila Aparecida Rodrigues - Bibliotecária - CRB - SP-010133/O

ISBN: 978-65-01-87365-7



SUMÁRIO

Apresentação.....	6
Prefácio.....	11
I A noção conceitual de município	15
II A noção conceitual de desenvolvimento.....	26
local e municipal	
III O desenvolvimento municipal:.....	32
elementos territoriais	
IV O processo de desenvolvimento municipal.....	40
V Disjunções institucionais territoriais.....	51
no desenvolvimento municipal	
VI Governança municipal.....	56
VII Dimensões do desenvolvimento municipal.....	75
VIII População e desenvolvimento municipal	86
IX A vitalidade do desenvolvimento municipal.....	96
X O zoneamento do desenvolvimento municipal.....	133
XI Recursos financeiros para o desenvolvimento.....	140
municipal	
Referências	153
O autor	160

APRESENTAÇÃO

O tema “Desenvolvimento Municipal” é complexo e multidimensional. Complexo porque cada país possui normativas específicas para o ordenamento jurídico e territorial do ente município; multidimensional porque o processo de melhorias urbanas, econômicas e sociais - almejadas pelo conjunto dos cidadãos que habitam o município - não envolve apenas questões de cunho econômico, mas também institucionais, ambientais, psicossociais, entre outras.

Nesse sentido, esta obra não é um manual de boas práticas, mas surgiu para contribuir com o debate sobre o processo de desenvolvimento municipal, sem a pretensão de esgotá-lo. O texto auxilia na noção conceitual de município e desenvolvimento municipal, abordando também temáticas que influenciam o progresso socioeconômico das municipalidades. É, ainda, produto de experiências em atividades de pesquisa e extensão envolvendo questões regionais, urbanas e territoriais. Essas atividades permitiram-me vivenciar a realidade de diferentes municípios, cujas estruturas se diferenciavam, apesar de apresentarem a mesma base econômica e potenciais condições de desenvolvimento.

Nos milhares de quilômetros percorridos por diferentes lugares do Brasil e alguns do exterior, pude conhecer diversas escalas de desenvolvimento municipal, bem como diferentes gestões municipais e protagonismos da sociedade civil organizada. Também vivenciei a experiência de participar um pouco da gestão municipal como membro de conselhos e de conselheiro fiscal de uma autarquia. Além da experiência como cidadão e pesquisador, somam-se as vivências do dia a dia frente as diferentes demandas de serviços por diferentes municipalidades e as conversas com munícipes, gestores e servidores de mais variadas funções.

O resultado dessa trajetória consolidou-se em artigos científicos sobre desenvolvimento regional, territorial e municipal, publicados nos últimos anos. Porém, a maioria desses textos, em função de sua tecnicidade e do rigor das normas da produção científica, não abordou outros elementos fundamentais para que os municípios ofereçam conforto, condições de vida e um modelo de desenvolvimento socioeconômico mais inclusivo para a população.

Assim, esta obra tem um triplo intento: o primeiro é trazer uma contribuição conceitual, em especial para pesquisadores, gestores, estudantes e demais cidadãos que

discutem e se interessam pelo desenvolvimento dos municípios. Essa necessidade surgiu ao se perceber na literatura uma mescla de conceitos como desenvolvimento local, territorial, regional e muito pouco sobre municipal. Por isso, os capítulos iniciais buscam nortear o escopo da obra ao clarear algumas distinções conceituais e de escala do ente municípios, o que é necessário frente à profusão de diferentes abordagens na literatura e perfis de processos de desenvolvimento.

O segundo intento é contribuir para uma discussão mais focalizada e técnica sobre o desenvolvimento dos municípios no âmbito acadêmico. Em geral, a literatura acadêmica apresenta estudos mais focados sobre aspectos bem particulares ou conjunturais do desenvolvimento municipal, como a administração pública direta, questões financeiras, planejamento urbano, mas pouco sobre o seu processo de desenvolvimento em um olhar conjunto. Muito poucos que enfocam o “desenvolvimento municipal” como uma categoria específica de desenvolvimento. Essa percepção consolidou-se após uma série de estudos empíricos sobre a economia municipal ao longo dos últimos anos, o que levou a diferentes pesquisas em bases bibliográficas, em especial aquelas de acesso aberto. Ademais, em especial nos países federados, o município

é um ente federado dotado de autonomia financeira e administrativa, que pode ditar os rumos de seu processo de desenvolvimento de forma distinta do conjunto do Estado-nação.

E o terceiro intento, o qual julgo o mais importante, é contribuir com gestores municipais, formuladores de políticas públicas, legisladores, organizações da sociedade civil, cidadãos, pesquisadores e todos aqueles que vivenciam, influenciam e ditam os rumos do desenvolvimento municipal. Por isso, além de aspectos teóricos, o texto também traz exemplos empíricos de ações realizadas em diferentes municípios, em diversas partes do globo, que contribuíram para melhorar as condições de vida e o conforto da população municipal. Alguns desses exemplos foram vivenciados *in loco*; outros contaram com o suporte da bibliografia referenciada ao longo do texto e disponível ao público, reafirmando mais uma vez seu caráter de “Ciência aberta”, assim como esta obra.

Registro meus agradecimentos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná (FA) e a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). No caso do CNPq e a

FA financiaram, ou têm financiado, parte das minhas pesquisas ao longo dos últimos anos. Já a Unioeste é a instituição que me abriga há algumas décadas enquanto professor-pesquisador, disponibilizando carga horária e um ambiente para o desenvolvimento das minhas atividades de ensino, pesquisa e extensão. As virtudes desta obra, portanto, são fruto do apoio e fomento dessas organizações, sem o seu suporte, alguns estudos de campo e bibliográficos seriam mais restritos e difíceis.

Por fim, mas não menos importante, também registro meus agradecimentos à doutora Gabriela Daiana Christ, que gentilmente prefaciou esse livro e ofereceu valiosas sugestões, e aos meus colegas do Colegiado de Economia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste/Campus de Toledo, cuja convivência, ambiente e debate acadêmico têm me inspirado e contribuído para a realização das minhas atividades profissionais. Sem dúvida, sou um privilegiado pelo suporte institucional e acadêmico que recebo. Muito obrigado!

Jandir Ferrera de Lima, Ph.D.

UNIOESTE, Toledo, Brasil

PREFÁCIO

Antes de prefaciar esta obra, falo do autor. Jandir Ferrera de Lima é um professor que, assim como em suas produções, demonstra em sala de aula grande didática, articulando teoria e vivências acumuladas em diferentes regiões do Brasil e do mundo. Pesquisador produtivo, é obcecado por linguagem clara e por metodologia pragmática. Como extensionista, leva o conhecimento produzido na Universidade para associações comerciais, prefeituras, conselhos, fóruns e diversas organizações, dentro e fora do país.

Quanto às obras, embora não se trate formalmente de uma trilogia, elas poderiam ser lidas como tal. Em 2022, o autor publicou Economia Territorial: teoria e indicadores; em 2024, lançou O Desenvolvimento Regional e sua Ciência; e agora apresenta Desenvolvimento Municipal (2026), no qual a política local ganha centralidade a partir da ação direta dos munícipes e demais pares.

A leitura de Desenvolvimento Municipal revela que o município é, antes de tudo, um espaço vivido. Seus habitantes constroem vínculos, circulam por territórios delimitados,

pertencem a comunidades específicas, interagem com instituições e são afetados pela qualidade da gestão pública.

O desenvolvimento municipal é compreendido como um processo contínuo e cumulativo, que conduz o município a estágios superiores de progresso. Ele emerge de ações públicas, privadas ou comunitárias que alteram estruturas, reconfiguram instituições e ampliam possibilidades socioeconômicas. Com isso, o processo inovativo envolve transformações simultâneas no capital humano, nas condições de vida, no ambiente institucional e no capital social, evidenciando sua natureza sistêmica.

Ao explorar os elementos territoriais, o autor destaca três pilares estruturantes: (a) o capital social, expresso na solidariedade, no associativismo e na identidade coletiva; (b) a gestão pública e a governança, que articulam interesses e coordenam ações; e (c) o capital humano, representado pela inovação, pelo empreendedorismo e pela capacidade de liderança. Esses elementos moldam a forma como indivíduos percebem seu espaço, constroem expectativas e participam dos processos transformadores.

A estrutura da obra organiza-se em onze capítulos distribuídos em três partes.

Na primeira, o aparato teórico se inicia com A noção conceitual de município (I) e A noção conceitual de desenvolvimento local e municipal (II), estabelecendo as bases para compreender o papel da municipalidade no processo de desenvolvimento. Em seguida, O desenvolvimento municipal: elementos territoriais (III) e O processo de desenvolvimento municipal (IV) apresentam a trajetória histórica, dinâmica e contínua dos municípios.

A segunda parte discute os desafios institucionais e a estrutura de poder em Disjunções institucionais territoriais no desenvolvimento municipal (V) e Governança municipal (VI). A governança ganha destaque como elemento decisivo, pois constitui o ambiente institucional responsável por orientar, coordenar e sustentar o processo de desenvolvimento. Nessa seção, o autor aprofunda ainda as Dimensões do desenvolvimento municipal (VII) e a relação entre População e desenvolvimento municipal (VIII), ressaltando a população como variável transversal que influencia todas as demais dimensões. Em A vitalidade do desenvolvimento municipal (IX), são discutidos os atributos que permitem ao município existir, adaptar-se, dinamizar-se e manter sua capacidade de progresso.

Por fim, na terceira parte, O zoneamento do desenvolvimento municipal (X) e Recursos financeiros para o desenvolvimento municipal (XI) apresentam os instrumentos formais, legais e financeiros que orientam, estruturam e viabilizam ações voltadas à melhoria da infraestrutura, à oferta de serviços públicos e à ampliação da capacidade de gestão. Embora não exista fórmula pronta, o autor propõe estratégias de desenvolvimento para dinamizar a base econômica e criar estruturas de produção, governança e bem-estar social em uma escala territorial municipal.

Combinando conceitos, casos empíricos – do *Cirque du Soleil*, no Canadá, à Feira da Lua, no interior do Paraná – e análises institucionais, esta obra oferece instrumentos sólidos para compreender e transformar a realidade municipal, apoiando gestores, pesquisadores e formuladores de políticas públicas no fortalecimento do desenvolvimento municipal. Sugiro que a leitura seja acompanhada com atenção às provocações propostas pelo autor: “Onde o município quer chegar? Quais são seus objetivos de desenvolvimento?” Ao final, permanece a convicção de que agir é, sim, possível.

Boa leitura!

Dra. Gabriela Daiana Christ
Unioeste - INOVA

I

A NOÇÃO CONCEITUAL DE MUNICÍPIO

O Brasil possui 5.571 municípios, incluindo a capital federal e o arquipélago de Fernando de Noronha. Na organização do estado brasileiro, o município é um ente da federação, que tem autonomia administrativa e integra um estado federal, tanto que atualmente o município é criado, fusionado ou desmembrado por lei estadual. Assim como o governo federal, ele é gerido pelo poder executivo, representado pelo Prefeito, que é fiscalizado pelo poder legislativo, representado pela câmara de vereadores. Ele integra um estado federal e possui uma estrutura para gerir seu território, mas não possui um poder judiciário próprio. Nos Estados Unidos e Canadá, o município também pode ter sua própria polícia. Mas, no Brasil, apesar do município poder organizar uma guarda municipal, esta não desempenha a tarefa de polícia judiciária e a organização das eleições cabem ao poder judiciário.

Na França, que possui aproximadamente 35 mil municípios, o município é uma comuna. Desde o século XVIII

os franceses usam o termo “comuna”, para se referir ao território do município, cuja circunscrição é administrada por aquilo que eles chamam de *corps* municipal, ou seja, o prefeito, o vice-prefeito, os servidores e os conselheiros municipais. Já o termo municipalidade é mais usado para designar o aspecto administrativo e organizacional da comuna, no caso o Prefeito e o Conselho municipal. Aqui cabe chamar a atenção para o papel desempenhado pelo Prefeito, pois na França ele também é chefe da polícia judiciária, organizador das eleições, etc.

Cabe informar que além do aspecto populacional, na França o perfil dos equipamentos urbanos e a infraestrutura de saúde, educação e comércio varejista também são utilizados para classificar os municípios, além do *status* administrativo e a posição do lugar na hierarquia urbana. Tanto que na literatura da geografia urbana se pode encontrar denominações *bourgs*, pequenas cidades, ao invés de municípios ou comunas. Ou seja, a estrutura e a densidade urbana influenciam mais que a estrutura rural na classificação francesa. Por exemplo, uma *village centre* teria em torno de 44 habitantes/m²; uma pequena

cidade em torno de 266 habitantes/m²; e, uma cidade intermediária em torno de 469 habitantes/m².¹

No Québec, Canadá, que possui 1.218 municípios, o município possui autonomia política e administrativa, mas é administrada pelo Conselho Municipal. O objetivo do município, assim como na França, é manter e organizar o território de sua abrangência de tal forma que produza as melhores condições de vida aos seus cidadãos. Por isso, o município cria e mantém uma rede de transportes própria, regras de zoneamento, sistema de policiamento, dentre outros. Outra particularidade dos municípios no Québec, é que eles podem receber a designação de *villes* (cidades) ou *villages* (cidades rurais ou de etnias específicas), conforme o tamanho da sua aglomeração urbana.

Na Espanha, que possui 8.131 municípios, o município é considerado uma entidade do estado e a ele cabe oferecer alguns serviços essenciais, quais sejam: iluminação pública, coleta e destinação dos resíduos urbanos, gestão do saneamento

¹ Jousseume, V., & Talandier, M. (2016). Bourgs-centres et petites villes en France. *Territoire en Mouvement: Revue de Géographie et Aménagement*, 32. <https://doi.org/10.4000/tem.3887>

básico, manutenção e gerenciamento das vias públicas. Para tal, a receita dos municípios advém do imposto predial e de impostos sobre as atividades produtivas e veículos automotores, além de taxas oriundas de diversos tipos de prestação de serviços efetuados pela municipalidade.

Essa breve apresentação do número e organização dos municípios em diferentes países demonstra que o seu número varia bastante dadas as particularidades legais e locais de criação, desmembramento e fusão territoriais. Por causa das diferenças internacionais na classificação, caracterização e a escala territorial de um município, estudos comparativos tornam-se mais complexos. Porém, em todos os exemplos supracitados, o município está sob a jurisdição de um poder local, o poder municipal. Esse poder faz a gestão da área física, mas também busca melhores condições de vida para a população residente, por meio da organização do uso do espaço, da prestação de serviços, da oferta de infraestrutura e da regulação das atividades produtivas e sociais sob sua alçada.

Outro aspecto importante do poder municipal é que, além de exercer a autoridade naquilo que lhe é atribuído, ele busca sempre promover o desenvolvimento municipal. É melhor mais desenvolvimento do que menos desenvolvimento,

é melhor avançar para um nível superior de desenvolvimento do que regredir para um nível inferior.

Diante do exposto, para compreender melhor os papéis que o conjunto da municipalidade e do poder municipal representam no desenvolvimento municipal é importante alinhar duas noções conceituais: a de município e a de desenvolvimento municipal.

O que é o município?

A noção conceitual de município remete a um ente composto por uma área, um espaço territorial que integra uma região e se encontra sob uma governança local, mas sujeita a uma jurisdição superior. A região a qual o município se agrega é um espaço subnacional, que pertence a um ente federal, no caso do federalismo, ou um departamento, província ou equivalente, no caso de nações unitárias, centralizadas. Por isso, apesar de ter uma gestão própria, o município está sujeito às regras e leis do estado-nação ao qual pertence. A sua autonomia é limitada ao que o estado-nação permite, em geral, definida na Constituição Nacional.

O município pode ser exclusivamente uma estrutura ou núcleo urbano representada por uma aglomeração humana, de moradias e atividades econômicas circunscritas a uma área espacial específica, denominada cidade, muito comum em áreas centrais das regiões metropolitanas que possuem conurbações urbanas.

As conurbações urbanas ocorrem quando os limites urbanos dos municípios se fundem e formam uma área urbana contínua. Nesse caso, pode não haver áreas rurais entre os municípios. Em geral, nas regiões metropolitanas, os municípios que se localizam no entorno possuem áreas rurais, mas aqueles mais centralizados tendem a ter áreas rurais bem reduzidas ou inexistentes. Isso não significa a inexistência de práticas agropecuárias, pois pode ocorrer agricultura urbana, com produção primária nos fundos de quintais, terrenos devolutos, plataformas e coberturas.

Porém, em grande parte dos municípios, além da estrutura urbana, há também uma estrutura rural destinada à produção primária, o que é mais comum. Nesse caso, não há conurbação urbana e as áreas limítrofes e contínuas são rurais.

A estrutura urbana do município tem funções intrínsecas, tais como: a) sociais: habitação, trabalho, lazer e mobilidade; b) cidadania: educação saúde, segurança e proteção; c) gestão: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural; e, d) produção: a demanda, oferta, processamento ou distribuição de mercadorias².

Dadas essas particularidades da estrutura urbana, no século XX, ela se tornou parâmetro para estabelecer a posição da aglomeração na rede urbana, na armadura urbana, na hierarquia das cidades e em outras designações que foram trazidas pela Geografia e pela Ciência Regional ao longo do tempo. Por exemplo, o estudo clássico de Walter Christaller, sobre a organização do espaço e a hierarquia urbana, classificava as cidades por *rangs* a partir da estrutura e da área de influência do mercado. A sua classificação trazia seis níveis de hierarquia: a vila (distrito) mercado; a grande vila (distrito); a pequena cidade; a cidade intermediária, a grande cidade de influência regional e o centro-regional, que exerce uma maior polarização

² Jean, B. (2003). Réussir le développement des communautés rurales: dix conditions gagnantes. *Revue Organisations & Territoires*, 12,(02), 19-30.

do entorno. Nessa classificação, o setor terciário tem um papel de destaque³.

A estrutura rural também compreende a presença de moradias, mas menos adensadas, e uma parcela da população se ocupa principalmente da produção primária agropecuária ou extrativa, distribuída ao longo do seu território. Em alguns casos, as áreas rurais do município podem sediar pequenas aglomerações humanas urbanizadas, pois são adensadas e oferecem alguns equipamentos e serviços urbanos, tais como praças, postos de serviços públicos, escolas, pequenos comércios e oficinas de reparação ou unidades de armazenamento e processamento. Essas pequenas aglomerações humanas cercadas por áreas rurais, pertencentes e menores que a área urbana sede do município são chamadas de distritos ou aldeias ou outras formas de designação, conforme o país.

A estrutura rural dos municípios tem três funções: a) produção: demanda, oferta e transformação de recursos naturais em mercadorias; b) territorial: ocupação, gestão, preservação do espaço, das paisagens e dos recursos naturais; e,

³ Christaller, W. (1966). *Central places in Southern Germany*. New Jersey, Prentice-Hall.

c) social: geração de emprego e renda, geração de serviços coletivos e movimentação do meio rural⁴.

Para coordenar, gerir, regular, direcionar e administrar os equipamentos urbanos, da acessibilidade e das funções das estruturas urbana e rural há uma outra estrutura: a de governança. A estrutura de governança conecta a gestão e gerenciamento dos recursos públicos e das políticas públicas municipais, efetivados pela Prefeitura e seus órgãos de apoio, com os interesses da sociedade civil. Nessa estrutura encontram-se o poder público municipal, a sociedade civil organizada e alguns munícipes que, de uma forma ou outra, exercem papéis de liderança, de influência e participam da vida pública e dos rumos do município. Ambas as estruturas se encontram assentadas numa base econômica e social (Figura I.1).

⁴ Jean, B. (2003). Réussir le développement des communautés rurales: dix conditions gagnantes. *Revue Organisations & Territoires*, 12, (02), 19-30.

Figura I.1: Estruturas e Bases do Desenvolvimento Municipal.



As estruturas urbana, rural e de governança dependem da ação humana, que por vezes se expressa de forma coletiva. Elas têm como suporte a exploração das atividades econômicas, que resultam em emprego, renda e tributos; e de aspectos sociais, que se refletem na forma de viver em sociedade e que dependem das condições de vida e do perfil da população ao longo das gerações.

O progresso da base econômica e social e, conseqüentemente, das estruturas do município, leva a novos estados de sociedade, mantém e retém a população e propicia

recursos financeiros para a manutenção e a conservação da infraestrutura e dos serviços públicos. Para que esse progresso se converta em desenvolvimento, ele não pode ficar restrito a grupos minoritários, mas deve promover o bem-estar social e melhores condições de vida no conjunto da municipalidade. Com isso, tanto as estruturas municipais quanto a base econômica e social se influenciam mutuamente, num processo cumulativo. Elas também são suscetíveis a mudanças e rupturas, ou seja, podem ser transformadas ao longo do tempo, seja por elementos internos à municipalidade quanto por externos.

As estruturas urbanas e rurais, de governança, e a base econômica e social encontram-se nos mais diferentes municípios e países do planeta Terra. O que difere entre os países são as dimensões, a autonomia, as formas de exploração econômica e aquilo que é caracterizado como um município, bem como o que os municípios podem alcançar em termos de desenvolvimento municipal. Nesse caso, em todos os municípios do planeta, o desenvolvimento municipal remete a algo bom, melhor, a um novo estado de sociedade no qual as condições de vida são melhores que as anteriores. Dito isso, convém entender melhor a noção conceitual de desenvolvimento municipal e o seu processo.

II

A NOÇÃO CONCEITUAL DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E MUNICIPAL

A ideia de desenvolvimento local remete ao protagonismo dos atores locais, ao poder da comunidade. Nesse caso, o processo de desenvolvimento ocorre de forma endógena, de “baixo para cima”, em função dos anseios e das ações daqueles que habitam uma localidade. Essa localidade não é isolada; ela faz parte de um todo. No caso de um município, esse todo é a região ou um território; no caso de um bairro ou distrito rural, esse todo é o município ou um território. Então, o local é um espaço próprio, uma escala menor de um lugar de referência mais amplo, que o engloba.

A ideia de desenvolvimento local remete também à concepção de “localismo”. O localismo está fundado na ideia de sujeitos ou atores locais, que possuem um saber, um conhecimento tácito dos costumes, hábitos e mitos da comunidade na qual habitam, e influenciam o processo de

desenvolvimento, ou seja, uma transformação que faz uma localidade avançar para melhores níveis socioeconômicos.

O desenvolvimento local reforça a necessidade do sentimento de pertencimento e de laços de comunidade. A comunidade pode ser formada por familiares, vizinhos, inimigos, amigos, parceiros, por etnias similares ou diferentes, que possuem crenças ou pensamentos idênticos sobre determinados temas. A necessidade envolve e empurra a comunidade em direção a uma solução, a melhorias. Assim, o conhecimento tácito, individual ou comunitário, sob a égide de uma liderança, influencia tanto o aspecto material da comunidade, como sua forma de produzir e habitar, quanto na forma de pensar e agir que rege a sociabilidade do grupo.

Um exemplo de desenvolvimento local é o caso do Conjunto Palmeiras, em Fortaleza (CE), Brasil. Criado no início dos anos 1970, o conjunto assentou-se em torno de 1.500 famílias. Em 1979, os moradores criaram a Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP) para pleitear melhorias junto ao poder público municipal. Ao longo do tempo, a energia elétrica, a rede de água potável e pequenas melhorias aconteceram, mas as pessoas continuavam empobrecidas, com poucas oportunidades de emprego e renda.

Em 1990, por meio da ASMOCONP, foi realizado um diagnóstico do bairro, no qual se percebeu um conjunto de habilidades e conhecimentos nos moradores, além das dificuldades de crédito, da vergonha de morar no bairro e das compras concentradas em outros bairros. Dentre as ações que foram implementadas para resgatar a dignidade e criar condições de emprego e renda estão: a criação de um banco comunitário, com moeda local e uma linha de crédito; uma incubadora de negócios e empreendimentos, focada especialmente nas mulheres; ações de agricultura urbana, reforçando a segurança alimentar; feiras de produtos locais; ações de capacitação e qualificação dos moradores, dentre outros⁵. A incubadora e a capacitação aproveitaram e fortaleceram as habilidades e o conhecimento tácito dos moradores para estimular novos empreendimentos e fortalecer a economia local.

O caso do Conjunto Palmeiras reflete o poder da organização popular, da coletividade e do conhecimento tácito

⁵ Pinheiro, A. G., & Cardoso, V. S. (2014). Democratização da economia e inclusão financeira: Desenvolvimento socioeconômico humanizado, solidário e sustentável—A experiência do Banco Palmas. In *Anais do XXIII Encontro Nacional do CONPEDI*. UFSC.
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=96d1382d50a8e569>

como instrumentos de transformação socioeconômica. O conhecimento tácito comunitário, no saber ancestral dos atores locais, que é repassado para as próximas gerações, se reflete em sinais, símbolos, ritos, habilidades, formas de se organizar e produzir, que por vezes lhes diferenciam de outras localidades.

A manutenção dos conhecimentos e da vivência dos sujeitos locais está sempre aliada ou em turbulência com as influências externas, que surgem com o acesso aos meios de comunicação social; com as relações de proximidade com outras localidades; com as imposições de conquista, quando um local é ocupado por grupos rivais; e, com a mobilidade da população, cujo ir e vir traz e leva informações. Isso significa que a localidade e sua territorialização são espaços vividos em constante mutação, fruto de uma conquista social sujeita à ação de diferentes gerações e às interações com outros lugares.

Alguns rituais ou costumes podem envolver apenas um bairro ou distrito do município, mas também podem se tornar hábitos e formas de viver que envolvem todo o município. Quando os rituais e costumes começam a ser reproduzidos corriqueiramente, eles se tornam hábitos. Esses hábitos podem se reproduzir em locais de outras regiões, cuja territorialidade é afetada pelas migrações, pelas imposições da conquista, pelas

heranças culturais ou pela influência dos meios de comunicação social. A natureza humana refletida nos hábitos locais afeta o modo de produzir e de distribuir a riqueza.

No caso do modo de produzir, a mercantilização e as mudanças impostas pelo sistema econômico transformam as relações sociais e produtivas que ocorrem no local. Um exemplo é o caso da Índia, cuja diversidade étnica, cultural e social tem entrado em conflito com as demandas da estrutura produtiva globalizada. Apesar disso, uma parcela da Índia entra no que se chama de “mundo das coisas em si”, qual seja, a resistência ao global, às tendências, mantendo a abstração e a singularidade da arte e da cultura frente às imposições do mundo mercantil. O local se impõe e resiste ao global.

Considerando que o município possui diferentes dimensões e aspectos jurídico-legais entre os países, o desenvolvimento local pode tanto assumir a escala do município quanto a de uma fração dele, como um distrito rural ou um bairro. Já nos países em que um grupo de comunas forma um município, o desenvolvimento local é ainda mais circunscrito, focado em pequenas aglomerações humanas, os povoados.

Então, ao se tratar da noção conceitual de desenvolvimento municipal, trata-se de um processo que envolve, mas também vai além do desenvolvimento local, com suas características próprias de crescimento, evolução e progresso, que levam um município atrasado a se tornar um município avançado, evoluindo para melhorias sociais, ambientais e econômicas.

Em resumo: o desenvolvimento municipal implica no desenvolvimento socioeconômico e ambiental das localidades que compõem o município. Porém, o desenvolvimento de apenas uma localidade específica ou de uma fração do município, não significa o desenvolvimento do município em seu conjunto. O desenvolvimento municipal deve ser harmônico e equitativo entre sua população e seu espaço territorial.

III

O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: ELEMENTOS TERRITORIAIS

Em 2022, em uma das minhas atividades de pesquisa, viajei em torno de 5.000 km pelo interior do Brasil visitando municípios do Nordeste, Norte, Centro-Oeste e do “território do Matopiba”, uma área de produção extensiva de *commodities*, situada em porções dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, que engloba 337 municípios. O Matopiba possui 288 mil km² de áreas agriculturáveis, em grande parte destinadas à agricultura extensiva e exploradas em vastas propriedades rurais. Tanto que maior parte do seu crescimento econômico está alicerçada na produção, no processamento e na exportação de *commodities*⁶.

Na área do Matopiba, uma das visitas foi a um município do Oeste da Bahia, com uma população em torno de

⁶ Ribeiro, L. A., & Ferrera de Lima, J. (2022). Centralidade e disparidades socioeconômicas na região do Matopiba no Brasil. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos (BARU)*, 8(1). <https://doi.org/10.18224/baru.v8i1.9106>

30 mil habitantes. Recordo-me de que, conversando com um cidadão comum, ele me contava que a municipalidade tinha aumentado em mais de US\$5 milhões o volume arrecadado de recursos financeiros municipais, em função da expansão do agronegócio. Maior produção, maior valor adicionado, população em crescimento, ou seja, mais impostos e maior participação do município nas transferências de impostos da União Federal e do estado da Bahia.

Frente a essa informação, eu perguntei há quanto tempo havia iniciado o ciclo de aumento da receita municipal e se ele havia percebido mudanças positivas na estrutura urbana e rural, bem como na oferta de serviços públicos em saúde e educação. A resposta foi negativa, pois não havia percebido mudanças significativas no desenvolvimento municipal, frente a uma expansão de receita que se iniciara alguns anos antes. Ao contrário, reclamou das condições de vida.

A noção de um indivíduo pode ser restrita ao seu ambiente de circulação e não refletir a realidade do conjunto do município. Porém, nos dias que permaneci nessa municipalidade, eu percorri diferentes vias urbanas e do interior, observei as condições da infraestrutura e um pouco das condições de vida da população. Havia muito para se fazer e

aparentemente muito pouco tinha sido feito nas décadas de existência do município. E as melhorias necessárias eram bem aparentes nas vias públicas, com calçamento irregular em deterioração, além de limpeza urbana e condições de moradia precárias. As melhorias em infraestrutura urbana eram mais visíveis em um distrito adensado de empresas comerciais e de serviços, situado a mais de 100 km da sede. Ou seja, em alguns municípios o aumento dos recursos financeiros da municipalidade não se traduz em melhorias no conforto e nas condições de vida da população.

Na época, em uma rápida conversa com o prefeito municipal, ele comentou sobre as dificuldades em gerenciar um município com uma extensão expressiva, com centenas de quilômetros de estradas rurais, população dispersa no vasto território e demandas assistenciais que se avolumavam, dada a distância de grandes centros que ofertavam alguns serviços de saúde. No caso das estradas rurais, o clima chuvoso e seco em períodos prolongados não permitia uma conservação constante das vias de transporte. Isso demandava recursos significativos ano a ano. Ou seja, havia um problema estrutural e de alocação de recursos públicos e os aumentos de receita municipal ainda eram insuficientes frente às necessidades da municipalidade.

Da mesma forma que a base econômica injetava recursos na receita municipal, ela também sugava dada as particularidades do território.

A experiência de 2022 não foi única; em outros momentos ao visitar municípios do Nordeste e do Sul do Brasil, também percebi diferenças cruciais de gestão, no perfil populacional e em modelos de governança e, conseqüentemente, no desenvolvimento. Conheci municípios que, apesar das dificuldades orçamentárias da gestão pública, conseguem apresentar melhores indicadores de emprego e renda e de progresso social. Esse caso já demonstra que cada municipalidade tem particularidades no seu desenvolvimento municipal e em suas potencialidades, que podem ser um instrumento de avanço, mas também um estorvo.

Há municípios que não possuem uma base econômica significativa, mas conseguem oferecer uma infraestrutura rural e urbana bem agradável, vias limpas e bem cuidadas e o mínimo de atendimento possível nas unidades de saúde e nas escolas municipais. Outros, em diferentes escalas, apresentam uma estética urbana sofrível e uma impressão de abandono. Em ambos os casos, os recursos financeiros são equivalentes. Ou seja, em alguns municípios não é apenas um montante de

recursos financeiros que a gestão pública tem disponível, mas também a forma como esse recurso é utilizado.

Por exemplo: no Brasil, um rol expressivo de municipalidades depende enormemente das transferências governamentais. Atualmente, mais de 70% dos municípios brasileiros dependem das transferências governamentais do estado ou da União Federal, que representam mais de 50% da sua receita financeira. Esse número aumenta para um pouco mais de 90% em algumas regiões brasileiras, o que demonstra a existência de uma base econômica insuficiente para garantir a autonomia financeira do município e uma dependência excessiva de recursos externos⁷. Apesar dessa dependência, os municípios diferem muito na forma como alocam os recursos públicos nas diferentes demandas e necessidades da municipalidade. O que se entrega aos munícipes é diferente de município para município, reflexo de elementos intrínsecos, chamados de elementos territoriais.

⁷ Costa Júnior, C. N. (2022). Análise da dependência de municípios brasileiros das transferências intergovernamentais. *Revista Paraense de Contabilidade*, 4(3), 52–63. <https://doi.org/10.36562/rpa.v4i3.50>

Elementos territoriais do desenvolvimento municipal

Os elementos territoriais do desenvolvimento, exclusivamente endógenos, fazem a diferença em municípios⁸. Esses elementos, expostos na Figura II.1, ativados pela liderança visionária, individual ou coletiva, estimulam ações em prol do desenvolvimento socioeconômico municipal.

Figura II.1: Elementos Intangíveis do desenvolvimento municipal.



⁸ Ferrera de Lima, J. (2002). *Economia territorial: Teoria e indicadores*. EdUEPB. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7199564>

Os elementos intangíveis do desenvolvimento municipal estão associados a comportamentos e/ou habilidades, que, na literatura do desenvolvimento regional e territorial, são chamados de “capital social” e “capital humano”.

A solidariedade, o associativismo e o sentimento de pertencimento, que refletem a capacidade de cooperação, trabalho e ações coletivas em prol do município, denotam o capital social. O capital social, em conjunto com a gestão pública, forma a estrutura de governança.

Já o empreendedorismo, a inovação e a liderança visionária conjeturam uma particularidade do capital humano: o protagonismo. Ele é reflexo da experiência, dos conhecimentos e das habilidades de alguns cidadãos, na capacidade de influenciar e de serem ouvidos. Tanto o capital humano quanto o capital social reforçam a possibilidade dos cidadãos, de forma individual ou coletiva, assumirem a liderança e influenciar o processo de desenvolvimento municipal.

Há casos em que uma gestão pública municipal visionária assume essa liderança e consegue mobilizar e congrega avanços nas condições da estrutura urbana e rural, com o estímulo as atividades produtivas. O resultado é uma

concertação entre as organizações e o poder público municipal, que forma um “pacto” em prol do desenvolvimento. Porém, de pouco adianta um esforço da sociedade civil se os gestores do município não são capazes de alocar eficientemente os recursos, transformar e oferecer melhores serviços públicos e condições de vida à população.

Em suma: a desigualdade socioeconômica no desenvolvimento municipal, entre municípios com o mesmo perfil produtivo e populacional e o mesmo *quantum* de transferências governamentais, aponta formas diferenciadas de progresso ou retrocesso nos elementos territoriais e, conseqüentemente, no dinamismo e progresso da base econômica e social. Isso remete à tentativa de melhor compreender o processo de desenvolvimento municipal e como ele se estrutura com os elementos territoriais que foram elencados.

IV

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Processo é uma sequência, uma ação continuada e prolongada de eventos. A palavra vem do latim *lat processus*, que significa ação de adiantar-se, movimento para diante, andamento⁹. Então o processo de desenvolvimento implica um movimento que leva sempre a um estágio superior, melhor que o anterior. Nesse caso, um estágio melhor que a pobreza é a riqueza; um estágio melhor que a decadência é o progresso; um estágio melhor que a concentração de renda é a distribuição da renda, e assim por diante. Consequentemente, o processo de desenvolvimento municipal é um evento estimulado por uma ação ou um rol de ações que trazem melhorias e tiram o município do atraso.

O processo de desenvolvimento municipal não impõe ou exige uma escala de população ou de área territorial, pois ele

⁹ Conforme definição do Dicionário Oxford, em *Oxford Languages*, em: <https://languages.oup.com/>

pode ocorrer tanto em pequenos quanto em municípios de grande porte. Ele pode ocorrer em municípios densamente povoados, bem como em municípios pouco populosos. Mas, cabe lembrar, que o processo de desenvolvimento municipal afeta o conjunto do município, e não apenas uma fração dele, o que seria um desenvolvimento localizado.

O processo de desenvolvimento municipal também não exige uma escala ou forma específica de relevo, hidrografia e tamanho de área, mesmo que essas características lhe imponham mais ou menos desafios produtivos e afetem a sua temporalidade, dependendo da oferta e da qualidade dos recursos naturais.

Apesar de o processo desenvolvimento municipal não depender de uma escala específica de tamanho ou de recursos naturais do município, ele não é algo simples e autônomo, mas sim complexo e multidimensional. A boa notícia é que os elementos territoriais (empreendedorismo, solidariedade, sentimento de pertencimento, associativismo, inovação, gestão pública eficiente, liderança visionária), que compõem o capital humano e social, podem ser ativados e fortalecidos para influenciar positivamente as estruturas municipais e, conseqüentemente, o desenvolvimento municipal.

Como a maioria dos municípios possui estruturas rurais e urbanas, avançar no desenvolvimento municipal implica no progresso das funções dessas estruturas, conduzindo a melhores indicadores sociais, econômicos e ambientais. Nesse caso, os elementos territoriais podem ou não gerar estímulos ao progresso econômico e social para garantir as condições de manutenção e expansão das condições produtivas e do bem-estar social, que servem de suporte ao emprego e à renda para a manter a população e, conseqüentemente, a própria estrutura municipal.

Por exemplo: uma estrutura municipal dependente de uma base econômica que não gera emprego e renda suficiente para atender ao conjunto da população municipal, faz com que a maior parte dos munícipes dependa mais e mais da assistência social e do suporte do poder público. E se as condições de vida e de ocupação da força de trabalho não melhorarem ao longo do tempo, uma parcela da população tende a migrar para outras municipalidades, prejudicando a existência do seu município de origem. Isso se reflete no esvaziamento de áreas urbanas e rurais, com rebatimentos na manutenção e na capacidade de ação e suporte da governança e das políticas públicas municipais. O esvaziamento contínuo das áreas urbanas leva à

situação de “cidade fantasma” ou de “distritos rurais fantasmas” e à concentração ou abandono fundiário nas áreas rurais.

Diante do exposto, a noção conceitual de desenvolvimento municipal, mais do que melhorar a vida das pessoas que residem no município, também reflete um processo inovador de transformação nas estruturas municipais e na base econômica e social em quatro eixos, quais sejam:

a) Transformação no capital humano, caracterizado não só pelas habilidades e condições de vida da população, tanto de forma individual como coletiva, mas também por uma mudança mental que ativa os elementos territoriais e leva ao progresso. Isso exige que o desenvolvimento humano e social ocorra em paralelo e de forma localizada na área geográfica do espaço municipal.

Há casos nos quais a governança municipal se articula, investe e se esforça para qualificar e capacitar a população, fortalecendo as habilidades e o conhecimento dos cidadãos. Porém, essa população migra, pois não há investimentos produtivos nem geração de emprego e renda no próprio município. Mas, a base produtiva também pode ficar estagnada

sem a reprodução e o aumento de mão de obra qualificada e disponível ao longo do tempo. Ou seja, todos os esforços em prol do desenvolvimento humano e social devem se refletir também nos indicadores econômicos.

Noutro aspecto, todo o investimento em educação se perde se as condições de saneamento básico, de mobilidade social e de acesso a novos padrões de vida são restringidas para parcelas da população.

O caso do saneamento básico, que inclui o acesso ao abastecimento de água potável, ao esgotamento sanitário, ao manejo dos resíduos sólidos e à limpeza urbana, ao manejo e à drenagem de águas pluviais, além de condições adequadas de banheiros residenciais, afeta diretamente as condições de aprendizagem e a vitalidade humana.

b) Transformação nas condições de vida aliada a avanços e progresso nos meios de produção, na infraestrutura urbana, rural e ambiental, que refletem os capitais físico e natural do município. Nesse caso, as estruturas urbana e rural devem ser capazes de atender e fixar a população, com equipamentos adequados, espaços salubres e permitir a livre mobilidade, sem degradar o meio ambiente.

A expansão e o avanço da infraestrutura municipal, aliados às condições de moradia, saneamento e reprodução da base produtiva vão assegurar ao poder municipal uma receita tributária capaz de afiançar as ações em prol da conservação, manutenção e expansão da infraestrutura, conseqüentemente, do próprio desenvolvimento municipal.

O mesmo se aplica ao meio ambiente físico, pois transformações virtuosas caracterizadas pela preservação, manutenção e conservação dos recursos, biomas e espaços naturais, são uma necessidade para a sustentabilidade da base produtiva e social, bem como para as condições de vida e o conforto dos *habitats* humanos. Em um século marcado pelo efeito das mudanças climáticas, pelo aquecimento global e pela escassez de água potável, percebe-se o quanto as condições de vida e os fatores de produção dependem da convivência harmoniosa entre as pessoas e o seu meio ambiente. Conseqüentemente, de um processo de desenvolvimento também harmonioso com o meio ambiente.

c) Transformação no ambiente institucional, que fortaleça a estrutura de governança de forma virtuosa. Exemplo disso é o interesse pela participação popular nos rumos do município, não apenas em períodos eleitorais, mas também participação em

espaços de decisão. Isso reflete as regras, os arranjos formais e informais entre as organizações e outras esferas do município, que caracterizam o seu ambiente institucional.

O ambiente institucional denota as normativas, os acordos, os acertos e pactos entre os diversos interesses que norteiam o progresso da municipalidade. Por isso, um ambiente institucional virtuoso reflete uma governança virtuosa e estimula a cooperação entre as organizações e os municípios, cria estabilidade e fortalece as condições para se produzir e competir. O ambiente institucional também reflete a forma como o pacto em prol do desenvolvimento municipal gera as mudanças necessárias para criar ou moldar as estruturas produtivas e sociais. Esse pacto é um arranjo entre diversas esferas de poder¹⁰.

d) Transformações no capital social, caracterizado pela participação cidadã, pelo seu engajamento na ação coletiva, no associativismo e na cooperação. Essa transformação não significa apenas o reforço da democracia participativa, mas também reflete e reforça o espírito de solidariedade e de

¹⁰ Ferrera de Lima, J. (2024). *O desenvolvimento regional e sua Ciência*. Toledo (PR), Edições do NDR. DOI: 10.5281/zenodo.14001248.

pertencimento dos munícipes. Por isso, o capital social e o conceito de ambiente institucional se entrelaçam. Além disso, uma população solidária e com fortes laços culturais e familiares no lugar em que habita tende a se preocupar e lutar pela conservação e manutenção desse lugar.

Cabe salientar que uma parte do capital social se entrelaça com a estrutura de governança do município, mas há outras cujo foco é exclusivamente a cooperação para produzir, prestar serviços ou melhorar as condições de consumo.

Figura IV.1: Eixos de transformações nas estruturas do desenvolvimento municipal.



Os quatro eixos de transformação que afetam as estruturas do desenvolvimento municipal reforçam o seu caráter complexo e multidimensional e se inserem em um processo cumulativo. As transformações estruturais se reforçam, se estimulam e se subsidiam na área de abrangência do município. Elas podem tanto se ampliar, quanto se mitigar e conduzem a ciclos virtuosos ou viciosos de desenvolvimento.

Num estudo feito analisando os municípios brasileiros, percebeu-se que, ao longo do tempo, com a melhoria nos indicadores de saúde e educação, que se refletem diretamente no capital humano, a economia se expandia por meio de melhorias salariais e da criação de empregos dignos, formando um ciclo virtuoso de desenvolvimento municipal. Porém, esses indicadores não melhoravam automaticamente sem a ação de outras frentes, como o interesse e a participação da sociedade em diversos espaços de decisão e o interesse dos gestores públicos¹¹.

A política pública voltada à promoção humana, ao fortalecimento das liberdades individuais e ao fomento das condições estruturais não deve negligenciar elementos que são

¹¹ Raiher, A. P., & Ferrera de Lima, J. (2018). Human development and underdevelopment in Brazil. *Economía, Sociedad y Territorio*, 56, 77–105. <https://doi.org/10.22136/est0939>

importantes para dinamizar a economia e gerar emprego e renda. Em municípios muito pobres, por vezes esse suporte também deve vir das políticas públicas nacionais, o que reflete também o interesse do Estado-nação no desenvolvimento municipal¹².

Diante do exposto, as condições estruturais para o processo de desenvolvimento municipal não ocorrem sempre de maneira autônoma ou com ações localizadas, pois elas dependem da capacidade de articulação e de organização coletiva e participativa, que refletem o ambiente institucional, para impulsionar os elementos territoriais do desenvolvimento municipal, refletidos nos eixos do capital humano e social, para que ativem as potencialidades de uso dos capitais natural e físico. Elas também dependem de políticas públicas nacionais ou de outras regiões e municípios, em especial no suporte às condições de vida e à base econômica.

Entende-se por suporte às condições de vida aquelas políticas públicas que vêm ao encontro do atendimento das necessidades básicas da população, tais como: alimento,

¹² Gonçalves Mendes Barbosa, F. R., Schindwein, M. M., & Corrêa da Silva, M. (2024). Alternative approach to measure the Brazilian municipal development: The relative municipal development index. *Economía, Sociedad y Territorio*, 24(75), e2033. <https://doi.org/10.22136/est20242033>

infraestrutura, qualificação profissional e apoio em catástrofes e desastres, dentre outros. Já na questão da base econômica, destacam-se as condições produtivas locais, os laços de comércio e de cooperação produtiva que os empreendedores e suas empresas estabelecem com outros espaços subnacionais ou até mesmo internacionais. Esses laços atuam no fortalecimento da base econômica e no suporte para a manutenção da estrutura produtiva, gerando modernização, emprego, renda e progresso econômico.

Um processo de desenvolvimento municipal virtuoso sustenta o próprio desenvolvimento municipal, estimulando o progresso econômico e social. Investimentos e melhorias nas condições de vida, na base produtiva, na democracia participativa, na infraestrutura urbana e rural e na preservação ambiental criam condições que fortalecem e retroagem a favor desses elementos. Já municípios nos quais há descaso com as condições de vida, a preservação dos recursos naturais e a ausência da participação coletiva em instâncias decisórias tendem a criar um ambiente institucional que reforça as “disjunções institucionais territoriais”.

DISJUNÇÕES INSTITUCIONAIS TERRITORIAIS NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

O conceito de “disjunções institucionais territoriais” reflete o descompasso entre a realidade local, o interesse dos cidadãos e a ação pública¹³. Essa disjunção reflete desvios no ambiente institucional, um descompasso entre o tempo dos indivíduos ou grupos e o das instituições. Isso faz com que parte ou a totalidade dos eixos estruturais do desenvolvimento municipal, em suas dimensões, não sejam atendidos em plenitude¹⁴.

Por exemplo: em 2014, na França, o governo francês implementou uma política nacional de revitalização dos *bourgs* de até 5.000 habitantes, em face da perda de população e do

¹³ Brouard-Sala, Q. (2025). Géographie sociale d'un bourg en Normandie: Des disjonctions institutionnelles territorialisées? *Espaces et Sociétés*, 195(2), 41–59. <https://doi.org/10.3917/esp.195.0041>

¹⁴ Le Guern, A.-L., Brouard-Sala, Q., & Siccard, A. (2021). Une académie, le territoire et des REP ruraux: Rhétorique de l'enrôlement et disjonctions multiples des territoires institutionnels. In *Actes du colloque Inter-Aref 2021*, 202–209. <https://normandie-univ.hal.science/hal-03409499v1/document>

envelhecimento dos residentes. Em alguns casos, a população acima de 60 anos chegava a mais de 40% do total de habitantes dessas localidades, e o esvaziamento populacional deixava um rol de imóveis abandonados ou para locação. Além disso, a falta de investimentos na reforma de imóveis criava uma imagem de abandono no espaço urbano, o que impactava a estética urbana e o interesse de visitação dos turistas. E essa realidade era geralmente mais presente nas localidades distantes dos polos regionais e fora das rotas turísticas. Ou seja, a revitalização tinha como propósito reforçar a atratividade dessas localidades, relançar a economia e melhorar os equipamentos urbanos, bem como melhorar as condições de moradia. Para tal, foram feitas reuniões com os moradores, os prefeitos e os conselheiros municipais. Porém, ao final, o interesse imobiliário e das classes que detinham mais recursos econômicos prevaleceu sobre o interesse popular. Um dos motivos foi a baixa adesão dos cidadãos nas reuniões, audiências públicas e ateliês de trabalho, para discutir e escolher as ações prioritárias¹⁵.

¹⁵ Brouard-Sala, Q. (2025). Géographie sociale d'un bourg en Normandie: Des disjonctions institutionnelles territorialisées? *Espaces et Sociétés*, 195(2), 41–59. <https://doi.org/10.3917/esp.195.0041>

O caso francês demonstra que a revitalização das áreas urbanas pode surgir a partir da tomada de decisão dos próprios cidadãos, lançando novos investimentos e criando oportunidades a partir da liderança de visionários e do empreendedorismo inovador local. Ou pelo poder público local, a partir de projetos de urbanização e recuperação dos equipamentos públicos nas áreas rurais e urbanas, a partir de um plano de governo, usando seus próprios recursos, no ritmo que o orçamento municipal permite. Ou então, a revitalização ocorre a partir de políticas públicas exógenas, capitaneadas pelo Estado. Nesse caso, a revitalização aproveita a disponibilidade de recursos financeiros e a representatividade política para novas intervenções no espaço público, mesmo que não sejam urgentes ou as mais adequadas, pois “a verba está disponível e precisa aproveitar”.

É fato que por vezes a política pública não atende ao real interesse dos cidadãos, causando assimetrias, principalmente se os cidadãos não forem participativos e ativos nos espaços de decisão. Isso fica evidente em municípios que se localizam em áreas de faixa de fronteira ou na área de abrangência de recursos naturais considerados estratégicos. Nesses casos, o interesse nacional e as prerrogativas da

segurança nacional prevalecem sobre o interesse da municipalidade e dos cidadãos. Um exemplo disso é o caso do município de Guaíra, no estado do Paraná, Brasil. Guaíra tinha em seu território uma maravilha da natureza caracterizada pelas “Sete Quedas”, um conjunto de cachoeiras e quedas d’água no curso do Rio Paraná, fronteira com o Paraguai. As “Sete Quedas” movimentavam a economia local pela atratividade turística. Porém, o interesse geopolítico da ditadura militar, que governou o Brasil nos anos 1970, decidiu pela construção de uma barragem hidroelétrica (Itaipu) que inundou as “Sete Quedas” e milhares de áreas agricultáveis e terras indígenas. Com o regime autoritário e a ausência da democracia participativa, a população de Guaíra só pôde lamentar a extinção das quedas d’água e a destruição da sua economia baseada no ecoturismo.

No início dos anos 1980, a economia de Guaíra entrou em decadência e estagnação, com perda de população e retração de investimentos, e começou a se recuperar efetivamente quase quarenta anos depois, em função da pesca esportiva, da agroindustrialização, do tráfego de passagem nas suas rodovias e da produção de *commodities*. Além da população local de Guaíra, a população indígena dos arredores também foi

duramente afetada, causando turbulências sociais em sua reivindicação por novas áreas de assentamento nos arredores do município. Esse caso reflete uma disjunção entre o interesse da população e o da política pública, uma disjunção institucional territorial.

Para evitar tais disjunções, os interesses dos diversos atores que compõem o território municipal devem ser mediados, pois envolvem a influência mútua de diferentes interesses. A mediação se torna importante para construir uma base política e econômica estruturada e estável¹⁶. Essa mediação ocorre na esfera da governança municipal.

A governança municipal tem um papel importante na articulação entre os interesses públicos e privados, na ativação dos elementos territoriais do desenvolvimento e no fortalecimento dos eixos de transformação estrutural do processo de desenvolvimento municipal. Então, o processo de desenvolvimento do município, no seu conjunto, depende de uma direção, de um sentido, que, ao longo do tempo, forma o seu cerne. Essa direção e esse sentido são dados pela governança municipal.

¹⁶ Joyal, A., & Macedo Bessa, L. F. (2012). Inteligência territorial e desenvolvimento sustentável: Exemplos marroquinos e brasileiros. *Informe GEPEC*, 16(1), 6–25. <https://doi.org/10.48075/igepec.v16i1.6351>

VI

GOVERNANÇA MUNICIPAL

A governança municipal reflete o ambiente institucional que dá direção, movimento, forma de comando e gestão do processo de desenvolvimento municipal. Essa governança se reflete na tomada de decisões dentro das esferas e da área de influência do poder municipal, tanto públicas quanto privadas.

A governança na escala do município não é exercida apenas pelo poder público municipal, mas, indiretamente, também por outras organizações da sociedade civil, que fiscalizam, vigiam, participam e ocupam espaços de decisão, como conselhos municipais, diretorias, além de grupos de pressão e controle. Por isso, a governança interage diretamente com o capital social e com o capital humano. O capital social é refletido na capacidade associativa, cooperativa e de organização da sociedade civil, com foco nos rumos do processo de desenvolvimento. O capital humano é refletido no perfil de conhecimento e nas habilidades dos gestores e

servidores municipais e daqueles que direta ou indiretamente influenciam os rumos da sociedade civil organizada.

Os prefeitos ou intendentes, secretários municipais e servidores públicos são responsáveis por uma parcela da governança, que é a gestão pública. A outra parcela da governança municipal está nas mãos daqueles que atuam e/ou exercem liderança em organismos privados ou da administração indireta do poder público, que influenciam as políticas públicas e a gestão dos recursos municipais, especialmente em países que possuem uma democracia participativa consolidada. Esses organismos são chamados de organizações. Então, a governança municipal denota a forma de exercício do poder público e privado, permeada nas diversas instâncias do município.

O poder público pode ser exercido por um indivíduo, família ou grupo político partidário, que exerce o poder por prazo definido e comanda a administração pública. O poder privado pode ser exercido por um indivíduo, família ou por organizações privadas com prazo indefinido, que por vezes atravessa gerações.

Ambos os poderes interferem nas funções, no planejamento e no cumprimento das políticas públicas e nos objetivos do desenvolvimento municipal. Conseqüentemente, o rumo do desenvolvimento municipal, mesmo estabelecido em regras formais de governança, exige uma concertação entre poder público e privado, entre os diversos atores e organizações que atuam no município (Figura VI.1).

A concertação é uma articulação, pois leva a consensos e acertos e ao principal: um pacto para que as “regras” sejam cumpridas por todos, evitando ações impositivas. Assim, sem conflitos, cria-se um ambiente institucional virtuoso para o processo de desenvolvimento.

Figura VI.1: Governança Municipal



As organizações públicas e/ou privadas são fonte de poder, mas não de um poder qualquer, e sim de um poder compensatório. Nesse caso, o poder é “mantido sob controle pelo poder compensatório dos que estão sujeitos a ele. O primeiro gera o segundo”¹⁷. Esse equilíbrio de forças tende a neutralizar posições dominantes e impositivas, o que força o diálogo e a negociação.

Conseqüentemente, elas permeiam direta ou indiretamente as ações em prol do desenvolvimento municipal. Mesmo que essas ações partam de um cidadão comum, em algum momento ele terá de dialogar com alguma forma de organização. Por exemplo: em áreas dominadas pelo crime organizado, o acesso a determinados bairros tem de ser feito mediante autorização da organização criminosa. Em bairros sob o controle do poder público municipal, certas ações simples, como a poda ou derrubada de uma árvore na via pública, precisam da autorização de um órgão ou organização ambiental.

Em geral, ações que interferem na infraestrutura, na localização das atividades produtivas, na organização ou na estética do espaço municipal necessitam da autorização ou da

¹⁷ Galbraith, J. K. (2001). *The essential Galbraith*. Boston, Houghton Mifflin Harcourt Company, 14.

ciência da Prefeitura ou de outra organização pública municipal afeta à situação. Porém, essas ações seguem diretrizes feitas pelas organizações públicas, mas na maioria dos casos sob a influência de organizações da sociedade civil, representadas em conselhos e outros espaços de decisão. Elas podem interferir na regulamentação ou na forma de agir das organizações públicas por meio dos seus instrumentos de representatividade ou de grupos de pressão. A ação e a influência das organizações podem ocorrer de forma direta ou por meio da sua rede de contatos e apoio, o que denota o alcance do seu poder.

Diante do exposto, já se tem uma noção mais clara da definição de organização, qual seja: a união de pessoas com estrutura, regras e hierarquia interna, com algum propósito ou trabalho. Elas possuem arcabouço, regras, valores e objetivos bem focalizados. Elas podem se associar a diferentes fontes de poder para ter acesso a outros tipos ou fontes de poder¹⁸. Enquanto as organizações privadas são mais focadas em objetivos mais restritos, as organizações públicas têm diferentes fins, dada a sua natureza legal e organização do Estado-nação. Mas ambas, no seu conjunto, formam parte da estrutura

¹⁸ Galbraith, J. K. (2001). *The essential Galbraith*. Boston, Houghton Mifflin Harcourt Company.

institucional que vigia, direciona e arquiteta as regras formais de governança do processo de desenvolvimento municipal.

A governança pública municipal

No aspecto da estrutura da governança pública dos municípios, ela difere conforme a organização política e a forma de governo dos países. Em alguns países, há a figura do prefeito ou intendente, noutros, o prefeito é o chefe do conselho municipal (câmara de vereadores), agindo como um “primeiro-ministro” do município. Para simplificar, será usado o termo “prefeito (a)”, que denotará o chefe ou a chefe do poder executivo municipal, que administra, gere os recursos públicos, promove políticas públicas, executa e cumpre as leis e decisões legislativas e atua na liderança política no âmbito do município. Para tal, ele(a) conta com uma equipe de gestores(as), técnicos, assistentes, assessores(as) e secretários(as) para dar suporte e auxiliar na execução do plano de governo.

Porém, há duas outras figuras na gestão do município: os vereadores ou conselheiros municipais, conforme a estrutura administrativa dos países; e a tecnoburocracia, caracterizada por

uma parcela dos servidores públicos municipais, que tem poder consultivo e decisório sobre parte da rotina administrativa do município.

Os vereadores ou conselheiros municipais, em tese, representam a população, mas em geral representam bairros, grupos de interesses, classes profissionais e, em alguns casos, o interesse próprio. A eles cabem propor e aprovar leis, fiscalizar a gestão do município e relatar o orçamento municipal, tanto no sentido legal da peça orçamentária quanto na alocação dos recursos financeiros. Conseqüentemente, eles têm uma influência política significativa nos rumos da gestão municipal.

Já a tecnoburocracia reflete um conjunto de burocratas e técnicos envolvidos na gestão direta do município, cujas atribuições e cargos são definidos no escopo da legislação. Eles protegem o município de ingerências do próprio poder público, pois não estão a serviço de um político ou de um projeto de governo específico, mas a serviço da municipalidade. A tecnoburocracia conduz e fiscaliza o cumprimento dos atos da gestão pública e o andamento da “coisa” pública e faz com que muitas políticas públicas sejam ou não executadas. Esses técnicos cuidam da prestação de contas, do atendimento ao

cidadão, da execução e fiscalização das ações e da manutenção e conservação da infraestrutura de atuação do poder público.

Se de um lado o prefeito dialoga com a sociedade civil organizada e os cidadãos de um modo geral, tanto para o conhecimento e/ou convencimento, quanto para traçar os rumos do desenvolvimento municipal, de outro lado ele também tem um diálogo interno na estrutura do executivo municipal com aqueles (as) que gerenciam os trâmites burocráticos, que podem agilizar ou travar as ações do poder público. Por isso, mais que líderes políticos visionários e empreendedores, o município também demanda líderes capazes de articulação e uma tecnoburocracia estatal capacitada, motivada e interessada no desenvolvimento do município em todas as suas dimensões e particularidades, para que os interesses privados não se sobreponham aos de interesse público.

Elementos para a governança pública municipal

Em um estudo para o Québec, Canadá, identificaram-se três etapas para a ação da governança municipal: a primeira, relacionada à definição da agenda de ações, que ocorre tanto por meio do “plano de governo” endossado pela vitória nas eleições ou que surge na interação entre os diversos agentes que compõem a governança e o prefeito, processo no qual se calibram e definem as ações a serem executadas; a segunda corresponde ao processo decisório, no qual, em geral, o prefeito é o elemento que possui a palavra final sobre o que será realizado, mas também de orientação, de apaziguar ânimos e estimular a coesão da equipe. A terceira é a fase de implementação, na qual o prefeito é o mediador dos interesses e o interlocutor político com a comunidade e as organizações¹⁹. Essas etapas, que podem ser transpostas para diferentes países nos quais há autonomia das municipalidades, demonstram que a política pública na escala municipal deve superar os interesses paroquianos, os egoísmos institucionais e os bairrismos.

¹⁹ Fournis, Y., & Lewis, N. (2025). Les maires des petites municipalités québécoises font-ils des politiques publiques? *Canadian Journal of Urban Research*, 34(Special issue), 20–34.
<https://doi.org/10.36939/cjur/vol34no/art439>

Já a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) apontam alguns elementos essenciais de governança no poder público municipal, quais sejam: gestão, responsabilidade, prestação de contas, transparência e legalidade do setor público. Diferentemente das organizações exclusivamente privadas, nas quais a governança está diretamente relacionada às formas de gestão, monitoramento, estímulo e fomento, bem como na interação entre os próprios departamentos e órgãos de controle para atingir um objetivo coletivo mais restrito, no setor público a governança tem aspectos técnico-administrativos, mas também políticos para atender a objetivos mais amplos e diversos²⁰.

Os aspectos técnico-administrativos da governança corporativa de organizações públicas e privadas obedecem a parâmetros legais. Porém, o setor público tem margens mais restritas de manobras em algumas situações do cotidiano, o que lhe retira a flexibilidade e a maleabilidade em certas decisões.

²⁰ Rodrigues, G. O., Antunes, M. C., Moreira, C. R., Sales, E. S., & Antunes, J. (2020). Governança aplicada ao setor público: Um estudo bibliométrico dos últimos cinco anos. *Informe GEPEC*, 24(2), 11–29. <https://doi.org/10.48075/igepec.v24i2.23856>

Enquanto na governança corporativa privada a estrutura atribui as responsabilidades entre os membros da organização, na governança do setor público municipal as responsabilidades são atribuídas por lei, cuja modificação não depende apenas da vontade do prefeito. Além disso, o código de boas práticas na administração pública e privada, apesar de preverem os princípios éticos e de controle em ambas as organizações, também diferem em função da própria natureza normativa e jurídica dessas organizações.

Os princípios da governança pública municipal são: prestação de contas, fundamentada nos parâmetros legais e nas melhores práticas contábeis e financeiras; transparência, fundamentada na clareza e na lisura dos relatórios e atos de gestão, bem como no acesso às informações disponibilizadas ao público e na demanda de serviços públicos; *compliance*, fundamentado na atenção e cumprimento dos marcos regulatórios tanto internos como das instituições externas; equidade, fundamentada no tratamento sem discriminação e justo de todos os cidadãos; responsabilidade, fundamentada no zelo pela organização na condução das suas atividades

assumindo as consequências das suas ações²¹. E os cidadãos e as organizações precisam ter acesso às informações para fiscalizar se esses princípios são ou não atendidos, pois a existência de princípios não implica que todos eles sejam acatados na sua plenitude. Por exemplo: a transparência não implica apenas à disponibilização de documentos, mas o fornecimento do acesso amigável, equitativo e prático dos atos e serviços públicos ao cidadão. Atualmente, o uso da internet, aplicativos e outras formas de acesso *on-line* aos serviços públicos já denota o grau de transparência da governança pública.

Em geral, a transparência e acesso às ações e serviços oferecidos pelo poder público *on-line* devem atender cinco pilares:

1) informar constantemente o cidadão, por meio das publicações e atualização de informações na página *web* da gestão municipal;

2) estrutura de oferta e demanda de dados, por meio de *e-mails*, formulários eletrônicos, sistemas de intranet, etc.;

²¹ Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: Índice de avaliação da governança pública—instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263–1290.

3) possibilidade de oferecer serviços públicos completos, inclusive de transações financeiras, se o cidadão optar em usar essas opções, sem a necessidade de documentos físicos;

4) integração dos serviços públicos disponíveis, promovendo a interação e a comunicação *on-line* entre os diversos setores e departamentos da organização pública;

5) canais de participação efetiva do cidadão, via fóruns, *e-mails*, painéis de discussão, questionários e outras formas de interação ágil, amigável e prática.

Em 2011, um estudo feito para os 103 municípios da Romênia, dos quais 93% estavam conectados e com *sites webs* funcionais, constatou-se que a transparência *on-line* das ações da gestão pública era considerada muito boa em apenas 30% das municipalidades, enquanto 19% apresentavam nível baixo ou muito baixo. A razão para a manutenção das deficiências na transparência das informações residia, conforme conclusão do estudo, no interesse da gestão pública e a participação cívica dos cidadãos²². Ou seja, nas ações em que a gestão pública falha, a pressão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil são

²² Vrabie, C. (2011). Digital governance (in Romanian Municipalities). A longitudinal assessment of Municipal Web Sites in Romania. *EIRP Proceedings*, 6(1), 906 – 926.

os principais instrumento para obtenção de melhorias futuras.

O acesso a todas às informações sobre a gestão pública, inclusive a esfera legislativa, permitirá ao cidadão formar uma racionalidade sobre os rumos da governança municipal. Nesse sentido, a criação e formação de espaços opinativos e de deliberação do cidadão são muito importantes. Em um estudo feito na Rússia, pesquisadores perceberam que muitas legislações municipais não traziam no corpo do texto elementos para deixar claro a responsabilidade, a forma de implementação e os canais a serem utilizados para a transparência das informações sobre o cumprimento ou não daquele marco legal. Outro aspecto percebido é que as legislações pouco removiam entraves burocráticos, por vezes até criavam mais burocracias, dificultando a vida do cidadão. Inclusive, no quesito legislação, as câmaras legislativas em sua maioria não ofereciam métodos eletrônicos que permitissem a realização de pesquisas, a coleta de informações e a manifestação *on-line* dos cidadãos sobre projetos e temas em discussão²³.

²³ Martynova, S., Tabolin, V., & Sazonova, P. (2019). Legal support for participative decision-making as part of ‘service’ model of urban governance in Russia. *Space and Culture, India*, 7(2), 112–124. <https://doi.org/10.20896/saci.v7i2.453>

A governança cidadã do desenvolvimento municipal

Há municípios nos quais indivíduos ou famílias concentram o mando e o poder, o que anula outras formas de influência sobre os rumos do desenvolvimento municipal. No entanto, municípios que são capazes de estabelecer interações sociais e fortalecer diferentes organizações ao longo do tempo, o processo de desenvolvimento municipal tende a ser mais democrático e participativo. Por isso, o foco desse tópico recai sobre as organizações privadas, que ocupam espaços de decisão como conselhos municipais, audiências públicas, promovem *lobbies*, mobilizam a comunidade e refletem o poder compensador privado na governança municipal.

As organizações de interesse privado têm assumido, de forma crescente, um papel proativo nos rumos do processo de desenvolvimento dos municípios, em especial naqueles mais populosos. Por mais que, em um primeiro plano, as organizações privadas estejam voltadas ao seu próprio interesse, uma parcela daquilo que lhes interessa também tem rebatimentos nas condições de vida como um todo. Isso não significa que essas organizações devam estar à frente ou sempre

estar à frente de todas as questões inerentes ao desenvolvimento municipal.

Em visitas a diferentes municipalidades, aquelas com associações empresariais, movimentos sociais, cooperativas de interação solidária ou associações de moradores proativas e presentes nas diferentes pautas ou conselhos municipais ou mobilizações em prol da comunidade possuem mais melhorias significativas em termos de alternativas de emprego e renda e avanços socioambientais. Em geral, um conjunto de organizações municipais proativas a favor do desenvolvimento denotam o capital social, ou seja, a capacidade de trabalho cooperativo, associativo e de mobilização da comunidade, e tendem a criar um ambiente institucional positivo para avanços no município.

Cabe lembrar que as organizações podem ser informais, que surgem de um agrupamento de cidadãos focados em problemas específicos e se dissolvem quando sua demanda é atendida. Porém, as organizações formalizadas tendem a construir um histórico de influência que atravessa gerações e tende a fortalecê-la.

Para que as organizações formais da sociedade civil possam fortalecer sua atuação, influência e eficiência, elas precisam apresentar alguns elementos ao longo do tempo, quais sejam: 1) propósito, que é o seu objetivo primordial e sentido de existir; 2) transparência, ou seja, as informações prestadas pela organização, bem como suas atividades devem ser acessíveis, abertas e de fácil compreensão; 3) credibilidade, que é a confiança e respeito que suas ações obtém para construir as relações entre a entidade, os associados e a comunidade em geral; 4) foco, que é a sua capacidade de canalizar sua atenção e ações para os objetivos aos quais pretende atuar; 5) capacidade de mobilização, que reflete a rapidez e eficiência para ativar seus apoiadores e reunir os recursos necessários, tanto humanos quanto materiais, para atingir um objetivo específico ou o seu propósito; 6) capacidade agregada, que é a capacidade de gestão, organização e planejamento dos recursos humanos e materiais da organização.

Os elementos de uma organização eficiente se complementam e se retroalimentam. Quando uma organização perde sua credibilidade, a sua capacidade de mobilização também vai se perdendo. Conseqüentemente, a capacidade agregada para atingir os objetivos apontados no seu

planejamento para atingir seus propósitos também vai sendo fragilizada.

Além dos elementos elencados, os princípios da governança pública municipal, também se aplicam as organizações da sociedade civil: prestação de contas regular e fundamentadas nas boas práticas; *compliance*, demonstrando respeito e cumprimento dos regulamentos internos; equidade, fundamentada no tratamento sem discriminação de todos os membros; responsabilidade, que reflete o cuidado e dedicação na condução das suas atividades²⁴.

Todos os municípios possuem algum tipo de governança municipal. O termo “tipo” alude escalas diferenciadas de ação das estruturas de governança. Em alguns municípios, cabe apenas fomentar essa estrutura de governança, fortalecendo-a e criando instrumentos de ação em prol do desenvolvimento.

²⁴ Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: Índice de avaliação da governança pública—instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263–1290.

Em outros municípios é necessário reinventar ou reestruturar as estruturas de governança. Porém, em alguns municípios é necessário ir um pouco mais além, pois o desenvolvimento municipal depende do papel da liderança ou do empreendedorismo para criar estruturas produtivas, de emprego e renda. Então, tem-se dois apontamentos para discutir: a reinvenção ou fomento do desenvolvimento municipal no aspecto da retomada da proatividade das organizações; a reinvenção e fomento do desenvolvimento municipal por meio de aspectos econômicos, sociais e ambientais, que, por vezes, dependem apenas da ação de um ou mais indivíduos, não necessariamente da mobilização das organizações. Ou seja, o desenvolvimento municipal depende da ação humana tanto de forma individual como coletiva.

VII

DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

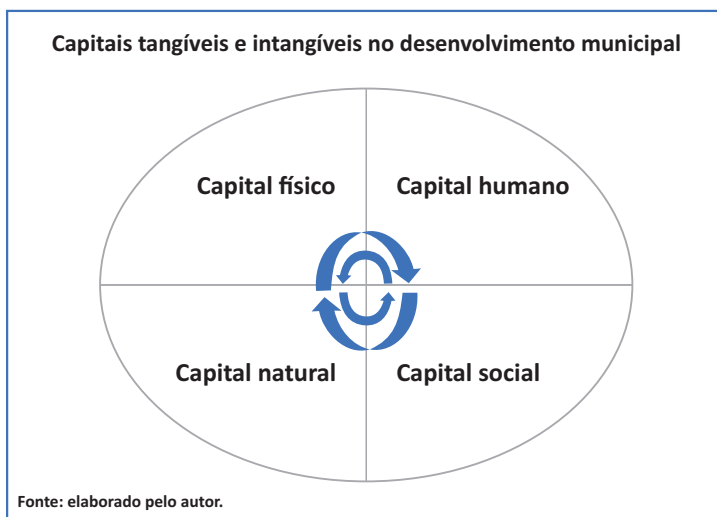
Como mencionado na caracterização do desenvolvimento municipal, esse processo alude a um processo complexo que, ao longo do tempo, conduzem a melhorias sociais, econômicas e ambientais. Tais avanços se manifestam por meio de transformações estruturais nos capitais físico e natural; no ambiente institucional e nos capitais humano e social. Os capitais humano e social têm um papel importante, porque além de eixos estruturantes também são elementos territoriais com peso produtivo e institucional, pois refletem a capacidade de produzir, a solidariedade, o associativismo, o sentimento de pertencimento, o empreendedorismo, inovação e a capacidade de liderar de forma visionária.

Por exemplo: quando as condições de vida e o acesso a serviços públicos melhora, um aspecto em particular da população melhora junto, qual seja: seu conhecimento, sua experiência, sua capacidade e habilidade para produzir, pensar e

gerar excedentes. Esse conjunto de atributos ligados ao capital humano é intangível.

Como já mencionado, ao apresentar os elementos territoriais do desenvolvimento municipal, o capital humano representa um nível de conhecimento individual ou coletivo e geracional; o saber fazer; o querer empreender e o nível de instrução da população. E o capital humano interage com outros capitais tangíveis (natural e físico) e intangíveis (capital social), conforme exposto na Figura VII.1. Eles retroalimentam o desenvolvimento municipal de forma cumulativa.

Figura VII.1: Capitais Tangíveis e Intangíveis no Desenvolvimento Municipal.



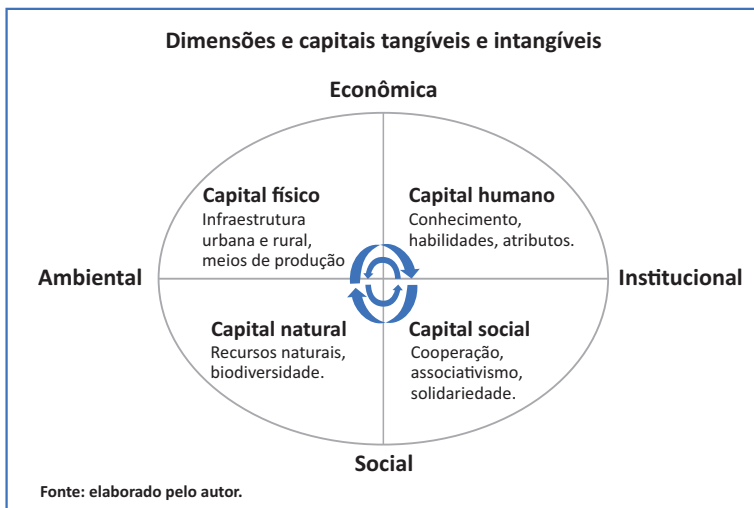
O capital natural são os recursos naturais, a biodiversidade, as condições ambientais para produzir e viver; o capital físico é a infraestrutura urbana e rural, as máquinas e equipamentos, a tecnologia, as estruturas de armazenagem e transformação, os meios de produção de modo geral. E, o capital social, como já mencionado anteriormente, refere-se à capacidade de trabalho de cooperação, associação e mobilização coletiva da comunidade.

Se o processo de desenvolvimento municipal será virtuoso ou vicioso, dependerá de políticas e ações que surgem da governança municipal. Nesse caso, a concertação ocorre entre o poder público e privado para fazer o uso mais eficiente dos capitais tangíveis por meio dos seus capitais intangíveis e, conseqüentemente, condicionar os eixos de transformação do desenvolvimento municipal às dimensões do próprio processo de desenvolvimento. Em suma: eles agirão nos elementos territoriais, que determinam as condições do progresso e impulsionam as estruturas municipais para um processo de desenvolvimento virtuoso.

Dimensões e capitais do desenvolvimento municipal

Municípios com baixos índices de desenvolvimento municipal, em geral, apresentam fragilidade nos elementos territoriais do desenvolvimento, alocados em alguma(s) da(s) dimensão(ões), quais sejam: econômica, social, ambiental e/ou institucional. A fragilidade dessas dimensões surge da forma como elas se relacionam com os chamados capitais intangíveis, no caso, o capital humano e o capital social; e os tangíveis, ou seja, o capital natural e físico. As dimensões e os capitais se conectam entre si, e interagem com a estrutura produtiva urbana e rural, pois se fortalecem ou minguam frente às transformações na infraestrutura, no perfil da oferta de serviços públicos e equipamentos urbanos, na sustentabilidade do desenvolvimento e no interesse da coletividade.

VII.2: Dimensões, capitais tangíveis e intangíveis do desenvolvimento municipal.



Quando o capital humano e o social se conectam, se fortalecem e se ampliam, eles fortalecem o avanço da cooperação e do associativismo, do trabalho coletivo e das ações conjuntas em prol das suas organizações, com rebatimentos no perfil do desenvolvimento municipal. Ou seja, eles se reforçam e asseguram os arranjos institucionais.

Os arranjos institucionais são as regras, as normas, os concertos, as combinações que permitem a colaboração entre

indivíduos ou organizações com interesses comuns, moldando o ambiente institucional²⁵.

Os capitais intangíveis e tangíveis interagem e se intercalam, com magnitudes diferentes em cada município a partir dos arranjos institucionais. Por isso, cada município tem um tempo e um arranjo para o seu próprio desenvolvimento.

Por exemplo: municípios exclusivamente agrários não avançarão em gerar produtividade e ampliar o valor da produção na estrutura produtiva se destruírem seus capitais mais significativos: o natural e o humano. O humano que representa o conhecimento geracional aliado à capacidade de gerar valor. O natural como fonte de sobrevivência e de condições de vida material. É a interação entre as condições ambientais e o conhecimento geracional permite produzir, moldar, preservar, conservar e transformar o meio ambiente.

Por outro lado, nas áreas rurais, as moradias costumam ser mais isoladas. Na maioria das vezes, o indivíduo por si só não é capaz de promover grandes avanços, pois precisa se

²⁵ Ferrera de Lima, J. (2024). *O desenvolvimento regional e sua Ciência*. Toledo (PR), NDR- Unioeste. DOI: 10.5281/zenodo.14001248.
Scott, W.R. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests*. (3ª ed.) Sage Publications.

conectar com a coletividade, interagir com outros indivíduos para produzir ou melhorar suas condições de subsistência. Nesses casos, o primeiro socorro e o apoio vêm dos familiares e do vizinho mais próximo. Então, o capital social, que caracteriza as interações sociais, marcadas pelo trabalho coletivo, o associativismo e o cooperativismo, é o fermento de conquistas em maior escala nas áreas rurais. Da mesma forma, o capital físico reforça as condições do capital natural, humano e social para gerar produtividade e investimentos. Ambos os capitais compõem os fatores e instrumentos de riqueza nos municípios de pequeno porte e de base econômica agrária.

Nos municípios exclusivamente urbanos, em geral localizados em regiões metropolitanas ou em área rural de extensão pouco expressiva, também dependem desses capitais, mas com um tônus diferente. No espaço urbano, o capital físico está diretamente ligado à infraestrutura e equipamentos urbanos a disposição dos empreendedores e da população. E, o capital humano, enquanto qualificação profissional ou nível de escolaridade da força de trabalho local, induz a uma maior produtividade quando associado ao capital físico. Por outro lado, o desenvolvimento do capital humano demanda condições de ensino e aprendizagem, mas também um

ambiente urbano que estimule a criatividade e lhe dê conforto, o que faz com que as áreas urbanas ofertem para a população ambientes de lazer conectados com o capital natural.

É importante salientar que, apesar do capital humano estar comumente associado à escolaridade, ou seja, ao conhecimento técnico sistematizado em escolas e universidades, ele também engloba o conhecimento adquirido pela vivência, pela experiência e como esse conhecimento e experiência se transmite entre as gerações. Em áreas rurais, por exemplo, a experiência nas atividades de campo confere ao produtor rural um *timing* sobre o momento de produzir e um rol de informações sobre as condições de produzir. Em áreas urbanas, a qualidade do ar, o nível de ruído, as condições do trânsito e a qualidade dos equipamentos urbanos afetam as condições do capital humano desde a mais tenra idade. Ou seja, criar um ambiente institucional municipal adequado ao desenvolvimento do capital humano não envolve apenas escolaridade, mas também as interações, as condições de vida e as formas de vida em comum. Seguem alguns exemplos:

a) Em um estudo feito para o estado do Paraná, analisando a influência do capital humano no crescimento econômico de seus 399 municípios, entre 1999 e 2006, percebeu-se que um

maior nível de crescimento estava associado a maiores níveis de escolaridade da população. Porém, o capital humano somente gerava resultados satisfatórios quando associado ao capital social, seja em conjunto com o capital físico ou com o capital natural²⁶.

b) Em uma pesquisa realizada no município de Sault Saint Marie na província de Ontario, Canadá, observou-se que práticas de desenvolvimento municipal impactavam diretamente a saúde infantil, conseqüentemente, a formação de capital humano. Em uma pesquisa de campo envolvendo crianças de um novo bairro residencial, no qual foram instalados estabelecimentos comerciais e de serviços, atrações turísticas, estabelecimentos educacionais e de saúde e a implantação de rede de transporte urbano e vias modernas de tráfego, constatou-se que o risco para a saúde das crianças aumentou. Junto com as benesses da urbanização, também aumentou o ruído, a poluição, a insegurança no trânsito e perturbações ao sossego. Isso afetou a sensação auditiva, ampliou a ansiedade, gerou sensação de insegurança e pressa, além de outros impactos na vida saudável das crianças e dos adultos. A

²⁶ Viana, G., & Ferrera de Lima, J. (2011). Capital humano e crescimento econômico: o caso da economia paranaense no início do século XXI. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 116, 139–167.

conclusão foi de que medidas para a regulação do tráfego, monitoramento da qualidade do ar e a inserção de áreas verdes em amplos espaços abertos contribuiriam para um desenvolvimento urbano mais saudável²⁷.

c) Na Rússia, na República do Tartaristão, pesquisadores analisaram 45 municípios de 2008 a 2015 para verificar a influência do capital social no crescimento econômico das municipalidades. Utilizaram dados do Produto Interno Bruto (PIB), emprego, capital físico e o capital social. Os resultados apontaram que o crescimento econômico municipal só era assegurado quando havia o fomento ao capital social. Variações no capital social tiveram um impacto de 0,30% na variação do PIB. A operacionalidade do capital humano ocorria quando se estabeleciam redes sociais, relações sociais, normas de comportamento e trabalho cooperativo, com rebatimentos positivos na produtividade e, conseqüentemente, no nível de crescimento econômico. Investimentos em tecnologias de informação e comunicação, em centros de convivência e o estímulo à participação de associações, cooperativas e sindicatos

²⁷ Rattle, R. (2015). Health impact assessment, municipal development practices, and children's health. *International Journal of Child, Youth and Family Studies*, 6(2), 308-327. DOI:10.18357/ijcyfs.62201513504.

tinham também um impacto positivo na geração do Produto Interno Bruto²⁸.

Nos casos e exemplos supracitados há uma variável sempre presente embutida nos capitais humano e social: os indivíduos. Um conjunto de indivíduos agrupados num espaço geográfico formam uma população.

²⁸ Shakirova, A. A., & Kramin, T. V. (2017). The impact of social capital on the economic growth of the municipal units of the Russian Federation constituent member (by the example of the Republic of Tatarstan). *Digital Economy & Innovations*, 1, 63-68. DOI: 10.18323/2221-5689-2017-1-63-68.

VIII

POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

O conjunto de indivíduos que habitam o município forma a população municipal. Essa população é o capital humano e pode estar dispersa ou pouco aglomerada, caracterizando áreas de baixa densidade demográfica, como os espaços rurais. Por outro lado, a população pode se aglomerar de diferentes formas, caracterizando etapas de ocupação do espaço urbano municipal, quais sejam: urbanização, com a expansão e o crescimento contínuo do núcleo urbano; suburbanização, com o crescimento sucessivo tanto do núcleo urbano quanto da ocupação da periferia; e “desurbanização”, quando há uma regressão do núcleo urbano, gerando áreas abandonadas e decadentes²⁹. A desurbanização pode ocorrer tanto em grandes quanto em pequenas cidades.

²⁹ Balta, S., & Atik, M. (2022). Rural planning guidelines for urban-rural transition zones as a tool for the protection of rural landscape characters and retaining urban sprawl: Antalya case from Mediterranean. *Land Use Policy*, 119, 106144. DOI: 10.1016/j.landusepol.2022.106144.

A tendência à desurbanização reflete o caráter tanto mutante quanto estagnado das aglomerações. Mutante porque reflete alterações induzidas ou espontâneas, que conduzem ao deslocamento da população no interior das cidades e ao abandono de áreas antes ocupadas e valorizadas. A mutação ocorre em função da valorização e da desvalorização dos terrenos urbanos, causada tanto pela atratividade de novas áreas quanto pela forma como a especulação imobiliária age no mercado imobiliário local.

Já a estagnação tem sentido mais amplo, pois pode ocorrer tanto no conjunto da aglomeração quanto em pontos específicos, em função da natureza da base econômica local ou das condições de vida. Em alguns bairros, os negócios deixam de ser atrativos e não há capacidade de renovação, o que estimula a criação de empregos e de moradia em outros bairros. Em geral, a perda de atratividade dos bairros não ocorre apenas no sentido econômico. A falta de infraestrutura adequada, as condições de segurança pública e as oportunidades locais ou próximas também são elementos que influenciam a transferência de moradores.

No Reino Unido, ocorreu um caso particular de desurbanização, pois uma parcela da população fez um caminho

inverso, saindo das grandes cidades e migrando para pequenas cidades e assentamentos rurais. Elas buscaram a proximidade de grandes cidades nas quais exerciam sua atividade profissional, em função dos custos dos imóveis nas áreas urbanas e da busca por melhores condições para usufruírem de paz, tranquilidade e contato com a natureza, propiciados por áreas menos adensadas populacionalmente³⁰.

Na França, em 2009, dados do Censo Demográfico apontaram que 36% dos municípios tinham perdido população em comparação a períodos anteriores. Esse declínio vinha ocorrendo desde o final dos anos 1960. Em números absolutos, a perda de população de um terço (1/3) dos municípios franceses chegou a 3 milhões de habitantes. Por outro lado, 4,8% dos municípios estavam com o crescimento populacional estagnado. Outro fato relevante é que os municípios com declínio e/ou com população estagnada são contíguos, formando ilhas ou vazios demográficos no território francês, um verdadeiro deserto populacional, afetando em especial as

³⁰ Balta, S., & Atik, M. (2022). Rural planning guidelines for urban-rural transition zones as a tool for the protection of rural landscape characters and retaining urban sprawl: Antalya case from Mediterranean. *Land Use Policy*, 119, 106144. DOI: 10.1016/j.landusepol.2022.106144.

áreas rurais. Ao longo do tempo, o esvaziamento das áreas rurais afeta parte da dinâmica da área urbana, diminuindo o rol de serviços ofertados à população local e ampliando a dependência de áreas urbanas mais distantes³¹.

Na China, o movimento migratório das áreas rurais para as áreas urbanas atingiu seu pico em 2010, com um aumento de mais de 60%. Com esse movimento, parte da população idosa e infantil é deixada para trás, o que causa impacto psicológico, além de alterar a estrutura de trabalho e os afazeres nas municipalidades e nas famílias que perdem população. Porém, um dos maiores impactos está ligado à mudança de hábitos sociais, induzindo ao alcoolismo. O caso chinês aponta que a perda de população municipal, além do impacto econômico, também traz impactos psicossociais naqueles que ficam³².

O caso chinês e o francês ilustram a situação do esvaziamento populacional municipal em um país com crescimento econômico acelerado e em um outro com níveis de

³¹ Oliveau, S., & Doignon, Y. (2019). Is the French diagonal emptying? An exploratory spatial analysis of demographic decrease in France for the past 50 years. *Cybergeog: European Journal of Geography*, document 763, DOI: 10.4000/cybergeog.31641.

³² Lan, Y., & Jin, L. (2025). Emptying villages, overflowing glasses: Out-migration and drinking patterns in Rural China. *Journal of Migration and Health*, 11, 100311, DOI: 10.1016/j.jmh.2025.100311.

desenvolvimento econômico avançado, respectivamente. Quando a economia cresce rapidamente, a tendência é a atração de população pelos municípios-polo que, em geral, possuem uma estrutura econômica mais diversificada e avançada, aproveitando a benesse do ciclo econômico. Isso tende a deixar o mercado de trabalho mais atrativo, estimulando a migração da força de trabalho em busca de condições de vida e de salários melhores. A tendência, a longo prazo, é a estabilização desse fluxo migratório, à medida que as economias regionais nivelarem seu ritmo de crescimento e a oferta de serviços urbanos crescer. Porém, a realidade tem demonstrado que, em momentos de forte crescimento econômico, de crise econômica ou de níveis mais avançados de desenvolvimento, o esvaziamento das áreas rurais e a atratividade dos municípios com maior diversidade de serviços urbanos e oportunidade no mercado de trabalho tendem a se manter.

No Brasil, a situação não é muito diferente dos casos chinês e francês. Apesar de o país estar classificado como “em vias de desenvolvimento”, o esvaziamento populacional de pequenos municípios, cuja economia depende fortemente da produção agropecuária e apresenta menor diversificação na oferta de postos de trabalho, também se acentuou nos últimos

anos. Por exemplo, o estado do Paraná vem apresentando taxas positivas de crescimento econômico, em especial nos últimos dez anos. Uma parcela dessas taxas de crescimento foi capitaneada pela produção agropecuária, pela transformação agroindustrial e pelo cooperativismo em diferentes áreas, fortalecendo a economia das pequenas municipalidades. Mesmo assim, há regiões cujos municípios vêm perdendo população, apesar de apresentarem, ao longo do tempo, valores expressivos de no Valor Bruto da Produção Rural. Apesar da evolução positiva dos indicadores de educação e saúde, a perda de população é motivada pela escassez de oportunidades de emprego e renda e pela falta de dinamismo econômico. Em outros estados brasileiros, além do dinamismo econômico, fatores ambientais, conflitos urbanos ou questões relacionadas à posse da terra também se apresentam como fatores motivadores em determinados casos.

Os casos supracitados demonstram que, apesar da população estar tradicionalmente associada à dimensão social, pois engloba as condições de vida, o que ocorre nas dimensões ambiental, econômica e institucional também afeta a população. Ou seja, a população é uma variável que compõe e interage todas as dimensões do desenvolvimento municipal. Por

exemplo, uma população apática e alienada do processo de desenvolvimento não será proativa na busca de soluções e na criação de interações sociais que fortaleçam o capital social. Por outro lado, uma população proativa e preocupada com as condições do lugar em que vive tende a exigir mais soluções. Em ambos os casos, o papel das lideranças é importante para mobilizar as massas. Mas, em uma população apática, o exercício ou o surgimento da liderança torna-se fragilizado. A população apática gera um ambiente institucional que não está focalizado no progresso coletivo.

Em geral, municípios que oferecem condições de vida digna, apresentam uma base produtiva que gera emprego e renda e possuem um ambiente institucional que estimula a cooperação, assegura a estabilidade e cria as condições para o progresso, tendem a atrair população e evitar a migração e o esvaziamento demográfico.

Migração e esvaziamento populacional

A migração populacional e o esvaziamento demográfico de países, regiões e municípios são um fenômeno complexo.

Mas, geralmente, conflitos políticos e étnicos, questões socioeconômicas e ambientais têm motivado o movimento inter-regional de pessoas. Dentre os mesofatores para a migração, tem-se: o *marketing* do progresso, a publicidade dos meios de comunicação social, a difusão de oportunidades, etc., que estimulam a troca de um município por outro. Já os microfatores se relacionam à busca de oportunidades profissionais, às questões religiosas, à busca por serviços públicos, dentre outros. Porém, nem todos têm condições de migrar, por isso mais e mais a migração ocorre em um público mais específico, em geral mais instruído³³. A exceção ocorre quando há guerras e desastres naturais, que estimulam a migração em massa.

Para o município receptor, a chegada de imigrantes qualificados representa um apoio a sua estrutura produtiva e o fortalecimento da geração de riqueza. Para o município que perde população de forma acentuada, a emigração representa perda de capital humano, perda de continuidade de valores culturais e a fragilização da geração de riqueza. É claro que imigração e emigração podem ocorrer em diferentes contextos

³³ Castelli, F. (2018). Drivers of migration: why do people move? *Journal of Travel Medicine*, 25(1). DOI: 10.1093/jtm/tay040.

e com impactos diferenciados tanto para o município receptor quanto para o município emissor.

Não se pode menosprezar o papel dos fatores ambientais, que em épocas de mudanças climáticas têm gerado um impacto significativo nas condições de vida e, conseqüentemente, na mobilidade da população no território nacional. Porém, o foco será a economia municipal, caracterizada pelas condições de produção e distribuição de riqueza material no espaço do município. Intrinsecamente, a questão ambiental se insere nessa temática, pois as formas de uso, manutenção, conservação e preservação dos recursos naturais no ambiente de produção e convivência são condições *sine qua non* para a sustentabilidade da geração de riqueza e manutenção das condições de vida. Ou seja, todo processo de desenvolvimento municipal pelo viés econômico exige a sustentabilidade. Isso vale para os municípios que ganham e para os municípios que perdem, tanto no aspecto populacional quanto no crescimento da economia.

Assim, especialmente para os municípios cujo desenvolvimento no aspecto econômico vem sofrendo com a perda de dinamismo e de população, cabe criar mecanismos de fomento e, em alguns casos, reinventar o desenvolvimento

econômico municipal de forma sustentável. Para alguns municípios isso significa melhorar e fazer progredir a base produtiva já existente; para outros, significa criar novas alternativas; em ambos os casos, cabe retomar a força vital do município. Ambos os casos envolvem mudanças.

IX

A VITALIDADE DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

A vitalidade do município se relaciona com seus elementos territoriais, com seus eixos estruturantes. No caso, eixo estruturante é entendido como elementos territoriais fundamentais que orientam e organizam o rumo do processo de desenvolvimento municipal. Em suma: a vitalidade do município reflete a sua capacidade de existir, de se desenvolver, de avançar, de se dinamizar, o que se reflete na sua força vital. Conseqüentemente, a vitalidade envolve as condições físicas e institucionais, as condições para mobilizar, manter e renovar fatores de produção, gerando progresso econômico e social³⁴. A vitalidade do município também reflete a sua diversidade étnica, cultural e social.

Em alguns casos, avançar, reinventar ou revitalizar o desenvolvimento municipal não significa criar algo novo, mas

³⁴ Ferrera de Lima, J. (2022). *Economia territorial: teoria e indicadores*. Campina Grande (PB), EdUEPB. DOI: 10.5281/zenodo.7199564.

inovar na reconstrução do danificado e do abandonado, no reconhecimento das diversidades e saberes, no uso de recursos ou conhecimentos “adormecidos”, que caíram em desuso, ou perderam a importância ou nunca foram usados.

Diante do exposto, percebe-se que a maior vitalidade do município está na população, no seu capital humano e social. Então, em qualquer processo de desenvolvimento municipal, nunca se deve deixar de cuidar e investir nas pessoas e respeitar as características da sua diversidade.

A estratégia para a manutenção ou revitalização dos municípios, se guia pelos mesmos princípios da vitalidade dos territórios, quais sejam: preservação e respeito pelas especificidades culturais e sociais; a concertação e a governança participativa das lideranças e da população; o diálogo, a complementaridade, o planejamento e as ações conjuntas entre os diferentes municípios que ocupam uma região; a coerência e a eficiência do planejamento e da política pública, modulada em

função das especificidades municipais³⁵. A vitalidade e a revitalização do desenvolvimento municipal se fazem com as especificidades municipais, sejam elas novas ou já existentes.

Perda de vitalidade e revitalização

Há municípios nos quais, ao longo do seu processo histórico de desenvolvimento, áreas urbanas outrora efervescentes e em pleno progresso, em função da localização de indústrias ou de comércio, entraram em decadência e se tornaram espaços abandonados. Seja porque o núcleo urbano cresceu e tornou outros bairros mais atrativos para os negócios, seja porque as mudanças econômicas tornaram as indústrias locais obsoletas e pouco competitivas. Em outros casos, há os espaços urbanos que passaram por um processo de descontrole e de ocupação desordenada, resultando em favelização e comunidades desassistidas de saneamento básico, equipamentos e serviços urbanos. Em alguns casos, ocorre o abandono.

³⁵ Tremblay, S. (2019). L'austerité et la dévitalisation au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans les régions du Québec: un phénomène qui s'inscrit dans la longue durée. In: Proulx, M. U. & Prémont, M-C. (org.). *La politique territoriale au Québec*. PUQ, 221-244.

Ferrera de Lima, J. (2005). Notes sur les pôles de croissance et les stratégies territoriales au Québec. *Canadian Journal of Regional Science*, 28(01), 161-171.

O cidadão deve ter acesso integral aos espaços urbanos e rurais abertos ao público. Essa acessibilidade e autonomia de ir e vir indicam o nível de acolhimento e recepção do lugar, caracterizado como hospitalidade. Essa hospitalidade vale tanto para os natos quanto para os estrangeiros.

Há casos nos quais o progresso e o planejamento urbano deram as costas às populações tradicionais, como quilombolas, ribeirinhos, indígenas e povos da floresta. Nesse caso, gerou-se um progresso que não acolhe, elimina saberes e expulsa a população.

Há também os municípios nos quais o perfil do progresso industrial ou o sistema de produção agropecuária destruiu o capital natural das suas áreas rurais ou urbanas, em função da ganância, da ignorância e de ganhos de curto-prazo. A falta de cuidados com a conservação do solo, as formas danosas de produzir, o uso indiscriminado de pesticidas, a poluição desenfreada e outras formas de exploração do solo e de suas riquezas destroem a biodiversidade e causam desertificação, poluição atmosférica e erosão em muitas áreas rurais. Mas, com práticas agropecuárias e extrativistas ambientalmente corretas, com o zoneamento do espaço rural e urbano respeitando aspectos ecológicos e o com esforço

coletivo, consegue-se reverter ou minimizar situações de degradação quase total do meio ambiente.

Essas situações remetem a casos que ilustram a recuperação e/ou revitalização de espaços urbanos.

A revitalização de espaços rurais municipais

Um exemplo de recuperação e de reconstrução de áreas rurais degradadas foi o caso que ocorreu no município de Aimorés (MG), Brasil. O casal Lélia Deluiz Wanick Salgado e Sebastião Salgado (1944-2025) resolveu recuperar a mata nativa de uma fazenda da família, cuja área física havia sido degradada pelo desmatamento e pelo mau uso do solo ao longo dos anos. Para tal iniciativa, eles mobilizaram estudantes de escolas locais para auxiliarem no replantio de vegetação nativa da Mata Atlântica. Mais que recuperar, a iniciativa fortaleceu os laços entre as pessoas, fomentando a cooperação e o conhecimento sobre o meio ambiente por meio da educação ambiental, do trabalho coletivo e da pesquisa. Junto com a reposição e a recuperação da mata nativa, as nascentes de água doce também voltaram a jorrar em espaços que antes eram secos pela má

conservação do solo. De uma fazenda de 608 hectares, a Fazenda Bucalão, a iniciativa se espalhou ao longo da bacia hidrográfica do rio Doce, no Sudeste do Brasil, na qual se distribui e beneficia em torno de 4 milhões de habitantes de áreas rurais e urbanas. A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Fazenda Bulcão que surgiu da iniciativa, além de um instrumento de preservação, tornou-se também um instrumento de formação de capital humano e social e de preservação das condições de vida das populações municipais, que demandam água potável para viver e produzir³⁶.

Em outros casos, basta alterar a forma como se usa o solo. No Sul do Brasil, assim como em outras áreas do planeta nas quais se inseriu a produção extensiva de soja, a forma de produzir até o final dos anos 1970 acabou gerando muita perda de solo e biodiversidade pela forma de preparar as áreas de cultivo e pelo uso indiscriminado e pelo descarte de vasilhames de agroquímicos. Porém, ainda nos anos 1970, se introduziu no Brasil outras formas de cultivo, como o “plantio direto na palha”, esclarecimentos sobre a construção de curvas de nível e terraços nas lavouras, ações de agricultura regenerativa, entre

³⁶ Instituto Terra – ver: <https://institutoterra.org/o-instituto/>

outros. Além disso, também se disseminaram programas de esclarecimento aos produtores rurais sobre a estocagem e o manuseio de produtos e embalagens de defensivos agrícolas; a fiscalização e a criação de programas de logística reversa, para coletar e devolver embalagens de agroquímicos às fabricas; ações de conservação e recuperação de solo fizeram a diferença na preservação das áreas cultiváveis e na minimização das erosões e da perda de matéria orgânica nas lavouras. O sucesso dessas ações demonstrou o quanto é importante o trabalho entre o poder público e a iniciativa privada. No caso, ações que partiram do poder público conseguiram a aderência e o apoio de organizações da sociedade civil e, em especial, dos produtores. O interesse público e privado tornou possível avançar na sustentabilidade da economia rural.

Os exemplos supracitados refletem iniciativas, uma que partiu de um casal em particular e a outra que partiu do poder público. Ambas demandaram a pactuação entre interesses públicos e privados, envolveram a coletividade e conseguiram mobilizar forças vivas dos municípios nos quais se inseriram. De um lado, o interesse da administração pública e de outro e, de outro, o interesse privado, formando arranjos em prol do desenvolvimento municipal.

Há um fato importante a frisar: em geral, a agenda das municipalidades tem um foco muito forte no planejamento urbano, deixando o planejamento rural em segundo plano. Porém, em muitos municípios de pequeno porte, a principal renda que faz girar a economia municipal vem dos excedentes agropecuários ou do extrativismo. Por isso, os conselhos de desenvolvimento rural e até mesmo as lideranças agropecuárias devem estar atentos à participação das suas agendas no futuro dos municípios.

Também no tocante ao planejamento do desenvolvimento rural municipal, em muitos municípios há a presença de comunidades indígenas, cujos interesses, por vezes, são muito diferentes dos dos produtores rurais convencionais. No Canadá, no município de Saskatoon, na província de Saskatchewan, o planejamento estratégico do município avançou no que ficou conhecido como os três elementos que estruturam a participação indígena no processo de planejamento municipal, quais sejam: indigenização, coprodução e coexistência. A indigenização é a criação de representatividade nos espaços de decisão para os indígenas na governança do planejamento dos municípios. Isso reconhece a coexistência, como forma de conectar tradições e formas de

vida indígenas com as formas dominantes de ocupação do espaço rural. Além disso, a coexistência reconhece que indígenas e outras populações possuem formas diferentes de explorar os espaços territoriais do município e isso deve ser respeitado³⁷. O mesmo se aplica à revitalização dos espaços urbanos.

A revitalização de espaços urbanos municipais

Como os municípios não são constantes, mas mutáveis e complexos, o espaço urbano e os assentamentos urbanos também o são. Eles sofrem mutações frente à especulação imobiliária, à expansão das áreas residenciais, às mudanças no perfil socioeconômico do município, ao perfil dos investimentos locais, às relações sociais, dentre outros.

Em geral, os bairros mais antigos e centrais tendem a sofrer com a migração de investimentos e consumidores para os bairros novos ou em áreas urbanas com terrenos mais

³⁷ Fawcett, R. B., & Walker, R.; Greene, J. (2015). Indigenizing city planning processes in Saskatoon, Canada. *Canadian Journal of Urban Research*, 24(2), 158-178. DOI: 10.36939/cjur/vol24no2/art184.

baratos e/ou com a oferta de mais atrativos, sejam eles em equipamentos urbanos sejam em áreas de lazer e entretenimento. Por isso, em municípios nos quais a área urbana está em expansão e com mudanças no perfil imobiliário, de tempos em tempos se faz necessária a revitalização de espaços urbanos, em especial daqueles mais antigos ou que entram em declínio populacional e de investimentos. Um dos locais mais sensíveis frente às mutações do espaço urbano são os centros históricos ou as áreas ancestrais dos assentamentos urbanos.

Reorganizar, reinventar ou revitalizar os espaços urbanos se torna crucial de tempos em tempos, mas deve respeitar a diversidade étnica e cultural dos espaços. Assim, não se deve focar apenas no aspecto econômico, pois, para manter vivo o sentimento de pertencimento dos moradores, os seus laços históricos e culturais precisam ser preservados. As melhorias na aparência, na estética urbana, na infraestrutura e nos atrativos de certas áreas devem estimular a convivência e o amor pela cidade.

A revitalização exige a harmonização do espaço urbano, no qual coexistem indivíduos aglomerados em subespaços públicos e privados, por vezes caracterizados por edifícios,

construções, praças, parques, ruas, vias e atividades diversas, produtivas ou não. Cada espaço a ser revitalizado tem suas particularidades, compõe um patrimônio histórico e cultural e tem (ou teve) um papel na evolução da sociedade municipal.

Por isso, tradicionalmente, a palavra “revitalização” de espaços urbanos está associada à inserção ou ao revigoramento de áreas mais antigas, em desuso, desertas, abandonadas ou negadas ao processo de desenvolvimento municipal no presente. De um lado, se protege o legado histórico e étnico-cultural; de outro, se incutem novas funcionalidades em áreas sensíveis das cidades, atraindo não apenas os moradores de outros bairros, mas também visitantes de fora.

Comumente, criam-se espaços recreativos, culturais ou de uso coletivo para fins diversos. O objetivo em si, além da recuperação dos espaços urbanos em decadência, é também criar um mecanismo para que os mesmos se insiram novamente no circuito de desenvolvimento socioeconômico de curto e longo prazo da cidade, o que exige a intervenção física, reformatando as áreas de convívio e de uso comercial, repensando a conexão desses espaços com outras áreas da cidade; exige a melhoria econômica, social e ambiental, de forma multifuncional, atraindo investidores e moradores,

valorizando o uso do espaço para diferentes atividades, gerando emprego e renda; exige o aprimoramento da paisagem urbana; e exige uma discussão sobre o planejamento urbano³⁸.

No Brasil, no município de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul, foi feito um estudo para aferir as experiências de lazer e qualidade de um parque urbano criado como espaço de entretenimento, esportes e atividades recreativas para a população de nove bairros de média e baixa renda. No estudo, utilizou-se um rol de indicadores focados em localização, conforto, presença de agentes públicos de apoio, beleza e estética, instalações, manutenção, segurança, dentre outros. Apesar da população perceber o espaço como importante e ter uma percepção positiva sobre o seu papel e sua presença, há falta de conservação, manutenção regular, e desconhecimento sobre serviços públicos no parque. Além disso, o parque poderia ser usado culturalmente como espaço

³⁸ Hattab, R. K., & Al Ani, M. Q. A. G. (2020). Innovative urban process to revitalize urban spaces. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 870(012048), 01-11, DOI: 10.1088/1757-899X/870/1/012048.

de inclusão e diversidade³⁹. Nesse caso, a revitalização demanda muito pouco, mas deve ser constante.

Em Timisoara, na Romênia, as áreas centrais e mais antigas começaram a entrar em decadência em função de fatores geopolíticos e da criação de novos bairros residenciais, com mais atrativos, espalhando a população para áreas mais distantes das áreas centrais. Isso exigiu medidas de intervenção para recuperar a sua atratividade, harmonizando a relação entre o espaço urbano e o espaço público. A reinvenção e recuperação do centro ocorreu em três níveis: revitalização, reestruturação e renovação. A revitalização focou em algumas ações: a) a refuncionalização dos edifícios; b) a reestruturação; c) a criação de espaços públicos; e, d) a reorientação de eventos⁴⁰.

A refuncionalização estimulou investimentos privados em novas atividades, em especial no comércio e nos serviços, com a instalação de cafeterias, bares, danceterias e restaurantes

³⁹ Grechi, D. C., Freitas, L. B. A., & Lunas, M. C. F. S. (2025). O direito ao lazer e à hospitalidade: análise de um parque urbano a partir da escala Tourqual. *Revista Hospitalidade*, 22(e1189), 1-24. DOI: 10.29147/revhosp.v22.1189.

⁴⁰ Branea, A. M.; Radoslav, R.; Gaman, M. S.; Morar T. (2011). Revitalization strategy of urban spaces through a holistic vision – case study Timisoara, Romania. *International Journal of Energy and Environment*, 5(01), 83-90.

em áreas térreas. Porém, isso só foi possível com a reestruturação dos espaços, criando calçadas e vias fechadas para automóveis, permitindo a circulação segura dos pedestres e o uso desses espaços para lazer. Para deixar esses espaços mais atrativos, estimularam-se atividades artísticas diferenciadas, como festivais, feiras literárias, pequenos espetáculos musicais, que, além de incrementar pontos do centro também valorizou a economia criativa⁴¹. Essa revitalização chamou a atenção para outras possibilidades, combinando o aspecto do bairro histórico com outras potencialidades que o espaço urbano pode oferecer, como, por exemplo, cidade ecológica, cidade da amizade, cidade do conhecimento e cidade das artes, etc.

A revitalização também ocorre pela inovação do uso do espaço, criando coisas novas, novas formas de circulação e lazer, com o intuito de fomentar a economia criativa, solidária e socializar os membros da comunidade.

Em Mercedes, pequena cidade do interior do estado do Paraná (Brasil), com pouco mais de 5 mil habitantes, não havia

⁴¹ Branea; A. M.; Radoslav, R.; Gaman, M. S.; Morar T. (2011). Revitalization strategy of urban spaces through a holistic vision – case study Timisoara, Romania. *International Journal of Energy and Environment*, 5(01), 83-90.

atividades festivas e sociais de forma corriqueira. No início da noite, a cidade ficava vazia, com apenas atividades religiosas, sem movimento nas praças e ruas. Além disso, apesar da diversidade gastronômica e de produtos da cultura local, não havia espaços de oferta regular de produtos diferenciados dos tradicionais hortifrutigranjeiros. Com o intuito de dar “mais vida” à área urbana e criar um espaço de lazer, encontro e consumo de produtos locais, foi criada a “Feira da Lua”. Ela surgiu como uma forma de revitalizar o uso de uma praça central, a partir de um evento diferenciado, reunindo atividades culturais, gastronômicas e comerciais, mas principalmente como local de socialização e descontração dos moradores. A realização regular da Feira da Lua, em uma praça central sempre no início da noite, estimulou a comercialização dos produtos locais, tanto alimentos quanto artesanatos. No início, era realizada de forma simples, com barracas e o fechamento de uma rua. Porém, com o tempo, a Prefeitura Municipal teve que fazer um investimento em um espaço aberto, coberto e amplo para atender de forma mais confortável a população⁴².

⁴² Prefeitura de Mercedes.
<https://www.mercedes.pr.gov.br/noticia.php?id=2815>

Outro exemplo brasileiro é o município de Curitiba (PR), Brasil, com mais de 2 milhões de habitantes, que chama a atenção pelos seus parques, seu paisagismo e pela arte em mosaico. Suas áreas públicas ao ar livre associam conservação ambiental à história, literatura e lazer. Além de atender à população local, essas áreas se tornaram um atrativo turístico, movimentando as atividades de comércio e serviços no seu entorno. Já na questão ambiental, as áreas públicas, com sua arborização, paisagismo e permeabilidade do solo, tornaram-se espaços de recarga do lençol freático e de preservação da biodiversidade. Em ambos os casos, tanto na questão dos equipamentos e espaços urbanos quanto no paisagismo, Curitiba se tornou uma cidade voltada para um turismo urbano de circulação em áreas públicas, customizadas tanto para a população local, quanto para ser um atrativo à visitação.

Nesse aspecto, Curitiba lembra muito a cidade de Québec, no Canadá. A cidade de Québec, com suas amplas áreas de caminhada e parques urbanos, além de museus, do seu centro histórico e das paisagens nas margens do rio São Lourenço (Saint Laurent) estimula a circulação dos turistas e fomenta o comércio e serviços diversos.

A revitalização da base econômica municipal

A maior parte dos casos de revitalização está relacionada ao uso das estruturas do desenvolvimento municipal para atingir objetivos econômicos. Em geral, a luta dos municípios para vencer o subdesenvolvimento e a evasão da população passa pela construção de uma nova base produtiva ou pela revitalização da base produtiva existente.

A governança pública municipal, por meio das políticas públicas, pode auxiliar na criação de um ambiente de negócios virtuoso e na minimização dos custos associados às transações econômicas das empresas locais. Até porque a administração pública não visa lucro e não tem como principal objetivo a exploração econômica de um negócio. Quem faz isso são os empresários, os empreendedores produtivos, que, ao buscarem o máximo de lucratividade, geram emprego e renda para uma parcela da população. São os empresários que criam atividades produtivas.

Evidentemente, a política pública para a criação de uma base produtiva não pode causar um processo de exclusão daqueles a quem quer “beneficiar” com o processo de

desenvolvimento. Isso significa que se deve estar atento à diversidade étnico-cultural da população, em especial às comunidades tradicionais, que por vezes refletem uma potencialidade pouco aproveitada nos projetos de desenvolvimento. Nesse caso, quando o município, por meio da sua estrutura de governança, induz a criação de atividades produtivas, ele deve estar atento ao equilíbrio entre a base produtiva, a base social e a base ambiental. A busca desse equilíbrio é importante para manter a vitalidade do desenvolvimento e assegurar um território inclusivo.

Por vezes, a criação de atividades produtivas independe de uma política pública específica do próprio município. Um empreendedor privado vê uma oportunidade de negócio e vai em busca do seu objetivo, criando oportunidades de emprego e renda. Porém, há casos em que a administração pública auxilia o progresso econômico e social tanto de empresas quanto dos cidadãos, com ações voltadas à coletividade e aos empreendedores situados no espaço municipal. E há casos nos quais a estrutura produtiva é dinamizada pela ação de movimentos sociais ou coletivos. Ou seja, o fortalecimento ou a reinvenção da economia municipal pode se dar tanto por meio da ação da sociedade civil quanto do poder público, bem como

da sinergia de ambos, impelidos por interesses privados ou pela força das circunstâncias. A reinvenção da economia municipal pode ocorrer de forma natural, espontânea, mas também em decorrência de eventos externos, como catástrofes ambientais, crises econômicas ou conflitos.

Dentre os exemplos de revitalização ou criação de novas bases econômicas nos municípios está o caso da formação de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Os APLs são aglomerações de pequenas e micro empresas que produzem mercadorias similares, competindo entre si, mas também cooperando. O espírito competidor é permeado pela cooperação e pelo associativismo, fortalecendo o capital social.

A existência e manutenção de um APL dependerão das mudanças do mercado, que levam a transições no ciclo de negócio, bem como da capacidade de gestão e incorporação de inovações, do suporte do poder público e da conjuntura nacional e internacional. Em alguns casos, a evolução e o amadurecimento do APL levam à reorganização do aglomerado de empresas, mantendo poucas unidades, mas com maior escala de produção. Nesse caso, o ideal é que essa transição fortaleça sempre o sistema produtivo local, marcado por uma forte

liderança, contínua inovação, estrutura exportadora e empresas preparadas para a competição⁴³.

Em geral, os APLs surgem e são baseados na economia criativa e/ou solidária. A economia criativa é baseada na produção e/ou distribuição de bens e serviços focados na criatividade, abrangendo atividades ligadas ao patrimônio cultural material (artesanato, culinária, bordados, pintura, celebrações, esculturas, mobiliário, joias, moda) e ao patrimônio cultural imaterial (danças, folclore, tradições, música, circo, teatro), etc. Já a economia solidária é baseada na autogestão, com a administração do negócio feita pelos seus membros de forma coletiva, o que fortalece o capital social. Um negócio baseado na economia criativa pode se organizar ou não de forma solidária. Em ambos os casos, as atividades podem surgir de forma espontânea, a partir do empreendedorismo individual ou coletivo, ou ser estimuladas por políticas públicas de emprego e renda.

⁴³ Willers, E. M., & Ferrera de Lima, J. (2011). De arranjos produtivos locais para sistemas produtivos locais: evidências empíricas de evolução no setor moveleiro nacional. *Anais do V SIDR - Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul, UNISC.
<https://www.researchgate.net/publication/346932770>

Por exemplo: no Oeste do estado do Paraná, Brasil, no município de Terra Roxa, eventos climáticos persistentes nos anos 1970 e 1980 inviabilizaram a cafeicultura, e os produtores municipais migraram para a produção de bovinos e *commodities* agrícolas (soja, milho e trigo). O município, que tinha 38 mil habitantes em 1970, chegou a pouco mais de 10 mil habitantes na contagem da população de 1996. O Produto Interno Bruto (PIB) do município sentiu a crise e retrocedeu mais de 30% entre os anos 1980 e 1996. Um decréscimo produtivo e um esvaziamento populacional significativo para uma economia municipal outrora pujante. Porém, além da tradição nas atividades agropecuárias, o município de Terra Roxa detém uma outra potencialidade baseada no seu patrimônio cultural imaterial: a arte e a técnica do bordado.

No início dos anos 1990, uma moradora de Terra Roxa (PR) começou a produzir roupas para bebês, incrementando as peças com bordados, a partir de uma técnica exclusiva herdada de seus familiares, ou seja, do patrimônio cultural imaterial. Com a demanda pelas peças crescendo, a arte do bordado e da confecção de moda bebê foi se disseminando no município, estimulando novos negócios e contratações. O que começou como *hobby* se tornou mais amplo e gerou novos

empreendimentos de confecção especializados em roupa infantil, desenvolvida com o bordado especial. De uma única empresa em 1992, em 2006 já havia 22 empresas de capital local produzindo no município. O Produto Interno Bruto de Terra Roxa, que era pouco mais de R\$ 50 milhões em 1992, avançou para R\$150 milhões em 2006. Nesse período, enquanto a taxa geométrica de crescimento do PIB municipal retraía -9,10% no setor primário, no setor secundário avançava +1,39%. O setor terciário, estimulado pelo efeito multiplicador da nova base industrial, avançou + 9,33% no período, quando o município chegou a ter duas dezenas de micro e pequenas empresas de confecção de moda bebê. No caso, o empreendedorismo individual focado na economia criativa fez a diferença para a revitalização da economia municipal⁴⁴.

No norte do estado do Paraná, no Brasil, os municípios de Arapongas, Cianorte e Apucarana são também exemplos de reinvenção produtiva a partir da economia criativa na transição do século XX para o século XXI. Cianorte criou uma estrutura de confecção de vestuário, que originou marcas famosas no

⁴⁴ Gali, E. L. S., Ferrera de Lima, J., & Willers, E. M. (2011). Ciclo econômico e desenvolvimento local no município de Terra Roxa (PR). *Revista Estudo & Debate*, 18(1), 37-53.

mercado nacional. Apucarana também avançou nas confecções, mas de acessórios, o que a tornou a “capital” do boné. Já Arapongas, após a crise da cafeicultura no final dos anos 1970, chegou ao ano de 2023 com um montante de 12% do total de móveis exportados pelo Brasil, ou seja, deixou de ser um município rural e se consolidou como um município industrial moveleiro na virada do século. Em 2023, Arapongas e os municípios do seu entorno detinham 10% do mercado brasileiro de móveis⁴⁵.

Diante do exposto, os eventos climáticos se tornaram o “embrião” para negócios criativos, seja criando novas atividades ou incrementando o que já existia nos municípios. Muitos municípios produtores de café, situados em diferentes porções do Oeste e Sul e Norte do estado, tiveram de modificar sua base produtiva frente aos riscos climáticos. Alguns municípios mantiveram sua atividade econômica calcada exclusivamente na agricultura ou na pecuária bovina, mas com a substituição de uma agricultura permanente (café) por temporária, alternando lavouras e abrindo espaço para a inserção da produção de soja, trigo e milho em larga escala. Essa metamorfose das áreas

⁴⁵ Saris, S. (2023). De economia criativa à anticorrupção, cidades do Paraná esperam títulos de capital nacional. *Folha de Londrina*, 75(22913), 6.

agrícolas não gerou garantia de empregos, pois, com a modernização e a tecnificação das lavouras, houve reduções no contingente de força de trabalho empregada.

A mudança forçada na base produtiva de alguns municípios não propiciou progressos significativos no curto prazo, pois estimulou a migração populacional e a concentração fundiária. Porém, no longo prazo, a mudança de base produtiva ampliou a produção de frangos e suínos, pois a oferta de milho e soja viabilizou novos criatórios e indústrias de nutrição animal e frigoríficos no Oeste e Sudoeste do Paraná, bem como plantas industriais de transformação vegetal no Norte do Paraná.

A “transição dolorosa” da cafeicultura para a produção moderna de grãos tornou viável, vinte anos depois, uma nova base econômica urbana voltada para a conversão de proteína vegetal em animal, bem como para a transformação da proteína vegetal e animal. Municípios que eram agroexportadores se tornaram fornecedores de plantas industriais na região, fortalecendo uma parcela do processo de desenvolvimento regional.

Obviamente, a mudança na base econômica de um município não ocorre do dia para a noite. Apesar de os ciclos

agrícolas das lavouras temporárias permitirem adaptações e trocas de plantações em até um ano, em alguns casos o resultado de uma frustração de safra ou queda significativa de preços pagos ao produtor pode incorrer em prejuízos financeiros por muitos anos.

Na área da produção industrial ou nas atividades comerciais e de serviços, mudanças produtivas podem se estender por mais de cinco anos. A ampliação da escala produtiva oriunda da conquista de mercados, competitividade e produtividade demanda constantes ajustes na base produtiva e a persistência e inovação dos empreendedores. A autoestima e a persistência dos empreendedores têm um papel decisivo, principalmente quando não há políticas públicas municipais de fomento ao desenvolvimento de negócios. Isso reforça o papel da gestão municipal em criar programas e ações voltadas ao fortalecimento e à sustentabilidade dos negócios locais.

Nos municípios que se reinventaram pela economia criativa e naqueles que se fortaleceram pela transformação da proteína animal e vegetal, as mudanças na base econômica não dependeram apenas da riqueza tangível, palpável, física. Modificar e reinventar o município pode ir além do aspecto puramente físico da produção. Em alguns casos, na ausência de

capital, voltar-se para o associativismo e o cooperativismo se torna a ação que faz a diferença no médio e no curto prazo para a capitalização dos negócios.

Os exemplos citados estão focados exclusivamente na formação ou transformação de uma estrutura produtiva material, palpável. Porém, o imaterial também pode fazer a diferença. Apesar de alguns estudos associarem o capital humano apenas à escolaridade ou à formação técnico-científica, ele também acumula e detém conhecimento geracional, que perpassa gerações, ou seja, o patrimônio cultural imaterial, que é um elemento da economia criativa. É o conhecimento tácito que surge da vivência e da experiência de vida, que se reflete no folclore, nas tradições, no saber-fazer e reforça os laços de comunidade e o sentimento de pertencimento.

A riqueza potencial intangível, marcada no patrimônio cultural imaterial, como o folclore, a tradição e o conhecimento, é um instrumento de formação de negócios baseados na cultura, no uso da paisagem, na intelectualidade, nos costumes e nos hábitos. Por exemplo: no Québec, Canadá, nos anos 1980, Gilles Ste-Croix iniciou suas atividades como artista de rua no pequeno município de Baie-Saint-Paul. A partir da sua experiência, ele conseguiu reunir um grupo de artistas para

apresentações nas ruas dos municípios da sua região. Os espetáculos locais começaram a atrair admiradores e a fama das apresentações começou a se disseminar pela província. Um dos membros do grupo de artistas, Guy Laliberté, conseguiu apresentações na cidade de Québec, o que fortaleceu ainda mais o potencial do grupo. Com um pequeno financiamento de um banco comunitário, o pequeno grupo de artistas de rua formou o *Cirque du Soleil*. Um circo sem animais, baseado apenas em apresentações artísticas, que ganhou o mundo e se transformou em uma referência mundial. A sede social do *Cirque du Soleil* fica em Montréal e se tornou um atrativo turístico, mas também para interessados na formação artística⁴⁶.

Como o tempo, o *Cirque du Soleil* avançou e saiu das fronteiras do município de origem. Porém, a referência de sua criação e o exemplo de como ideias inovadoras e com alto poder de impacto internacional podem surgir de pequenas municipalidades se mantêm em Baie-Saint-Paul, seu local de origem. Isso remete à fixação do atrativo municipal no imaginário dos cidadãos e além de suas fronteiras. Ou seja, certas inovações que usam de elementos intangíveis necessitam

⁴⁶ Cirque du Soleil - <https://www.cirquedusoleil.com/fr/a-propos-de-nous/historique>

de um trabalho de divulgação, publicização e comunicação com os interessados. Isso remete a “marcar” o município como uma referência por seus atrativos e a criar estratégias de *marketing* territorial, como instrumento de revitalização do desenvolvimento municipal.

***Marketing* e marcas municipais**

Apesar de o *marketing* estar correntemente associado à relação entre empresas e consumidores, ele também pode incluir elementos promocionais não comerciais. No caso, ele pode ser usado como convencimento da população para o voluntariado, a solidariedade ou a promoção do território. Além dessas possibilidades, o município usa o *marketing* para mostrar e aquilatar as suas vantagens comparativas ou até mesmo criar ou fomentar vantagens que até então não eram valorizadas⁴⁷. Essas vantagens podem ser materiais ou imateriais, com valor

⁴⁷ Proulx, M.-U. & Tremblay, D. (2006). Marketing territorial et positionnement mondial. *Géographie, Économie, Société*, 8(2), 239-256. DOI: 10.3166/ges.8.193-211.

cultural, social e econômico, e tem o potencial de serem fomentadas por meio da criatividade.

Um exemplo de revitalização do desenvolvimento municipal a partir da economia criativa, criando um patrimônio imaterial, é o caso de Viana do Castelo, município localizado ao norte de Portugal. Esse município resolveu construir uma marca local. No caso, o município depende do turismo, do comércio e dos serviços, apesar de ter um histórico na construção naval, que hoje não representa mais a estrutura econômica do município. Na construção da marca, foi efetuada uma pesquisa junto à comunidade e aos visitantes. A pesquisa indicou que o lugar é visto como a “cidade do amor”. Nessa perspectiva, construiu-se o *marketing* territorial do município. Evidentemente, a ideia de cidade do amor ou dos namorados não vem ao acaso, porque os visitantes e a população local associam essa ideia à história, à arquitetura, à paisagem e aos serviços que são oferecidos aos visitantes⁴⁸.

O caso de Viana do Castelo remete a algo que cada vez mais tem ganhado atenção para a promoção dos espaços

⁴⁸ Marques, S., & Sobreira, R. (2016). Construção e Comunicação de uma marca territorial: o caso do município de Viana do Castelo. *Revista Cadernos de Comunicação*, 20(3), 33-57. DOI: 10.5902/2316882x22921.

territoriais: o *marketing* territorial. No caso, o *marketing* voltado ao território do município, que vai além de expressar símbolos, também expressa um discurso, uma referência e um imaginário que se deseja projetar para a população.

Porém, para fixar a marca e torná-la popularizada junto à população e aos visitantes, os idealizadores precisam avançar em algumas ações e arranjos institucionais, quais sejam: 1) o uso de um símbolo, tema ou logotipo, que expressem a marca, nas diferentes organizações, atividades e materiais do município; 2) a realização de eventos, enfatizando o logotipo, o tema, o símbolo e a marca, como demonstração e lembrança da cultura local; 3) o endosso da marca, por meio do uso pelas figuras públicas, locais ou externas. Ou seja, criam-se embaixadores e representantes da marca, a partir da associação a imagens públicas; 4) a difusão da marca, da sua representação e da sua simbologia nos meios de comunicação social, redes sociais, eventos e na ancoragem em objetos. Essas ações fazem com que a marca identifique definitivamente o município e a imagem que ele quer transmitir ou resgatar⁴⁹.

⁴⁹ Marques, S., & Sobreira, R. (2016). Construção e Comunicação de uma marca territorial: o caso do município de Viana do Castelo. *Revista Cadernos de Comunicação*, 20(3), 33-57. DOI: 10.5902/2316882x22921.

Monitorar a vitalidade municipal

Na minha obra “*Economia Territorial: Teoria e Indicadores*”, apresentei um rol de dados que auxiliam no monitoramento da vitalidade dos territórios. Esse rol de dados também são indicadores da vitalidade dos municípios⁵⁰.

O conjunto de dados apresentados na Figura IX.1 reflete os elementos territoriais, os eixos estruturantes, as dimensões do desenvolvimento municipal, mas também a conjuntura socioeconômica e ambiental do município. Isso representa um diagnóstico situacional dos principais indicadores de desenvolvimento do município. Caso as variáveis apresentem um movimento negativo ao longo do tempo, cabe à governança municipal mobilizar recursos e ações para coibir a perda de vitalidade do desenvolvimento municipal. Da mesma maneira, variáveis positivas demandam atenção especial à manutenção da sustentabilidade do desenvolvimento. Assim, apesar de não se ter uma variável mais específica para o aspecto institucional, ele permeia as tendências das variáveis e

⁵⁰ Ferrera de Lima, J. (2022). *Economia territorial: teoria e indicadores*. Campina Grande (PB), EdUEPB. DOI: 10.5281/zenodo.7199564.

reflete a capacidade de uma governança municipal proativa a favor do processo de desenvolvimento.

Figura IX.1: Municípios: funções, dimensões e variáveis de vitalidade do desenvolvimento municipal.

Funções, dimensões e variáveis de vitalidade do desenvolvimento municipal			
Espaço	Funções	Dimensões	Variáveis
Rural	Produção Territorial Social	Econômica	- Emprego - Produção - Renda familiar - Nível de Pobreza
Urbano	Social Cidadania Gestão Produção	Social	- População - Domicílios - Saúde - Equipamentos públicos - Segurança - Preservação dos saberes e das comunidades tradicionais
		Ambiental	- Preservação do meio ambiente - Destinação dos resíduos - Condições dos recursos hídricos
		Institucional	- Participação cidadã na governança - Acesso à informação

Fonte: adaptado de Ferrera de Lima, J. (2022). *Economia territorial: teoria e indicadores*. Campina Grande (PB), EdUEPB.

A revitalização e recuperação de áreas urbanas remete ao processo de inovação urbana a partir das dimensões, capitais e características das comunidades que vivem e atuam no espaço municipal, e, conseqüentemente, se tornam objeto e insumo do desenvolvimento municipal. Essa inovação também deve estar presente nos planos de desenvolvimento municipal.

As cidades ou municípios inteligentes

Nos últimos anos, ficou muito comum, na literatura sobre desenvolvimento urbano, o uso do termo “cidade inteligente” ou *smart city*. O termo é usado para designar aquelas cidades que incorporaram inovações tecnológicas e tecnologias da informação para melhorar a gestão e otimizar serviços públicos. Nesse caso, tanto no âmbito dos espaços públicos quanto dentro da estrutura administrativa da gestão municipal, usam-se sistemas com inteligência artificial, Internet das coisas, sistemas de automação e monitoramento, buscando o uso mais eficiente dos recursos e fornecendo ao cidadão um serviço mais otimizado e mais eficaz.

Exemplos do uso dos sistemas e mecanismos que caracterizam as *smart cities* estão na melhoria dos sistemas viários e de locomoção urbana, na segurança pública, no acesso a serviços públicos, dentre outros. Atualmente, o termo avança para cidades inteligentes e sustentáveis (CSS), com um foco maior no ser humano e na minimização dos impactos ambientais. Para isso, a discussão sobre a implementação e a capacidade de novas tecnologias para revitalizar ambientes urbanos e melhorar as condições de vida passa por seu impacto em quatro pilares, quais sejam: meio ambiente, sociedade, governança e economia⁵¹.

Como o foco da literatura sobre *smart cities* tem sido o espaço urbano, agora se faz necessário avançar para uma discussão mais ampla, que envolva o espaço rural. Para além de cidades inteligentes, é necessário que se tenham municípios inteligentes, que congreguem elementos tecnológicos e de informação para melhorar as condições de vida, promover a sustentabilidade e integrar as dinâmicas socioprodutivas das áreas rurais e urbanas.

⁵¹ Shao, J., & Min, B. (2025). Sustainable development strategies for Smart Cities: Review and development framework, *Cities*, 158, 105663. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105663>.

Exemplos de avanço de *smart city* para *smart municipality* são o uso de tecnologias e sistemas de informação para melhorar e monitorar a rastreabilidade, o controle da qualidade e as condições de produção e logística de alimentos. Isso pode ser aplicado tanto no âmbito da agricultura urbana, quanto no das áreas rurais convencionais. Ou seja, de um lado, integra-se o espaço de produção (rural) e, de outro, o espaço de demanda (urbano), consolidando o ganho financeiro do produtor com e o consumo saudável do consumidor. Outro aspecto é os usos dos instrumentos tecnológicos para monitorar os mananciais que abastecem as cidades, a partir das melhores práticas ambientais nas áreas rurais. O mesmo pode ser aplicado para monitorar e auxiliar na melhoria das condições de vida nas áreas rurais, com rebatimentos positivos na produção agroalimentar.

Um exemplo disso é o caso do município de eThekweni, na África do Sul. A adoção de práticas de agricultura inteligente para o clima (CSA) buscou melhorar a segurança alimentar dos agricultores urbanos, aqueles que usam partes dos terrenos de moradia ou terrenos baldios para a produção de alimentos. O estudo feito demonstrou que, de um lado, aspectos de capital humano (idade, a escolaridade, treinamento), capital social (filiação a grupos) e estruturais (tamanho do domicílio, a renda,

gastos com alimentos) bem como o acesso a crédito influenciaram as decisões de adoção das práticas sustentáveis. Isso demonstra que não basta apenas inserir avanços tecnológicos nas áreas urbanas e rurais, se eles não tiverem como suporte investimentos e melhorias no capital humano, social e nas condições de acesso ao suporte financeiro⁵².

**** **** *****

Diante do exposto, os casos citados ao longo desse tópico remetem a alguns elementos de sucesso na revitalização ou reinvenção municipal: saber identificar as dificuldades e oportunidades que os diferentes espaços do município oferecem; gerenciar e aprimorar o esforço coordenado dos diferentes *players*, que têm interesse e atuam no espaço municipal, desde empresários, profissionais e cidadãos; supervisionar e criar uma estrutura de governança para superar

⁵² Khumalo, N.Z., Sibanda, M., & Mdoda, L. (2025). The effect of heterogeneous adoption of climate-smart agriculture practices on household food and nutrition security of small-scale urban crop farmers in eThekweni Municipality. *PLOS Climate*, 4(1): e0000551. <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000551>.

rivalidades, aproveitando as potencialidades locais e regionais, respeitando as comunidades tradicionais, a diversidade étnico-cultural e realizando compromissos e parcerias entre governo, proprietários, moradores e especialistas locais; e montar uma estratégia de *marketing* e comunicação com a população.

As dimensões do desenvolvimento municipal e os capitais tangíveis e intangíveis citados ao longo desse capítulo para revitalizar ou reinventar a economia municipal conjecturam um pacto, uma articulação que reflete mais do que um arranjo produtivo, mas também um arranjo institucional local para superar os conflitos de interesses.

Apesar do conjunto de regras formais e informais que existem no município refletir um arranjo institucional pactuado, há dois conjuntos de regras formais em particular que merecem uma atenção especial, quais sejam: o plano diretor e o zoneamento urbano e rural. Eles denotam o rumo formal e legal do processo de desenvolvimento municipal no seu aspecto físico, pois denotam o que pode e o que não pode ser feito no espaço municipal; bem como a forma como pode ou não ser usado o espaço municipal.

O ZONEAMENTO DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

O plano diretor municipal e o zoneamento são instrumentos complementares, que refletem o rumo formal que se quer dar ao processo de desenvolvimento municipal, em especial em relação ao seu capital físico e natural. No zoneamento rural, mais do que definir o que pode ou não pode ser produzido no âmbito do espaço agrário municipal, ele também reflete a forma de subsistência e de mercantilização das comunidades rurais, a conservação e a preservação dos recursos naturais e a manutenção e a configuração da paisagem rural natural ou produtiva.

No zoneamento urbano, o espaço urbano é dividido em áreas, nas quais se define o tipo e a forma de uso econômico e/ou social do capital físico e natural nas propriedades, tanto públicas quanto privadas. Ele reflete também a estética e a configuração da paisagem urbana, a forma de preservação e de conservação dos recursos naturais e as condições de vida da

população. Tanto no zoneamento urbano quanto rural, a sua discussão, planejamento e implementação são marcos para a minimização de conflitos e de ações predatórias no uso do espaço.

O zoneamento é um regulamento, um código de postura e conduta para as formas de uso e ocupação do solo no espaço urbano e rural. Já o plano diretor é uma ferramenta de planejamento urbano, pois orienta o crescimento e o desenvolvimento do espaço urbano. Em ambos os casos, eles refletem o ordenamento territorial e o seu objetivo é tornar o espaço do município mais organizado, quiçá sustentável, dócil ao processo de desenvolvimento e gerador de bem-estar para os cidadãos.

A definição de um zoneamento adequado e de um plano diretor que atenda às necessidades da população e promova a sustentabilidade do desenvolvimento dependerá do que se quer, *a priori*. Em outras palavras: onde o município quer chegar? Quais são seus objetivos de desenvolvimento? Com isso, tanto o zoneamento quanto o plano diretor refletem um pacto pelo futuro desejado, por uma configuração do desenvolvimento municipal a longo prazo que atenda aos

diferentes grupos de interesse. E, ambos são construídos no presente.

O zoneamento e o plano diretor

Nos Estados Unidos, em que 97% da terra urbanizável é considerada rural, pois possuem até 5 domicílios por quilômetro quadrado; ou exurbana (rurbanas), termo que se refere a uma área de transição, com localização intermediária entre o ambiente rural e urbano, e que seja circundante ou às margens da área urbana, com 6 a 147 domicílios por quilômetro quadrado, o zoneamento rural é voluntário e regulamentado localmente. Além disso, em mais de 50% dos municípios americanos, o zoneamento rural é desconectado do planejamento. No caso do estado de Michigan (USA), os motivadores para avançar de forma mais proativa no zoneamento rural foram: a preservação de recursos naturais de uso coletivo, considerados importantes para a manutenção dos ciclos agropecuários; e, nas municipalidades com melhores indicadores socioeconômicos, há um sentimento preservacionista e maior compromisso ambiental. Ou seja, nos

municípios mais desenvolvidos há uma maior predisposição para avançar no planejamento urbano em função da preservação das florestas, dos recursos hídricos e dos *habitats* da vida selvagem. Em geral, quando planejamento e o zoneamento ocorreram de forma proativa e sincronizada, houve uma melhora de 19% no perfil do desenvolvimento municipal⁵³.

Na Turquia, diferentemente dos Estados Unidos, os territórios municipais que possuem reservas naturais, produção agropecuária e usos diversos das áreas rurais devem ser zoneados e planejados em conjunto com o planejamento urbano, indiferente as suas particularidades culturais e geográficas. No caso, a legislação criou uma isonomia na forma de planejamento, que não levou em conta as particularidades geográficas e as especificidades dos municípios⁵⁴.

No Brasil, o governo federal traça diretrizes por meio de leis federais, mas a política de desenvolvimento urbano é

⁵³ Locke, C. M., & Rissman, A. R. (2015). Factors influencing zoning ordinance adoption in rural and exurban townships. *Landscape and Urban Planning*, 134, 167-176. DOI: 10.1016/j.landurbplan.2014.10.002.

⁵⁴ Balta, S., & Atik, M. (2022). Rural planning guidelines for urban-rural transition zones as a tool for the protection of rural landscape characters and retaining urban sprawl: Antalya case from Mediterranean. *Land Use Policy*, 119, 106144. DOI: 10.1016/j.landusepol.2022.106144.

responsabilidade do poder público municipal. Nas diretrizes federais, a política de desenvolvimento urbano deve ordenar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre suas diretrizes, aponta-se o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”. No âmbito do planejamento municipal, a legislação aponta como instrumentos: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social⁵⁵.

Todos os instrumentos elencados têm sua importância, tanto para direcionar o processo de desenvolvimento municipal, quanto para gerenciar os recursos financeiros para pô-lo em prática. Porém, no contexto do uso, ocupação e expansão do espaço urbano, o plano diretor é o instrumento da

⁵⁵ Brasil, (2001). Lei federal n. 10.257, *de 10 de julho de 2001*.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm

política de desenvolvimento urbano mais importante. No Brasil, ele só é obrigatório para as municipalidades com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou localizadas em área de influência de atividades de grande impacto ambiental, dentre outros, com revisão prevista a cada dez anos.

Um aspecto peculiar da política brasileira de desenvolvimento urbano é que a legislação traça a estrutura de governança do plano diretor, a saber: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Essa estrutura de governança busca maior transparência e a gestão democrática das cidades.

Como o plano diretor define os perímetros urbano e rural, conseqüentemente ele estabelece a delimitação desses espaços, as diretrizes de expansão da área urbana e o seu ordenamento, bem como a forma de uso e parcelamento do solo, o que leva a inferir também sobre os aspectos ambientais desse ordenamento. Além disso, o município pode elaborar um zoneamento ecológico-econômico local, políticas municipais de meio ambiente, dentre outras, desde que em consonância com

as diretrizes federais. Apesar de o município gozar de autonomia, o cadastramento, as vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território só podem ser feitas mediante convênio e autorização do poder federal.

XI

RECURSOS FINANCEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Para atender aos anseios da população residente, o poder público municipal precisa assegurar recursos financeiros, que são gerados por transferências governamentais ou pelos impostos de empresas e cidadãos. Esses recursos servem tanto para manter a estrutura administrativa, que é usada no cumprimento das suas obrigações legais, quanto para assegurar a continuidade do processo de desenvolvimento sustentável ao longo do tempo. Nesse caso, investimentos para a manutenção, conservação e expansão da infraestrutura urbana e rural, incrementos nas atividades produtivas e a manutenção e ampliação do bem-estar social demandam receitas e a alocação eficiente dos recursos financeiros do setor público.

Os recursos financeiros podem ser próprios ou de outras esferas do poder público, oriundos da arrecadação de tributos, taxas e/ou transferências governamentais. Além da arrecadação própria do município, a receita fiscal varia

conforme sua capacidade de captar investimentos por meio da representatividade política, de projetos de interesse nacional ou de articulações junto aos governos estaduais e ao nacional.

Nem sempre os municípios conseguem fazer articulações, arranjos ou até mesmo propor projetos que lhes assegurem investimentos externos de outros entes públicos e mesmo privados. Por isso, os municípios precisam estimular e criar um ambiente de negócios que promova o crescimento e o desenvolvimento econômico, assegurando emprego e renda para a população e receitas públicas estáveis ao longo do tempo. Ou seja, a estrutura de governança deve atuar de forma articulada e estimular a base econômica. Por exemplo: uma melhora na produtividade da economia municipal lhe garantirá uma receita tributária sustentável ao longo do tempo. Sem recursos financeiros, o município não terá condições de suprir e manter os serviços e equipamentos urbanos essenciais à população, em especial aqueles serviços que demandam gastos de custeio permanentes.

Isso gera uma reflexão: sobre a manutenção da existência de municípios que não tenham rendas próprias suficientes para gerir seu próprio desenvolvimento. Nesse caso, a manutenção daqueles municípios cuja estrutura produtiva é

insuficiente para assegurar recursos financeiros próprios para manter o atendimento da sua população se justifica por: segurança nacional, presença de um ente público na ocupação do território, fins sociais ou pela relação custo/benefício da existência do poder público municipal para a população local. Apesar de alguns municípios não auferirem recursos próprios satisfatórios para sua própria existência e gestão, dada a baixa arrecadação financeira, a sua existência enquanto ente público se justifica se ele consegue atender às suas finalidades e entregar à população condições de vida e serviços públicos de qualidade à população; ou cumprir algum papel relevante no desenvolvimento do território nacional.

Assim, não há modelos prontos que se apliquem de forma indiscriminada aos municípios frágeis financeiramente para que, num passe de página, revertam sua condição de baixa arrecadação tributária, crise ou estagnação econômica. Porém, há possibilidades, a partir de casos práticos que influenciaram o processo de desenvolvimento municipal, de fomentar a base produtiva ao longo do tempo. Para avançar nessas possibilidades, a governança municipal, responsável pela gestão direta e indireta do município, deve estar atenta às necessidades, às potencialidades e às aptidões locais em suas múltiplas

dimensões (social, econômica, institucional e ambiental) e inovar na construção do desenvolvimento municipal sustentável.

O financiamento do desenvolvimento municipal.

Reinventar ou revitalizar o desenvolvimento municipal, seja por meio de ações de intervenções na infraestrutura, equipamentos urbanos ou na criação e fomento da estrutura produtiva, não é algo tão simples, pois as ações demandam ideias, projetos, recursos financeiros e capacidade da gestão pública. Em ambos os casos, as soluções inovadoras fazem a diferença entre os municípios que ganham ou que perdem, em termos de desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

No caso específico da base produtiva, é importante frisar alguns aspectos: primeiro, o fomento e os incentivos às atividades produtivas não significam ganhos de escala ao longo do tempo. Ou seja, há boas ideias ou atividades que não se tornam grandes, mas continuam importantes dentro da estrutura da economia municipal, gerando emprego e renda. Por isso, a governança municipal deve estar atenta à

sustentabilidade tanto dos pequenos como dos grandes negócios. Um somatório de pequenos negócios gera efeitos tão positivos quanto os efeitos de um único grande negócio.

Segundo, nem sempre o poder público pode fazer ou deve fazer tudo o que for necessário em prol da criação ou do fomento às atividades produtivas. Frente à escassez de recursos públicos, à sociedade apática e ao desinteresse dos empresários, estes fatores tendem a limitar as possibilidades do desenvolvimento e, conseqüentemente, as potencialidades da base produtiva. Isso significa que não adianta o município ter potencialidades e tentar fortalecê-las se os empresários locais não respondem com investimentos produtivos. Explicando melhor: as potencialidades e aptidões dos municípios não são ativadas apenas pelo poder público, mas também pelos investidores.

Com o grande chamariz para atrair novos investimentos e empreendimentos é a previsão de lucratividade, alguns pequenos empreendimentos embrionários, com lucratividade baixa, em geral não conseguem mobilizar grandes fluxos de capitais ou linhas de financiamento. Nesse caso, os municípios precisam da disponibilidade de agentes financeiros aptos a assegurar operações de crédito acessíveis e, por vezes, solidárias

aos agentes econômicos. Assim, se o poder público não consegue ou não tem interesse em injetar recursos do tesouro municipal ou mesmo mobilizar recursos de outros entes públicos para operações de crédito e fomento, as condições de financiamento dos pequenos negócios locais ficam cada vez mais insuficientes.

Porém, há alternativas. Dentre os exemplos para se avançar na promoção das atividades produtivas por meio das operações de crédito, a partir de uma aliança entre organizações e o aporte do poder público, estão as sociedades garantidoras de crédito, sejam elas compostas apenas por empresários ou capitaneadas por organizações públicas ou civis; os consórcios públicos municipais; e os sistemas populares de crédito e financiamento, como os bancos comunitários e as moedas sociais.

As Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC) são entidades sem fins lucrativos focadas em fornecer aval para a concessão de crédito às micro e pequenas empresas. Elas capitaneiam recursos financeiros públicos e privados, e, com essa estrutura financeira, as SGCs atuam como avalistas e honram os contratos em caso de inadimplência. Isso minimiza o risco dos agentes financiadores e barateia os créditos dos

agentes receptores dos recursos financeiros. Além disso, as SGCs, ao avaliarem a capacidade de pagamento e o padrão do negócio do usuário do serviço, acabam atuando como mentoras, tanto na análise da capacidade de pagamento quanto nas condições de mercado do empreendimento. Conseqüentemente, são um instrumento para fortalecer e expandir a base produtiva, assegurando fluxo e acesso ao crédito na economia urbana⁵⁶.

Cada país tem uma forma de gerenciar a garantia de crédito, conseqüentemente, a existência das SGCs. Na Indonésia, por exemplo, o setor de garantia de crédito é administrado por empresas estatais (SOE), que assumem o risco do crédito e das obrigações financeiras para com o beneficiário do aval, monitorando, porém, as obrigações financeiras do avalizado até que este as cumpra. Isso coloca a garantidora de crédito e o destinatário do aval em parceria e cooperação até a integralização da dívida⁵⁷.

⁵⁶ Bundt, C.F.C. (2019). Garantidoras de crédito como dinamizadoras da economia urbana: apontamentos e sugestões. *Brazilian Journal of Technology*, 2(4), 998-1016.

⁵⁷ Putri, V., Tasya, D. S., & Rahayu, A. (2020). SWOT Analysis on credit guarantee business sector in Indonesia: A Study from Jamkrindo. *Journal of Economics, Business and Management*, 8(3).

Para minimizar os riscos das empresas garantidoras de crédito e fortalecer a capacidade financeira das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), as SGCs, sejam elas estatais ou privadas, deveriam estar atentas ao risco interno no processo de garantia de crédito e criar mecanismos de controle para minimizá-lo; estimular a participação e injeção de recursos dos municípios, estados e outras organizações da sociedade civil na composição do capital; fomentar a cooperação técnica com outras organizações garantidoras de crédito; fornecer assistência técnica e de mentoria às MPMEs; inovar em produtos e formas de garantia, além de inovar na forma de gestão e na aplicação de tecnologia da informação no monitoramento das concessões de cartas de aval⁵⁸.

Por outro lado, além da carta de aval, as MPMEs precisam de entes financeiros dispostos a fornecer o crédito, até porque as operações de crédito induzem o crescimento econômico municipal. Nesse quesito, cabe destacar a importância das operações de crédito executadas pelas cooperativas de crédito. Em um estudo sobre o impacto das

⁵⁸Akbar, J. S., Suroso, A. I., & Hasbullah, R. (2021). Strategy development of regional credit guarantee company. *International Journal of Research and Review*, 8(4). DOI: <https://doi.org/10.52403/ijrr.20210439>.

cooperativas de crédito na renda de 3.580 municípios brasileiros, equivalente a 65% do total, constatou-se que as mesmas tinham um impacto positivo de 5% sobre o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* em relação àqueles municípios sem a presença de cooperativismo de crédito. Ou seja, a presença do cooperativismo de crédito estimula uma melhora na produção. Esse impacto positivo se justifica pela atuação das cooperativas de crédito na concessão de crédito solidário, microcrédito, cujos recursos devem ser alocados exclusivamente na sua região de abrangência, além, é claro, de distribuir suas sobras entre seus cooperados ao final do exercício fiscal, evitando a fuga de capitais⁵⁹.

Uma alternativa para minimizar custos de atendimento à população e mesmo de infraestrutura são os consórcios municipais. Eles refletem parcerias e arranjos entre municípios, com objetivos comuns. A ideia, nesse caso, é otimizar o uso dos recursos públicos, dividindo determinados custos e ações.

No Brasil, os consórcios públicos podem ir além dos municípios, congregando os estados federados e a União

⁵⁹ Jacques, E. R., & Gonçalves, F. O. (2016). Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia & Sociedade*, 25(02). DOI: 10.1590/1982-3533.2016v25n2art8

Federal. Na maior parte das ações, os consórcios municipais envolvem ações em saúde e ações para o recolhimento e a destinação dos resíduos urbanos e rurais.

Porém, um consórcio municipal pode também atender outros tipos de serviços públicos, como a digitalização e a disponibilidade de plataformas de *e-services*. Foi o caso da Finlândia, na qual o governo formou um consórcio com um grupo de municípios para disponibilizarem plataformas de serviços eletrônicos. Os resultados demonstraram que, apesar da disposição em cooperar e trabalhar de forma conjunta, as diferenças de gestão, visão, práticas, processos, habilidades e competências dos servidores podem tanto criar oportunidades de inovação benéficas aos cidadãos, quanto atravancar e burocratizar os processos. Nesse caso, o consórcio municipal pode ser tanto um instrumento para construir capacidades e complementaridade, quanto para medir a capacidade de articulação e parcerias dos entes municipais⁶⁰.

⁶⁰ Pekkola, S., Ylinen, M., & Mavengere, N. (2022). Consortium of municipalities co-tailoring a governmental e-service platform: what could go wrong? *Digital Government: Research and Practice*, 3(1), 1–16. DOI: 10.1145/3511889.

Outra alternativa para estimular o financiamento e a circulação de recursos financeiros no município são os bancos comunitários e as moedas sociais. Em geral, essas duas alternativas são utilizadas de forma conjunta, assegurando o acesso ao microcrédito e garantindo a permanência de uma parcela da renda dos consumidores no interior do município, fortalecendo os negócios locais. Além disso, em geral, os bancos comunitários não exigem garantias para os tomadores de microcrédito, fortalecendo sua inserção comunitária.

No Brasil, os municípios de São João do Arraial (PI), Maricá (RJ) e Macaé (RJ), dentre outros, avançaram no financiamento do processo de desenvolvimento econômico e social por meio dos bancos comunitários e das moedas sociais. O lançamento de moedas sociais ou moedas próprias dos municípios depende de legislações específicas e pode variar de país para país. Mas, no caso do Brasil, um município pode ter sua moeda desde que ela circule apenas no território municipal, tenha lastro e conversão garantida para a moeda nacional, dentre outros. Geralmente, as moedas sociais são gerenciadas por um banco comunitário. No caso de Macaé (RJ), foi criado o Banco Macaíba, que vai gerir a moeda social e a distribuição de recursos vinculados aos programas de renda mínima ligados

ao Programa Municipal de Combate à Pobreza e às Desigualdades. A iniciativa, além de fortalecer e aumentar o poder de compra da população local, também vai estimular o comércio e os serviços oferecidos no município. Como a moeda social circula e é aceita apenas no município, a ação inibe o vazamento de renda e retém recursos que são usados exclusivamente no mercado local. É uma ação que atinge tanto cidadãos em vulnerabilidade social quanto empresários de diferentes portes⁶¹.

Não existem fórmulas universais e personalizadas para dinamizar a base econômica e fortalecer as finanças municipais. Cada município cria suas estratégias de desenvolvimento e as personaliza conforme o ambiente institucional local, seja revitalizando ou criando novas estruturas de produção, governança ou de bem-estar social. Cada município é único, e seu processo de desenvolvimento também. Mesmo que a maioria das municipalidades não alcance níveis expressivos de industrialização ou altos níveis populacionais, o objetivo maior

⁶¹ <https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2024/02/21/banco-macaiba-comeca-a-funcionar-em-macae-para-atender-beneficiarios-da-moeda-social.ghtml>

de oferecer condições de vida digna e de bem-estar social é possível para todos os municípios.

**** **** ****

REFERÊNCIAS

- Akbar, J. S., Suroso, A. I., & Hasbullah, R. (2021). Strategy development of regional credit guarantee company. *International Journal of Research and Review*, 8(4). <https://doi.org/10.52403/ijrr.20210439>
- Balta, S., & Atik, M. (2022). Rural planning guidelines for urban–rural transition zones as a tool for the protection of rural landscape characters and retaining urban sprawl: Antalya case from Mediterranean. *Land Use Policy*, 119, 106144. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106144>
- Branea, A. M., Radoslav, R., Gaman, M. S., & Morar, T. (2011). Revitalization strategy of urban spaces through a holistic vision: Case study Timisoara, Romania. *International Journal of Energy and Environment*, 5(1), 83–90.
- Brasil. (2001). Lei federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm
- Brouard-Sala, Q. (2025). Géographie sociale d'un bourg en Normandie: Des disjonctions institutionnelles territorialisées? *Espaces et Sociétés*, 195(2), 41–59. <https://doi.org/10.3917/esp.195.0041>
- Bundt, C. F. C. (2019). Garantidoras de crédito como dinamizadoras da economia urbana: Apontamentos e sugestões. *Brazilian Journal of Technology*, 2(4), 998–1016.

Castelli, F. (2018). Drivers of migration: Why do people move? *Journal of Travel Medicine*, 25(1). <https://doi.org/10.1093/jtm/tay040>

Christaller, W. (1966). *Central places in Southern Germany*. Prentice-Hall.

Costa Júnior, C. N. (2022). Análise da dependência de municípios brasileiros das transferências inter governamentais. *Revista Paraense de Contabilidade*, 4(3), 52–63. <https://doi.org/10.36562/rpa.v4i3.50>

Fawcett, R. B., Walker, R., & Greene, J. (2015). Indigenizing city planning processes in Saskatoon, Canada. *Canadian Journal of Urban Research*, 24(2), 158–178. <https://doi.org/10.36939/cjur/vol24no2/art184>

Ferrera de Lima, J. (2002). *Economia territorial: Teoria e indicadores*. EdUEPB. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7199564>

Ferrera de Lima, J. (2005). Notes sur les pôles de croissance et les stratégies territoriales au Québec. *Canadian Journal of Regional Science*, 28(1), 161–171.

Ferrera de Lima, J. (2024). *O desenvolvimento regional e sua ciência*. NDR-Unioeste. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14001248>

Fournis, Y., & Lewis, N. (2025). Les maires des petites municipalités québécoises font-ils des politiques publiques? *Canadian Journal of Urban Research*, 34(Special issue), 20–34. <https://doi.org/10.36939/cjur/vol34no/art439>

Galbraith, J. K. (2001). *The essential Galbraith*. Houghton Mifflin Harcourt.

Gali, E. L. S., Ferrera de Lima, J., & Willers, E. M. (2011). Ciclo econômico e desenvolvimento local no município de Terra Roxa (PR). *Estudo & Debate*, 18(1), 37–53.

Gonçalves Mendes Barbosa, F. R., Schindwein, M. M., & Corrêa da Silva, M. (2024). Alternative approach to measure the Brazilian municipal development: The relative municipal development index. *Economía, Sociedad y Territorio*, 24(75), e2033. <https://doi.org/10.22136/est20242033>

Grechi, D. C., Freitas, L. B. A., & Lunas, M. C. F. S. (2025). O direito ao lazer e à hospitalidade: Análise de um parque urbano a partir da escala Tourqual. *Revista Hospitalidade*, 22(e1189), 1–24. <https://doi.org/10.29147/revhosp.v22.1189>

Hattab, R. K., & Al Ani, M. Q. A. G. (2020). Innovative urban process to revitalize urban spaces. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 870(012048), 1–11. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/870/1/012048>

Jacques, E. R., & Gonçalves, F. O. (2016). Cooperativas de crédito no Brasil: Evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia & Sociedade*, 25(2). <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2016v25n2art8>

Jean, B. (2003). Réussir le développement des communautés rurales: Dix conditions gagnantes. *Organisations & Territoires*, 12(2), 19–30.

Jousseume, V., & Talandier, M. (2016). Bourgs-centres et petites villes en France. *Territoire en Mouvement: Revue de Géographie et Aménagement*, 32. <https://doi.org/10.4000/tem.3887>

Joyal, A., & Macedo Bessa, L. F. (2012). Inteligência territorial e desenvolvimento sustentável: Exemplos marroquinos e brasileiros. *Informe GEPEC*, 16(1), 6–25. <https://doi.org/10.48075/igepec.v16i1.6351>

Khumalo, N. Z., Sibanda, M., & Mdoda, L. (2025). The effect of heterogeneous adoption of climate-smart agriculture practices on household food and nutrition security of small-scale urban crop farmers in eThekweni Municipality. *PLOS Climate*, 4(1), e0000551. <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000551>

Lan, Y., & Jin, L. (2025). Emptying villages, overflowing glasses: Out-migration and drinking patterns in rural China. *Journal of Migration and Health*, 11, 100311. <https://doi.org/10.1016/j.jmh.2025.100311>

Le Guern, A.-L., Brouard-Sala, Q., & Siccard, A. (2021). Une académie, le territoire et des REP ruraux: Rhétorique de l'enrôlement et disjonctions multiples des territoires institutionnels. In *Actes du colloque Inter-Aref 2021* (pp. 202–209). <https://normandie-univ.hal.science/hal-03409499v1/document>

Locke, C. M., & Rissman, A. R. (2015). Factors influencing zoning ordinance adoption in rural and exurban townships. *Landscape and Urban Planning*, 134, 167–176. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.10.002>

Marques, S., & Sobreira, R. (2016). Construção e comunicação de uma marca territorial: O caso do município de Viana do Castelo. *Cadernos de Comunicação*, 20(3), 33–57. <https://doi.org/10.5902/2316882x22921>

Martynova, S., Tabolin, V., & Sazonova, P. (2019). Legal support for participative decision-making as part of ‘service’ model of urban governance in Russia. *Space and Culture, India*, 7(2), 112–124. <https://doi.org/10.20896/saci.v7i2.453>

Oliveau, S., & Doignon, Y. (2019). Is the French diagonal emptying? An exploratory spatial analysis of demographic decrease in France for the past 50 years. *Cybergeo: European Journal of Geography*, 763. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.31641>

Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: Índice de avaliação da governança pública—instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263–1290.

Pekkola, S., Ylinen, M., & Mavengere, N. (2022). Consortium of municipalities co-tailoring a governmental e-service platform: What could go wrong? *Digital Government: Research and Practice*, 3(1), 1–16. <https://doi.org/10.1145/3511889>

Pinheiro, A. G., & Cardoso, V. S. (2014). Democratização da economia e inclusão financeira: Desenvolvimento socioeconômico humanizado, solidário e sustentável—A experiência do Banco Palmas. In *Anais do XXIII Encontro Nacional do CONPEDI*. UFSC. <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=96d1382d50a8e569>

Proulx, M.-U., & Tremblay, D. (2006). Marketing territorial et positionnement mondial. *Géographie, Économie, Société*, 8(2), 239–256. <https://doi.org/10.3166/ges.8.193-211>

Putri, V., Tasya, D. S., & Rahayu, A. (2020). SWOT analysis on credit guarantee business sector in Indonesia: A study from Jamkrindo. *Journal of Economics, Business and Management*, 8(3).

Raiher, A. P., & Ferrera de Lima, J. (2018). Human development and underdevelopment in Brazil. *Economía, Sociedad y Territorio*, 56, 77–105. <https://doi.org/10.22136/est0939>

Rattle, R. (2015). Health impact assessment, municipal development practices, and children's health. *International Journal of Child, Youth and Family Studies*, 6(2), 308–327. <https://doi.org/10.18357/ijcyfs.62201513504>

Ribeiro, L. A., & Ferrera de Lima, J. (2022). Centralidade e disparidades socioeconômicas na região do Matopiba no Brasil. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos (BARU)*, 8(1). <https://doi.org/10.18224/baru.v8i1.9106>

Rodrigues, G. O., Antunes, M. C., Moreira, C. R., Sales, E. S., & Antunes, J. (2020). Governança aplicada ao setor público: Um estudo bibliométrico dos últimos cinco anos. *Informe GEPEC*, 24(2), 11–29. <https://doi.org/10.48075/igepec.v24i2.23856>

Saris, S. (2023). De economia criativa à anticorrupção, cidades do Paraná esperam títulos de capital nacional. *Folha de Londrina*, 75(22913), 6.

Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests* (3rd ed.). Sage Publications.

Shakirova, A. A., & Kramin, T. V. (2017). The impact of social capital on the economic growth of the municipal units of the Russian Federation constituent member (by the example of the Republic of

Tatarstan). *Digital Economy & Innovations*, 1, 63–68.
<https://doi.org/10.18323/2221-5689-2017-1-63-68>

Shao, J., & Min, B. (2025). Sustainable development strategies for smart cities: Review and development framework. *Cities*, 158, 105663.
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105663>

Tremblay, S. (2019). L'austerité et la dévitalisation au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans les régions du Québec: un phénomène qui s'inscrit dans la longue durée. In: Proulx, M. U. & Prémont, M-C. (org.). *La politique territoriale au Québec*. PUQ, Québec, 221-244.

Viana, G., & Ferrera de Lima, J. (2011). Capital humano e crescimento econômico: O caso da economia paranaense no início do século XXI. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 116, 139–167.

Vrabie, C. (2011). Digital governance (in Romanian municipalities): A longitudinal assessment of municipal web sites in Romania. *EIRP Proceedings*, 6(1), 906–926.

Willers, E. M., & Ferrera de Lima, J. (2011). De arranjos produtivos locais para sistemas produtivos locais: Evidências empíricas de evolução no setor moveleiro nacional. In *Anais do V Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional (SIDR)*. UNISC.
<https://www.researchgate.net/publication/346932770>

O AUTOR

Jandir Ferrera de Lima, brasileiro, natural de Palmeira das Missões (RS), é doutor em Desenvolvimento Regional (Ph.D.) pela Universidade do Québec (UQAC) no Canadá. É Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). É professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional e do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da UNIOESTE. Membro da Rede Ibero-Americana de Estudos sobre Desenvolvimento Territorial e Governança (REDETEG) e da Regional Science Association International (RSAI) e do Círculo de Investigadores da FACEM (CIFACEM)/UNICAN-Paraguai. E-mail: jandir.lima@unioeste.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0359-0670>
Instagram: [@jandirfdelima](#)
Facebook: [jandirfdelima](#)

Outras obras do autor:

La diffusion spatiale du développement économique regional (2010)
Géoéconomie et développement régional (2012)
Economia territorial: teoria e indicadores (2022)
O desenvolvimento regional e sua Ciência (2024)
Regional development and its Science (2025)

“O desenvolvimento municipal implica no desenvolvimento socioeconômico e ambiental das localidades que compõem o município. Porém, o desenvolvimento de apenas uma localidade específica ou de uma fração do município, não significa o desenvolvimento do município em seu conjunto. O desenvolvimento municipal deve ser harmônico e equitativo entre sua população e seu espaço territorial.”

