

## As agências de desenvolvimento local e regional: a busca de um arranjo institucional à luz da teoria do desenvolvimento endógeno

*Local and regional development agencies: the search for an institutional arrangement in the light of theory endogenous development*

Carlos Alberto Ferreira Gomes<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Centro Oeste, Brasil, Doutorado em História, e-mail: [gomes\\_carlosalberto@yahoo.com.br](mailto:gomes_carlosalberto@yahoo.com.br)

Recebido em: 24/03/2020 - Revisado em: 02/03/2021 - Aprovado em: 11/08/2021 - Disponível em: 01/10/2021

### Resumo

O presente artigo propõe a discussão em torno da atuação das agências de desenvolvimento local e regional à luz da teoria do desenvolvimento local endógeno, investigando sua base conceitual, suas estratégias políticas/discursivas e suas principais fragilidades. Também propõe definir os limites, possibilidades e alternativas para a elaboração de políticas de desenvolvimento endógeno local e regional com inclusão social e participação das comunidades locais. Embora seja um tema de caráter universal, visto as experiências existentes em várias regiões do mundo, o universo pesquisado concentra-se na região Sul do Brasil, em especial na análise das agências localizadas no estado do Paraná. Pelas particularidades constatadas em regiões e locais distintos, a construção de um modelo de arranjo produtivo que possa ser utilizado de forma geral constitui-se em um grande desafio. Assim, pretende-se aqui demonstrar a importância das agências ou conselhos de desenvolvimento local e regional na concretização de projetos de alcance social, principalmente em localidades reconhecidamente fragilizadas, ao mesmo tempo em que se propõe a apresentar uma concepção de gestão dessas entidades que tenham como premissa um bom desempenho organizacional. Ao atender tal requisito, criam-se as condições básicas para a obtenção de resultados econômicos que possibilitem o sucesso dos empreendimentos, tornando-os mais competitivos e comprometidos com os objetivos do desenvolvimento de suas comunidades.

**Palavras-chave:** agência, desenvolvimento, empreendedorismo, comunidade, região

### Abstract

This article proposes a discussion around the role of local and regional development agencies in the light of the theory of endogenous local development, investigating their conceptual basis, their political / discursive strategies and their main weaknesses. It also

proposes to define the limits, possibilities and alternatives for the elaboration of local and regional endogenous development policies with social inclusion and participation of local communities. Although it is a universal theme, given the experiences existing in various regions of the world, the universe researched is concentrated in the southern region of Brazil, especially in the analysis of agencies located in the state of Paraná. Due to the particularities found in different regions and locations, the construction of a productive arrangement model that can be used in general is a major challenge. Thus, it is intended here to demonstrate the importance of local and regional development agencies or councils in the implementation of projects of social scope, especially in locations known to be fragile, at the same time that it proposes to present a concept of management of these entities that have as their premise good organizational performance. When meeting this requirement, the basic conditions are created to obtain economic results that enable the success of the enterprises, making them more competitive and committed to the objectives of the development of their communities.

**Keywords:** agency, development, entrepreneurship, community, region

---

## 1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o desenvolvimento local endógeno conduzem seus autores a análises de natureza econômica, social, política, cultural e ambiental, entre outras. Requerem ainda a utilização de fatores que considerem as interrelações entre os principais agentes do processo de desenvolvimento, que são as pessoas e as entidades representativas de uma determinada localidade. Neste trabalho, o termo “local” é considerado como um espaço territorial delimitado em municípios, cidades ou microrregiões.

A literatura sobre o tema desenvolvimento local sustenta-se, na maioria das vezes, em estudos sobre experiências que evidenciaram a articulação de atores sociais, tanto públicos como oriundos da sociedade civil, interessados em colocar em prática projetos que atendam aos seus interesses, mesmo que o caminho para isso seja povoado de ideias divergentes e em que os conflitos são permanentes. Dessa forma, o desenvolvimento local resulta de projetos e ações dos atores residentes em seus territórios e com o desejo e a iniciativa de promover as mudanças socioeconômicas que se consideram necessárias no ambiente em questão, sempre com vistas a utilização das potencialidades locais pra alcançar melhoras da qualidade de vida da população.

O desenvolvimento local pressupõe a existência de geração de atores capazes de iniciativas propositivas, tais como a utilização de novas fontes de energia, a renovação de atividades tradicionais com a introdução de novas tecnologias, a criação de canais de comercialização, a revitalização de atividades como o artesanato, a exploração racional dos recursos disponíveis, a democratização e ampliação dos sistemas de crédito e de apoio técnico.

Projetos assim exigem um elevado grau de mobilização dos atores locais, inclusive em serviços essenciais que em geral são atribuições do poder público.

Nesse sentido, as ações na esfera local não devem ter o monopólio do poder público. Este deve exercer um papel de articulador e executor de ações, pois somente assim é que os resultados obtidos terão a eficácia necessária, visto que os projetos realizados devem ser o resultado de decisões representativas, com a finalidade de promover um desenvolvimento

apropriado e desejado pela sociedade. Assim, o poder público, embora com uma participação fundamental, torna-se apenas um dos agentes envolvidos no processo.

As ações locais de desenvolvimento devem ser planejadas de forma a garantir direitos equitativos para todos os grupos da sociedade. Para isso, exige-se a criação de uma cultura política democrática que implique na expansão das relações sociais dentro das organizações e da construção de lideranças comprometidas com o envolvimento e a participação das pessoas nos diversos programas e projetos.

Um dos objetivos fundamentais das lideranças deve ser o de garantir participação efetiva dos diversos grupos de interesse e das comunidades nas discussões e nas decisões que venham a ser tomadas. Para que isso de fato se efetive, é necessário a contextualização cultural dos processos locais de discussão e de decisão, de forma que tais processos permitam a democratização das informações em todas as etapas, garantindo que todos os segmentos tenham amplo conhecimento das matérias tratadas e que possam participar da elaboração dos planos de ação a serem avaliados e implementados.

Assim, constata-se a necessidade de se instalar um sistema dinâmico e inovador para enfrentar problemas setoriais e gerais, em que a gestão pública local passe a adotar um modelo com forte viés democrático e cooperativo, ao mesmo tempo em que a população, conscientizada de seu importante papel na condução das políticas públicas locais, possa influenciar em todos os níveis do processo, desde o planejamento até a execução dos projetos de interesse coletivo.

Promover as mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento endógeno local e o desenvolvimento sustentável, exige ações de grupos organizados, por meio de sua participação efetiva, utilizando-se de um capital social representado através de organizações não governamentais, comunitárias, movimentos sociais, produtores e empresas, governos locais e regionais, instituições de pesquisa e de ensino. Esta é a discussão que o presente artigo pretende empreender, à luz da teoria do desenvolvimento endógeno, avaliar o papel de organizações não-governamentais com tais características, que são as agências de desenvolvimento local ou regional.

Uma agência de desenvolvimento local ou regional, na definição de Tenório (2004, p. 15), é uma instituição civil de direito privado, sem fins lucrativos, financiada e gerida pelos atores dos municípios e/ou regiões. É administrada nos mesmos moldes de uma empresa, mas segue as deliberações de um Conselho de Administração e diretrizes de uma Assembleia Geral. Seus principais objetivos são: gerar novas oportunidades de negócios apoiando estrategicamente as empresas instaladas na região, realizar parcerias nacionais e internacionais entre empresas e/ou entidades, elaborar projetos para o desenvolvimento regional e realizar articulação com o poder público.

A missão de uma agência de desenvolvimento é a de potencializar e articular o conhecimento nas mais diversas áreas, identificar as vocações e oportunidades em prol do desenvolvimento econômico e social de uma comunidade local ou regional, formando redes cooperativas e proporcionando direta ou indiretamente o apoio técnico contínuo a empreendimentos produtivos e ao denominado empreendedorismo social.

Isto posto, o presente artigo pretende demonstrar a importância das agências de desenvolvimento na concretização de projetos de alcance social, principalmente em localidades reconhecidamente fragilizadas, ao mesmo tempo em que se propõe a apresentar uma concepção de gestão dessas entidades que tenham como premissa um bom desempenho

organizacional. Ao atender tal requisito, criam-se as condições básicas para a obtenção de resultados econômicos que possibilitem o sucesso dos empreendimentos, tornando-os mais competitivos e comprometidos com os objetivos do desenvolvimento de suas comunidades.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E ESTUDOS ANTERIORES

O “Desenvolvimento Local Endógeno” caracteriza-se como uma construção teórica que dá o suporte para o debate sobre o desempenho econômico e social de uma comunidade ou de uma região. Inserem-se nesse arcabouço as possibilidades de utilização das potencialidades locais e regionais de natureza econômica, humana e cultural, dando ênfase à articulação social e ao exercício da cidadania por parte de seus atores.

O núcleo central desta teoria fundamenta-se, essencialmente, conforme afirma Braga (2002, p. 24), “na elevação do local ao espaço preferencial da inserção econômica em uma economia globalizada, substituindo a concorrência entre empresas e entre nações pela concorrência entre localidades”.

Martinez e Oliveira (2013, p. 303) sugerem que a participação de uma comunidade na formulação e implementação do desenvolvimento regional e local, “ressalta a relevância do seu papel no processo de formação e consolidação das identidades regionais, facilitando a construção de conceitos essenciais para o desenvolvimento”.

Os fundamentos do “Desenvolvimento Local Endógeno” partem, em geral, do pressuposto de que há somente duas alternativas de reação ao processo de globalização. A primeira, que se utiliza dos princípios do chamado desenvolvimento exógeno, tem na atração dos investimentos externos para regiões mais fragilizadas economicamente a solução para os problemas locais. A segunda alternativa é a que propõe a articulação dos atores locais na busca de soluções internas, por meio da utilização das potencialidades e vocações locais ou regionais. Para Braga (2002, p. 25), o processo de globalização enfatiza apenas o crescimento econômico, sem se preocupar se este promove, como se constata em inúmeros casos, maiores desigualdades sociais e regionais, concentrando muitas vezes a renda, o poder e o conhecimento. Assim, o desenvolvimento local endógeno se apresenta como uma alternativa viável, preocupado em encontrar soluções de base qualitativa e baseada em um processo “de dentro para fora”.

Seguindo tal raciocínio, o desenvolvimento local endógeno pode assim ser considerado:

Um processo de crescimento econômico e de mudanças estruturais que conduz a uma melhoria em nível de vida da população local, em que se podem identificar três dimensões: **econômica**, em que os empresários locais usam sua capacidade para organizar os fatores produtivos locais com nível de produtividade suficiente para serem competitivos no mercado; outra **sociocultural**, em que os valores e as instituições servem de base no processo de desenvolvimento; e finalmente, uma dimensão **político-administrativa**, em que as políticas territoriais permitem criar um entorno econômico local favorável, protegê-lo de interferências externas e impulsionar o desenvolvimento local (VAZQUEZ-BARQUERO Apud BORGES, 2007, p. 34).

Inúmeras experiências de projetos de desenvolvimento local demonstraram a capacidade do poder público em atrair investimentos externos para sua região. Em

várias delas observa-se que o desenvolvimento local é o resultado da mobilização das potencialidades endógenas, gerando capacidades gerenciais, técnicas e financeiras.

A constituição de arranjos produtivos locais ou regionais é uma resposta às gestões públicas que não correspondem aos anseios e mesmo aos desafios que se apresentam. Observa-se, por exemplo, que há quase sempre diversos interesses de natureza particular e clientelista quando da definição e execução de ações com vistas à promoção do desenvolvimento local ou regional.

É nesse sentido que tais arranjos produtivos são constituídos sob a forma de agências locais de desenvolvimento, conselhos ou fóruns de desenvolvimento, entidades que agregam instituições públicas e privadas, e até mesmo pessoas físicas, no intuito de promover a participação e a colaboração desses agentes na construção de projetos que tenham como objetivo o bem-estar social.

Constata-se, entretanto, ao longo do tempo, que a participação dos atores sociais no processo decisório e de articulação dessas entidades quase sempre encontrou obstáculos. A cultura preponderante de governos locais ou regionais centralizadores e muitas vezes autoritários, não permitiu que se estabelecesse uma participação mais efetiva da sociedade civil em questões de ordem administrativa e de planejamento locais.

De acordo com Tenório (2009, p. 5), é no espaço público que se pode estabelecer a igualdade de direitos civis, políticos e sociais, a negociação e a busca do entendimento mútuo entre as partes envolvidas. É nele, segundo o autor, que se torna possível identificar e propor soluções aos problemas da comunidade, sugerir políticas públicas adequadas às necessidades locais, estas nem sempre semelhantes às necessidades de outras regiões.

Essa redefinição e redistribuição de papéis políticos fortalecem o exercício de uma cidadania deliberativa em oposição ao modelo tradicional de democracia representativa, que reforça as instâncias formais de decisão. Na cidadania deliberativa prevalece uma participação política cidadã, exercida pela sociedade civil, pelo poder público e pela iniciativa privada, buscando o bem da coletividade e não de indivíduos ou grupos. (TENÓRIO, 2009, p. 5).

Quanto ao papel do governo local, este já não pode mais ser considerado, conforme entendimento de Dowbor (1999, p. 89), como uma esfera decisória limitada à construção de logradouros públicos e cobrança de taxas de serviços urbanos. “Trata-se de um eixo estratégico de transformação do modo como são tomadas as decisões referentes ao desenvolvimento econômico, ambiental, cultural e social”.

Nas palavras de Filippim; Rossetto; Hermes (2005, p. 5), essa forma de gestão cria as condições para que os gestores municipais, as organizações comunitárias, como agências e conselhos, e outros atores do poder local passem a utilizar práticas mais adequadas em respostas às suas necessidades, inovando, organizando parcerias e procurando mudar as hierarquias tradicionais existentes.

No entendimento de alguns autores, entre eles Braga (2002, p. 25), o desenvolvimento endógeno é considerado um processo caracterizado pela mudança e crescimento estrutural econômico, que se utiliza do potencial existente de uma determinada região ou, como preferem alguns, em um dado território. Nesse sentido, alguns fatores são determinantes, como a capacidade de promover um processo de crescimento “de dentro para fora”, sustentado principalmente através da mobilização dos recursos locais, promovendo assim a expansão de rendimentos crescentes e de externalidades positivas.

Quando se fala em “Desenvolvimento Local Endógeno” há que se levar em consideração as abordagens a ele congruentes que, baseadas na defesa do local como espaço preferencial de cidadania, articulação social e solidariedade, sustentam boa parte dos argumentos enumerados, dando-lhe o charme e apelo democráticos que fazem que, à primeira vista, tal modelo apareça como capaz de garantir participação e descentralização no processo de desenvolvimento. Entre elas, destaca-se a ideia de solidariedade local (BRAGA, 2002, p. 26).

Como forma de dar sustentação ao processo de participação da sociedade nos destinos de suas comunidades, é oportuno ressaltar que é cada vez mais evidente a inadequação de algumas políticas formuladas de “cima para baixo”, sem o envolvimento dos segmentos representativos da sociedade civil. Segundo Bandeira (1999, p. 9), “esse não é um problema exclusivo das políticas regionais, pois a persistência desse estilo tecnocrático continua a marcar grande parte das ações governamentais, nos vários níveis da administração pública brasileira.

Conforme resalta esse mesmo autor, utilizando-se de fontes produzidas por instituições internacionais da área de fomento do desenvolvimento, a ausência da comunidade no processo de concepção e execução de políticas públicas é apontada como uma das principais causas do fracasso de programas e projetos nas mais diversas áreas. De acordo com essa avaliação, segundo Bandeira (1999, p. 12),

a ausência de uma interação suficiente com os segmentos relevantes da sociedade tende a fazer que muitas das ações públicas sejam mal calibradas, tornando-se incapazes de alcançar integralmente os objetivos propostos. Além disso, quando tratada apenas como objeto, e não como um dos sujeitos do processo de concepção e implementação dessas iniciativas, a comunidade tende a não se identificar com elas, reduzindo sua sustentação política e aumentando o risco de que se tornem efêmeras.

O que se propõe de forma concreta é a adoção de um sistema que se estruture a partir de uma concepção “de baixo para cima”, de maneira que os processos decisórios e organizacionais estejam sob o controle dos atores locais, sob a ótica da solidariedade, incluindo tanto os agentes públicos como os privados.

Tal proposição não chega a ser uma iniciativa tão recente. Observam-se, por exemplo, relatos de participação da sociedade civil junto às esferas de governo nos anos 1970, conforme relata Haddad (1980, p. 14):

Era necessário aumentar o grau de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para as soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados.

Entretanto, como sugere Braga (2002, p. 32), se prevalecer a lógica individualista, concorrencial e de mercado, corre-se o risco dessa participação dos grupos sociais ser utilizada como uma estratégia para legitimar interesses de grupos dominantes, transformando a desejada descentralização em fragmentação e ainda reduzir os efeitos de uma possível inclusão e equidade social.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos procedimentos metodológicos adotados, esta pesquisa é classificada como qualitativa, uma vez que procurou analisar a atuação de entidades denominadas de agências de desenvolvimento local e regional, junto às suas comunidades, buscando verificar as suas potencialidades e fragilidades, tendo como referencial a teoria do desenvolvimento local endógeno.

Assim, o presente artigo se propõe a analisar as agências de desenvolvimento local e projetos de empreendedorismo social que conduzem ao desenvolvimento local sustentável, compreendendo a região Sul do Brasil, em particular o cenário formado pelas agências de desenvolvimento do Paraná, sendo estes os eixos axiológicos da pesquisa realizada.

Trata-se de um estudo de caráter exploratório que pretende avaliar a atuação de agências de desenvolvimento e alguns projetos de empreendedorismo social e as suas relevantes contribuições para o desenvolvimento local sustentado. Alicerçado em informações obtidas principalmente por meio de pesquisa bibliográfica, buscou-se analisar as formas de atuação das associações de desenvolvimento local, que se utilizam da implantação de projetos de empreendedorismo social e da obtenção de fundos estruturais de apoio na concretização dos seus objetivos.

Uma das estratégias utilizadas nesse estudo foi a de procurar identificar os principais elementos facilitadores e os elementos bloqueadores de sustentabilidade dos projetos de desenvolvimento local. Verificou-se, por exemplo, que há diversos interesses de natureza particular e clientelista quando da definição e execução de ações com vistas à promoção do desenvolvimento local e regional.

Tal análise foi aprofundada por meio de um levantamento acerca das experiências de ADLs e ADRs paranaenses e de outros estados da região Sul do país, procurando, dessa forma, expor o papel indutor de organismos vinculados aos setores empresarial, sindical, educacional, entre outros, além de identificar as principais perspectivas dessas organizações.

Em síntese, a metodologia e as estratégias de ação utilizadas na pesquisa em tela podem ser assim descritas:

- 1) Trabalho teórico e metodológico com base em levantamento e análise da bibliografia especializada sobre agências de desenvolvimento e desenvolvimento local endógeno;
- 2) Leitura e análise de textos e documentos elaborados e/ou utilizados pelas Agências de Desenvolvimento Local e Regional e outras instituições (especialmente organizações não-governamentais), em suas experiências de implantação de projetos de desenvolvimento e seus diversos instrumentos de sistematização de planos e projetos de planejamento local e regional;
- 3) Análise dos resultados de experiências práticas de diferentes organizações.

A escolha das entidades objeto do presente estudo, que são as agências de desenvolvimento da região Sul do Brasil, foi definida pelos critérios da acessibilidade e de identificação com o propósito de avaliar a atuação e desempenho de agências não governamentais, visto que a intenção foi concentrar a pesquisa em agências identificadas com políticas pautadas na contribuição do processo de desenvolvimento local e regional e com um histórico de atuação em ações importantes no desenvolvimento das suas regiões e de suas comunidades.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. A criação e estruturação das agências de desenvolvimento

O processo de desenvolvimento regional brasileiro alcançou importantes transformações ao longo dos últimos trinta anos, a partir, principalmente, dos instrumentos disponibilizados pela Constituição Federal, com a instituição de um novo pacto federativo. Isso ocorreu tanto no surgimento e consolidação de novas dinâmicas regionais como também na adoção de algumas políticas públicas inovadoras. Tais transformações conduziram a soluções, mesmo que parciais, por meio de planos e programas regionais de desenvolvimento. Para isso, foram utilizadas estratégias de integração voltadas para a promoção de um desenvolvimento regional equilibrado.

Na busca pela redução das desigualdades regionais, o Estado brasileiro, em suas três esferas de governo, buscou alternativas na promoção do desenvolvimento econômico e social. Entre as estratégias utilizadas estava a de implementar políticas públicas mais eficazes, que estimulassem a integração de espaços regionais. Um dos principais estímulos foi a criação dos fóruns de desenvolvimento regionais, normalmente integrados às associações comerciais e associações de municípios.

Os fóruns foram uma iniciativa da sociedade civil, e surgiram como uma oportunidade em reunir entidades públicas e privadas, órgãos de representação de classe, instituições de ensino e de pesquisa, que passaram a discutir os problemas locais e/ou regionais. Os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná possuem exemplos significativos no que se refere a atuação de agências e de fóruns de desenvolvimento. Um dos principais exemplos foi a criação na década de 1990 do Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT), que surgiu, conforme relata Ribas Júnior (2008, p. 161), a partir da implantação do Fórum de Desenvolvimento da Associação dos Municípios do Oeste Catarinense (AMOSC), que tem como centro dinâmico o município de Chapecó. Na sequência, outros 16 fóruns regionais também foram constituídos.

É importante ressaltar que no caso específico de Santa Catarina, os fóruns regionais partiram da premissa de que era fundamental a participação da comunidade regional na elaboração dos projetos integrados de desenvolvimento, ou seja, as diversas entidades participantes se comprometeram a elaborar e aprovar projetos que fossem do interesse da comunidade como um todo, sem que houvesse privilégios para algumas delas.

A partir do momento que as ações da comunidade precisavam ser colocadas em prática, constatou-se a necessidade de se criar uma estrutura que desse o suporte adequado na execução das atividades administrativas e operacionais. A experiência europeia foi a inspiração para a criação de agências de desenvolvimento regional (ADRs), que passaram a contar com uma equipe de técnicos na execução dos projetos e na prospecção de ideias a partir das discussões entre as entidades participantes.

Filippin, Rossetto e Hermes (2005, p. 8) relata a forma de atuação das agências de desenvolvimento de acordo com as experiências do estado catarinense:



Cada agência atua como um corpo técnico básico, específico e devidamente capacitado nas áreas de consultoria, pesquisa, identificação e elaboração de projetos regionais, para tornar cada território proativo em relação aos governos estadual e federal e também em relação a outras regiões do país e do mundo. Para que possam atuar de forma integrada no desenvolvimento em nível microrregional e na melhoria da qualidade de vida, agregando valor ao sistema econômico catarinense, as ADR's têm uma configuração operacional enxuta. Pode-se imaginar a ADR como um consórcio público/privado das instituições de suporte local, a partir do qual estas formam uma rede, atuando de maneira articulada no fomento à cooperação para o desenvolvimento sustentável.

A partir dessa configuração, tendo por base o estudo sobre as agências da região Sul do país, acrescenta-se ainda, segundo o mesmo autor, algumas das principais características de uma agência de desenvolvimento local ou regional:

- 1) Constitui-se como uma plataforma técnica e institucional, de caráter operativo, que identifica os problemas de desenvolvimento setorial ou regional;
- 2) Seleciona as oportunidades para intervenção e levanta os recursos necessários para a ação;
- 3) Articula as instituições que atuam no território, promovendo e monitorando projetos que otimizem as soluções para os problemas identificados;
- 4) Acompanha a conjuntura econômica e as questões socioculturais da região em que atua, funcionando como um observatório local.

No Rio Grande do Sul observa-se a existência de mais de duas dezenas de agências, seja de abrangência municipal, microrregional, regional ou setorial. São em sua maioria criadas como instituições de direito privado, sem fins lucrativos, contam com a participação do poder público local ou regional e parte delas busca nas universidades o apoio necessário para o desenvolvimento de pesquisas e projetos. De acordo com Kornin (2011, p. 6), essas agências “estão articuladas através de um fórum, criado a partir do trabalho da Pólo RS – Agência de Desenvolvimento, para estimular a troca de experiências sobre desenvolvimento regional nos municípios e nos setores da economia gaúcha”.

Principalmente na região Sul do país, é expressivo o número de entidades criadas com o objetivo de promover uma aproximação entre a sociedade civil e o poder público local. Os projetos concebidos por essas entidades propõem quase sempre dar melhores condições às atividades produtivas já existentes na localidade ou acionar mecanismos para o surgimento de ações que venham a alavancar atividades que desenvolvam as potencialidades existentes, mas ainda inexploradas. A agricultura familiar, a agroindústria, o comércio e o turismo são setores que normalmente são objeto das ações dessas agências.

#### **4.2. As agências de desenvolvimento paranaenses**

Embora haja uma carência de informações sobre a atuação de agências de desenvolvimento no Paraná, observa-se que a maioria delas constituiu-se a partir de iniciativas locais endógenas, quase sempre por ações de entidades e de lideranças locais. Não há um modelo padrão para as agências paranaenses existentes, uma vez que elas foram concebidas em situações muito específicas e com objetivos nem sempre semelhantes.

Algumas delas surgiram por meio da associação de empresas sediadas no município ou em uma determinada região. Outras foram constituídas a partir de iniciativas de entidades de classe, mas criadas através de lei municipal, configurando, nestes casos, a opção por uma entidade pública que congrega representações de entidades não governamentais, em sua maioria entidades patronais, locais ou regionais.

As agências paranaenses, invariavelmente, utilizam-se de instrumentos financeiros para a sua gestão e operacionalização de seus projetos. Os recursos financeiros são oriundos de convênios, financiamentos públicos, repasses do poder público local/ regional e prestação de serviços, normalmente em volumes abaixo do necessário para viabilizar todos os projetos propostos. Há também, segundo relatos de dirigentes e técnicos de agências, grandes dificuldades na captação de recursos pelo fato de que a legislação atual não permite algumas formas de operações financeiras entre o poder público e essas entidades de direito privado e sem fins lucrativos. A indisponibilidade de avalistas e falta de patrimônio como garantia inviabilizam a captação desses recursos e, conseqüentemente, a execução de projetos de interesse da comunidade local ou regional.

Além dos recursos financeiros, as agências paranaenses criaram ao longo dos anos importantes instrumentos não-financeiros para tentar viabilizar suas ações e alcançar os resultados desejados. Conforme relata Kornin (2011, p. 8), esses instrumentos podem ser resumidos à criação de observatórios, banco de dados e projetos desenvolvidos com instituições acadêmicas, formação de mão-de-obra e de quadros gerenciais, cooperação técnica com vistas a promover inovações tecnológicas, prospecção de negócios e assessorias a prefeituras.

Considerando que as agências de desenvolvimento do Paraná possuem perfis distintos, com configurações e atuações diferentes umas das outras, Kornin (2011, p. 8), na intenção de classificá-las em função de suas perspectivas organizacionais e operacionais, apresenta a seguinte distinção:

1) Organismos cujo foco é a oferta de serviços empresariais, como, por exemplo, agências que funcionam como braço operacional de APLs, agências que atuam na atração de investimentos para a internacionalização de uma determinada região e também no estímulo à criação de projetos de inovação tecnológica;

2) Organismos que realizam programas e projetos de políticas públicas voltados ao desenvolvimento produtivo e econômico, com assessorias às prefeituras, secretarias municipais, estruturando programas municipais de fomento ao desenvolvimento econômico. Também são desenvolvidos por essas agências planos de habitação, de saneamento entre outros.

De acordo com Ribas Júnior (2010, p. 40), havia no Paraná até 2008, um total de 13 agências ou entidades similares (Quadro 1), sendo que algumas em pleno funcionamento e outras com suas atividades paralisadas ou em fase de implantação. Passada mais de uma década do levantamento realizado, constata-se que a maioria delas encontra-se sem uma atuação efetiva e outras simplesmente foram extintas. Entre as extintas está a Evolut – Agência de Desenvolvimento Regional de Guarapuava e Região.

Antes da Evolut, por meio de uma iniciativa da Associação Comercial e Industrial de Guarapuava (ACIG), a partir do ano 2002, várias entidades foram convidadas a participar do projeto de criação de uma agência de desenvolvimento local. De acordo com Minerva (2003), após inúmeras reuniões e a apresentação do plano de implantação e funcionamento da entidade, o plano foi interrompido pela própria ACIG.

Conforme relato de Ribas Júnior (2008, p. 156), foram criados nove grupos temáticos para fazer um diagnóstico de cada tema, gerar uma visão de futuro e propor ações a serem desenvolvidas. Em 2004 foi criada a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Guarapuava (ADESG). Devido a conflitos político-partidários, os dirigentes da ACIG decidiram interromper as atividades. Somente em 2006 as atividades foram retomadas, quando houve o lançamento do projeto Nova Indústria.

Ainda segundo o mesmo autor, em dezembro de 2006 a ADESG sofreu alteração estatutária e mudou sua denominação para Evolut e sua área de atuação foi modificada para Região Centro-Sul do Paraná, compreendendo 29 municípios e uma população de aproximadamente 500 mil habitantes. Em março de 2007 foi lançada regionalmente e qualificada como OSCIP. No entanto, suas atividades foram interrompidas sem ter havido a execução de projetos.

Em sentido oposto à Evolut, o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá, criado por lei municipal em 1996, tem se apresentado como uma agência local de contínua e efetiva atuação e com resultados expressivos ao longo de sua existência. Conforme manifestado por seu corpo diretivo e por algumas entidades integrantes, o modelo adotado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá tem servido de referência para várias outras agências do país.

**Quadro 1- Agências de desenvolvimento e entidades similares no Paraná e municípios-sede (2011)**

<b>Agência de Desenvolvimento</b>	<b>Município-sede</b>
Agência de Desenvolvimento Curitiba S.A.	Curitiba
Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná	Francisco Beltrão
Associação de Desenvolvimento Tecnológico de Londrina e Região	Londrina
Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná	São Miguel do Iguaçu
Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá	Maringá
Instituto de Desenvolvimento Regional de Maringá	Maringá
Instituto de Desenvolvimento Regional de Toledo	Toledo
Evolut – Agência de Desenvolvimento Regional de Guarapuava e Região	Guarapuava
Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Ribeira e Guaraqueçaba	Curitiba
Agência de Desenvolvimento Terra Roxa Investimentos	Rolândia
Agência de Desenvolvimento da Região dos Campos Gerais	Ponta Grossa
Agência de Desenvolvimento Regional de Paranaíba e Região	Paranaíba
Agência de Desenvolvimento Regional de Loanda e Região	Loanda
Agência de Desenvolvimento Regional de Irati e Região	Irati

**Fonte: Kornin, apud Ribas Júnior (2011), com complementação do autor.**

### 4.3. Fragilidades das agências paranaenses

Não são apenas as dificuldades na captação de recursos que dificultam a atuação das agências de desenvolvimento paranaenses. Há uma série de outros obstáculos que inibem a sua atuação e as tornam menos eficientes na consecução de seus objetivos. Uma dificuldade histórica enfrentada por praticamente todas as agências, refere-se ao não reconhecimento, tanto por parte do governo estadual como federal, da própria existência dessas entidades e muito menos dos projetos propostos e em execução.

Até mesmo os governos locais muitas das vezes não são ouvidos pelas outras esferas de governo em suas reivindicações e em suas propostas de planejamento de médio e curto prazos. Sendo assim, os anseios das comunidades locais, quando absorvidas pelos programas concebidos pelas agências, quase sempre com o apoio ou participação do poder público local, não são considerados nas políticas públicas e nos orçamentos estadual e federal.

As mudanças periódicas dos mandatários do poder público local, a falta de interesse de órgãos públicos e privados em apoiar a organização e as iniciativas das agências, o não reconhecimento das propostas e do esforço das entidades integrantes dessas agências, os diversos interesses de natureza particular e clientelista quando da definição e execução de ações com vistas à promoção do desenvolvimento local e regional, constituem-se em elementos inibidores para o avanço dos projetos de interesse da comunidade local ou regional.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recessão econômica, a mudança dos modelos políticos, os complexos conceitos e interpretações sobre o papel do Estado, além do inesgotável debate sobre a relação entre entes públicos e privados, apresentam novas e importantes questões sociais para as quais as teorias sociais, econômicas, culturais e políticas não nos dão respostas satisfatórias.

Tal constatação exige a ascensão de novos sujeitos, formas e ações que busquem alternativas a uma conjuntura que há tempos não atende às demandas da sociedade. Atitudes inovadoras emergindo sob a tutela de novos agentes são entendidas como formas de empreendedorismo social e catalisadoras de transformações sociais. Reconhece-se, assim, a oportunidade de cumprir uma missão que tem por objetivo a criação e sustentação de valores sociais e econômicos imprescindíveis para a promoção do bem-estar social.

Nesse sentido, o desenvolvimento local endógeno constitui-se em um processo de mudança e crescimento econômico estrutural tendo por base a utilização do potencial existente em uma determinada localidade, seja um município ou uma região. Para tanto, os fatores determinantes são a capacidade propulsora do próprio processo “de dentro para fora” e a utilização do capital social e dos recursos locais, de forma a promover os rendimentos crescentes e também a criação de externalidades positivas. É nesse contexto que se apresentam as entidades não-governamentais como as agências de desenvolvimento local (ADLs) ou regional (ADRs) e os conselhos de desenvolvimento municipal, com algumas experiências positivas no Brasil, em especial na região Sul do Brasil.

Alcançar as mudanças necessárias para a promoção do desenvolvimento endógeno e sustentável exige atitudes de grupos e entidades, destacando a participação efetiva do capital social representado por organizações comunitárias, movimentos sociais, ONGs,

produtores e empresas de pequeno a médio porte, governos e organizações governamentais locais e regionais, instituições de pesquisa e ensino.

Embora as teorias do *Desenvolvimento Local Endógeno* sugiram a existência de fóruns de discussão e articulação, que se consolidam na criação das ADLs ou ADRs, o questionamento que se faz é se esses fóruns não funcionam, muitas das vezes, mais como arenas de legitimação dos interesses dominantes do que como ambientes de participação efetiva dos cidadãos.

Respostas a esse questionamento foram fundamentais para verificar a viabilidade e eficácia do trabalho realizado por essas agências.

A constatação é de que realmente, em diversas situações pesquisadas, observou-se a predominância dos interesses do poder público e/ou de segmentos empresariais nos processos de discussão e de operacionalização das ações. Utilizando-se da afirmação de Mayer, apud Braga (2002, p. 22), “nem sempre os sistemas de negociação local se abrem a influências democráticas, podendo, em muitos casos, transformar-se em um espaço dominado por um grupo fechado que representa apenas interesses muito particulares”.

Na busca de elementos norteadores que contribuam na criação das agências de desenvolvimento, é oportuno utilizar-se aqui do referencial teórico acima mencionado, que tem como fundamento básico, segundo Braga (2002, p. 27), o argumento da existência de duas únicas alternativas diante do desafio colocado pela globalização: adotar uma estratégia de desenvolvimento exógeno, atraindo investimentos externos para regiões periféricas com objetivos redistribucionistas, ou adotar uma estratégia de desenvolvimento local.

Defendendo o argumento de que a alternativa do desenvolvimento exógeno é uma via limitada, de possibilidades muito reduzidas em virtude das tendências inerentes ao processo de globalização, autores utilizados neste trabalho afirmar ser o “Desenvolvimento Local Endógeno” a única opção possível. Assim, o desenvolvimento endógeno é apresentado como senão a única, como a melhor alternativa para a promoção do desenvolvimento local ou regional. A pergunta que se apresentou desde o início é se em um sistema globalizado como o atualmente existente é possível sobrepor os interesses locais aos interesses globais, mais amplos e complexos.

Evidentemente conclui-se que as correntes promovidas pela economia global são mais impactantes e determinam, portanto, os fluxos dos investimentos e dos negócios. Entretanto, as iniciativas de origem local ou regional podem também, paralelamente e mesmo de forma coadjuvante, ter um papel fundamental no processo de desenvolvimento de um município ou de uma região.

O objetivo geral da pesquisa foi o de promover uma reflexão sobre a atuação das Agências de Desenvolvimento Local, num contexto de uma crescente participação de entidades não-governamentais em um cenário de dificuldades e limitações na atuação dos poderes públicos. Verificou-se, entretanto, desde o princípio, a necessidade de aprofundar estudos sobre a abordagem teórica do “Desenvolvimento Local Endógeno”, analisando sua base conceitual, suas estratégias políticas e suas principais fragilidades.

Outros elementos específicos foram também objetos de estudo, como a análise de experiências de ações de entidades locais, a avaliação de programas inovadores de empreendedorismo econômico e social e, ao final, a proposta de se apresentar um modelo de arranjo institucional em condições de atender as demandas econômicas e sociais de municípios de médio e pequeno portes. A maior dificuldade na realização da pesquisa foi encontrar informações sólidas, com os devidos registros, sobre a atuação de algumas agências

de desenvolvimento local. Observou-se, portanto, o pouco compromisso ou preocupação com a memória das atividades e dos projetos pretendidos e até mesmo os colocados em prática.

Constatou-se, no entanto, uma significativa aproximação entre os fundamentos e proposições da teoria do Desenvolvimento Endógeno Local e as práticas utilizadas em diversas situações observadas. Evidentemente que algumas ações desenvolvidas por agências ou entidades similares não levam em conta, ou sequer conhecem, as contribuições teóricas disponíveis sobre o tema.

Conclui-se também, ao longo do estudo, que o grande desafio das entidades observadas, especificamente as da região Sul do país e especialmente as agências paranaenses, com destaque para a experiência no município de Guarapuava, está na obtenção de recursos financeiros para a execução dos projetos propostos. Esse já era um elemento considerado no momento da escolha do tema. Sejam recursos locais, públicos ou privados, ou mesmo recursos da esfera federal ou internacional, as barreiras de ordem administrativa, burocrática e principalmente legal tornam-se quase sempre um obstáculo para o financiamento das ações pretendidas.

A maior dificuldade para a conclusão da pesquisa foi o de apresentar um modelo de arranjo institucional em condições de atender as demandas econômicas e sociais de municípios de pequeno e médio portes, conforme objetivo proposto no projeto inicial. Verificou-se, por exemplo, que a legislação brasileira ainda dificulta enormemente a atuação de entidades não- governamentais. As suas relações com entidades públicas e sua integração com o poder público local encontram uma série de obstáculos, além disso, a falta de um ordenamento jurídico específico limita e frustra a atuação dos empreendedores sociais.

Por fim, deve-se considerar que as particularidades de cada município ou região exigem muitas das vezes arranjos específicos, que devem ser forjados pela própria comunidade e organizados por lideranças que possuam o espírito do empreendedor social. Não se deve perder de vista, no entanto, a necessidade de que tais organizações devem estar a serviço da comunidade local ou regional. Os poderes públicos locais devem comprometer-se com os projetos originados nessas entidades e usar de seus instrumentos institucionais para viabilizá- los.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro. TEXTO PARA DISCUSSÃO No 630. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. Brasília, fevereiro de 1999.

BRAGA, Tânia Moreira. **Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania**. São Paulo: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 5, p. 23-37, USP, maio de 2002.

DOWBOR, Ladislav. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FILIPPIN, Eliane S.; ROSSETTO, Carlos Ricardo; HERMES, Fátima Maria Franz. **A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense**. Cadernos EBAPE.BR, vol. 3, n.2. p. 01-13. Rio de Janeiro: julho, 2005.

HADDAD, Paulo Roberto. *Participação, justiça social e planejamento.*—Rio de Janeiro: Zahar Editora; 1980.

KORNIN, Thaís. **Agências de desenvolvimento e a ampliação da esfera pública para a gestão territorial.** Curitiba: Iparde, 2011.

MARTINEZ, Renata de S. OLIVEIRA, Sheila F. P. **Desenvolvimento Regional e Local fomentado pela participação e articulação dos atores sociais.** Franca: FACEP Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão, v. 16, n. 3, p. 301-312, set/dez 2013.

MAYER, M. **The shifting local political system in European cities.**Brighton: University of Sussex, 1992 (mimeo) in: BRAGA, Tânia Moreira. **Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania.** São Paulo: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 5, p. 23-37, USP, maio de 2002.

MINERVA CONSULTORES. *Atas de reuniões da Evolut - Agência de Desenvolvimento Regional de Guarapuava e Região.* Guarapuava: 2003.

RIBAS JÚNIOR, Osny T. **Avaliação de Desempenho de Agências de Desenvolvimento Regional utilizando as experiências em curso na Região Sul do Brasil.** Florianópolis: Revista Iberoamericana de Engenharia Industrial, v. 1, n.1, p. 26-50, jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Proposições para a melhoria do desempenho de agências de desenvolvimento regional utilizando as experiências em curso na região Sul do Brasil.** Tese de doutorado. Florianópolis: UFSC, 2008.

TENÓRIO, Fernando G. **Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros.** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004.

\_\_\_\_\_. **Gestão de ONGs: Principais funções gerenciais.** FGV, São Paulo: 2009.

VASQUES-BARQUERO, A. Apud BORGES, **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.