



## **DOCUMENTOS TEMÁTICOS DA HABITAT III**

### **12- DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL**

**Nova York, dia 31 de maio de 2015**

*(Versão não editada 2.0)*





# DOCUMENTO TEMÁTICO SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

## PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento econômico local, competitividade, urbanização, desenvolvimento equitativo, diversificação, resiliência, externalidades, ambiente de negócios, desenvolvimento de competências.

A sustentabilidade das cidades deve basear-se em um crescimento endógeno, por isso a abordagem do desenvolvimento econômico local (DEL) é essencial. É importante que os municípios utilizem plenamente seus ativos e vantagens comparativas. No entanto, isso nem sempre é alcançado. Este documento visa aumentar a conscientização sobre os benefícios de uma estratégia de DEL para áreas urbanas. Embora exista uma literatura abundante sobre DEL, está fora do objetivo deste artigo cobrir todos os seus aspectos.

## PRINCIPAIS CONCEITOS

- **Desenvolvimento Econômico Local:** o DEL é um processo de desenvolvimento participativo que incentiva acordos de parceria com os representantes de todos os setores. Seu objetivo é fornecer um roteiro entre as principais partes interessadas, públicas e privadas, em um território definido, permitindo a concepção e implementação conjunta de uma estratégia de desenvolvimento comum. Esta estratégia permite a utilização de recursos e vantagens competitivas locais em um contexto global, com o objetivo final de criar uma cidade resiliente e sustentável com empregos decentes, e estimular a atividade econômica.
- **Economias de urbanização e de localização:** As economias de aglomeração têm duas formas: economias de urbanização e economias de localização. A primeira abrange os benefícios advindos de tipos diferentes de empresas se localizarem próximas umas das outras. A segunda inclui os benefícios das empresas do mesmo setor se localizarem próximas umas das outras. Uma densidade maior de pessoas e empresas gera um fluxo de ideias, promovendo a inovação. A densidade também permite às empresas tirarem proveito de economias de escala e de vínculos com os mercados de insumos e produtos.
- **Parcerias e redes:** o desenvolvimento econômico local requer a colaboração entre setores e instituições, indivíduos e organizações. O sucesso é possível quando a colaboração é eficaz, transparente e coordenada.
- **Ambiente favorável aos negócios:** contexto positivo e previsível para a realização de negócios, onde as condições relacionadas com a política, instituições, regulações, infraestrutura e cultura, lançam as bases para os mercados funcionarem.



## DADOS E FATOS IMPORTANTES

- Cidades geram mais que 60% do PIB global e abrigam mais que 50% da população. Estima-se que 600 cidades irão gerar cerca de 65% do crescimento econômico mundial até 2025.<sup>1</sup> Por exemplo, 1,9% da população da China vive em Xangai e a cidade produz 13% do PIB.
- Ganhos de produtividade resultam de economias<sup>2</sup> de urbanização e de localização, que atraem trabalhadores qualificados e empresários e empresas mais produtivas.<sup>3</sup> Controlando pelo nível de qualificação da mão de obra, as estimativas de elasticidade da renda per capita em relação à população urbana variam entre 3% e 8%. Cidades menores também têm um papel a desempenhar quando cidades médias se tornam centros industriais na fase madura de urbanização, servindo como ligação entre mercados urbanos maiores e as áreas rurais. A competitividade de uma cidade depende acima de tudo da força de seus setores econômicos. No entanto, a competitividade depende também da qualidade das instituições de governança, incluindo a sua capacidade de tributar, planejar, legislar e aplicar a lei, apoiar as empresas e o desenvolvimento do capital humano, e de incentivar a participação do público na tomada de decisões. Onze das 20 cidades economicamente mais competitivas do mundo são também classificadas como tendo as instituições de melhor qualidade.<sup>4</sup>
- Os jovens representam uma das maiores fontes de potencial econômico inexplorado. Cerca de 262 milhões de jovens estão economicamente inativos e a maioria destes jovens reside em cidades.<sup>5</sup> A segregação profissional baseada em gênero persiste, assim como as disparidades salariais entre os sexos; as mulheres, inclusive as mais jovens, são mais afetadas pelo desemprego e subemprego.
- O DEL é importante para promover uma economia urbana sustentável e inclusiva, assim melhorando a qualidade de vida nas cidades e reduzindo as desigualdades de renda e de gênero. O DEL também é importante para tornar as cidades mais resilientes e prontas para gerenciar crises. Durante os momentos de crise, a conexão com as economias regionais, nacionais e globais é particularmente difícil.

## RESUMO DO TEMA

As decisões tomadas pelos líderes das cidades de hoje têm um impacto duradouro, portanto têm potencial para construir o sucesso no longo prazo ou lançar suas cidades em uma rota de desenvolvimento insustentável. A alta produtividade econômica per capita, baseada na aglomeração de empresas e de mão de obra especializada, torna a cidade um motor econômico a nível regional. Cidades em crescimento podem injetar até 30 trilhões de dólares por ano na economia mundial até 2025<sup>6</sup>.

Dada a produtividade das cidades, a rápida urbanização apresenta uma oportunidade única para

---

<sup>1</sup> McKinsey Global Institute, *Urban World: Cities and the Rise of the Consumer Class*, (2013)

<sup>2</sup> Rosenthal, S. & W. Strange, "Evidence on the nature and sources of agglomeration economies" in V. Henderson and J. Thisse (eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, (2004). Vol. 4. Amsterdam: North-Holland, 2119– 2171.

<sup>3</sup> K. Behrens; G. Duranton, F. Robert-Nicoud, "Productive Cities: Sorting, Selection and Agglomeration", *Journal of Political Economy*, (2014) 122 (3), pp. 507-553.

<sup>4</sup> The Economist Intelligence Unit, *Hot spots 2025: Benchmarking the future competitiveness of cities*. (2013)

<sup>5</sup> World Bank Database, <http://databank.worldbank.org/> (Accessed 27 May 2015)

<sup>6</sup> McKinsey Global Institute, *Urban world: Cities and the rise of the consuming class* (2013).



centenas de milhões de pessoas saírem da pobreza. No entanto, se não houver planejamento, o rápido crescimento da população também pode gerar um impacto negativo na qualidade de vida, reduzindo o acesso a serviços de saúde de qualidade, aumentando a degradação ambiental, levando à falta de habitação adequada e agravando a desigualdade. Essa situação contribui para deseconomias de escala (engarrafamentos, poluição, reassentamento) que ao longo do tempo poderão afetar a eficiência, a produtividade e competitividade da cidade, formando um círculo vicioso. O DEL é uma condição necessária para as cidades de todos os tamanhos explorarem os seus pontos fortes. Neste contexto, três questões interligadas precisam ser ressaltadas. Em primeiro lugar, o papel geral de uma estratégia DEL. Em segundo lugar, como essa estratégia deve ser utilizada para a promoção de um ambiente favorável aos negócios. Em terceiro, a capacitação e o desenvolvimento institucional local para o DEL.

### 1. O DEL é uma estratégia-chave para o desenvolvimento urbano.

A complexidade do ambiente urbano exige uma estratégia com ferramentas adaptadas aos desafios locais. Os governos municipais têm reconhecido esta realidade e muitos estão ativamente tomando mais iniciativa na gestão das suas cidades. A gestão descentralizada das cidades se torna mais do que uma solução prática, sendo formalizada por meio de políticas nacionais que transferem competências para as autoridades locais. No entanto, estas medidas nem sempre acompanham o acesso aos recursos necessários ou a competência jurídica para implementar novos mecanismos de financiamento. As novas responsabilidades de autoridades e gestores locais também implicam a necessidade de desenvolver as habilidades e capacidades locais. Estratégias de DEL podem ajudar líderes municipais a criar as bases de um crescimento de longo prazo e resiliente por meio do empoderamento de atores locais, fortalecimento de capacidades e melhores ferramentas para gerir cidades. O DEL é uma ferramenta crítica para gerir mudanças de curto e longo prazo.

Como estratégia para explorar o potencial de um território e mitigar as externalidades negativas do crescimento urbano, o DEL pode ajudar a fortalecer as capacidades econômicas de uma cidade e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Para projetar uma boa estratégia de DEL são necessárias informações de alta qualidade que possam identificar os desafios e priorizar as ações para enfrentá-los. Embora as ações devam sempre atender às necessidades específicas do contexto local, há elementos centrais que qualquer cidade deve considerar como parte de uma estratégia DEL.<sup>7</sup>

Existem conexões importantes entre as áreas urbanas e rurais associadas à força de trabalho, divisão e trocas do trabalho, cadeias de valor e transferências de capital que afetam o desenvolvimento social e econômico de ambas as áreas. Conexões urbano-rurais e uma abordagem territorial que as conectem são essenciais para todos. Existe uma relação positiva entre a adequação da infraestrutura que liga áreas urbanas e rurais e a facilidade da mobilidade, o acesso a empregos e meios de vida dignos e a melhoria da segurança alimentar e renda urbanos. Investimentos adequados em infraestrutura urbana-rural, particularmente em transportes e comunicações, também melhoram a produtividade rural e proporcionam melhor acesso a mercados, empregos e serviços públicos em ambas as áreas.

---

<sup>7</sup> Orientações em desenvolvimento econômico e social (DEL) podem ser encontradas, por exemplo, nas plataformas mencionadas no final deste trabalho.



## 2. Criando ambientes favoráveis aos negócios

Um aspecto chave do DEL é a criação de um ambiente favorável aos negócios, positivo e previsível que apoie o bom funcionamento do mercado e permita que empresas existentes prosperem e atraiam novas empresas bem como investimentos nacionais e estrangeiros para a região.

Para a criação deste ambiente, o governo local pode considerar um conjunto de instrumentos de política, incluindo o fortalecimento das instituições e marcos regulatórios locais, fornecimento da infraestrutura necessária para apoiar a inovação, reforço do capital humano e promoção da fluidez dos mercados (regulação imobiliária e financeira), sempre preservando as condições culturais e a identidade local.

Ao simplificar ou alterar restrições caras e obsoletas e facilitar o processo de licenciamento de empresas, governos locais podem reduzir as barreiras ao crescimento e entrada para empresas estabelecidas e emergentes. Isso pode incluir processos administrativos simplificados para licenciamento de empresas, rezoneamento de terrenos e aprovação para construção e criação de "centro de negócios multisserviços" para reduzir a burocracia desnecessária.

Coordenar o planejamento da infraestrutura e do uso do terreno é essencial para a criação de áreas vibrantes onde as pessoas possam chegar facilmente a seus locais de trabalho. Regulações flexíveis para uso do terreno e zoneamento que se adaptem aos ambientes em mudança e que levem em conta a infraestrutura disponível também são importantes para apoiar o desenvolvimento econômico (por exemplo, escritórios perto do centro regional, ou terrenos industriais perto de instalações ferroviárias ou portuárias). Investir na infraestrutura necessária, incluindo escolas, habitação, institutos de treinamento, hospitais, creches, instalações de lazer e espaços verdes para o atendimento e uso adequado do terreno (como por exemplo serviços de transporte, água e esgoto, internet com banda larga) podem atrair novos negócios ao reduzir os custos iniciais do investimento. Regulações que permitam o desenvolvimento de mercados financeiros também possuem um impacto sobre os investimentos.

Intervenções adicionais, tais como treinamento para o desenvolvimento de habilidades e o apoio a incubadoras também pode ajudar a fomentar a inovação. Por fim, um marco jurídico eficiente que estimula a confiança em contratos e a administração de taxas e impostos justos e transparentes dão às empresas a estabilidade e a confiança que precisam para fazer investimentos de longo prazo em uma região. Ao garantir que uma parte desta receita seja reinvestida em serviços e infraestrutura local, as autoridades locais podem demonstrar o valor do investimento do setor privado naquela área.

## 3. O reforço do desenvolvimento institucional e da capacidade local por meio do DEL.

Em muitos casos a criação de um ambiente favorável para os negócios requer fortalecer a capacidade da autoridade local e aumentar a autossuficiência municipal. Por causa do aumento da transferência de responsabilidade das autoridades nacionais para as autoridades locais, é esperado que elas administrem cada vez mais com menos. Essas responsabilidades são raramente acompanhadas dos aumentos necessários em habilidades, capacidade ou recursos. Tendo em conta este desafio, a



importância de capacitar os governos locais e a capacidade das instituições locais para fazerem grandes contribuições para o desempenho econômico sustentável não pode ser subestimada. Isto é amparado pelas evidências: 11 das 20 cidades mais economicamente competitivas do mundo são também classificadas como as que possuem as instituições de mais alta qualidade.

O reforço da capacidade do governo local inclui liderança e gestão, a coleta e o gasto de recursos públicos de forma eficiente e transparente, o gerenciamento dos ativos regionais, planejamento do investimento e a capacidade de coordenar a o uso do território e o planejamento de transporte local e regional. Os governos locais com competência e ferramentas para a implementação dos programas de DEL, podem alavancar seus ativos e vantagens locais, diversificar suas economias e expandir as oportunidades econômicas para sua população.

Os governos locais necessitam de apoio para aumentar a sua capacidade no desenvolvimento de estratégias de DEL. Além da cooperação tradicional, envolvendo a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) e organizações internacionais, a cooperação descentralizada e parcerias multi-nível entre cidades podem aumentar significativamente o valor e a sustentabilidade das estratégias desenvolvidas.

## PRINCIPAIS MOTIVOS PARA A AÇÃO

A partir da análise das três questões acima, foi definido um conjunto de ações relativas ao DEL:

- Garantir dados confiáveis e análise cuidadosa para guiar a estratégia. Dados qualitativos podem melhorar a compreensão das causas e variações locais das externalidades negativas (como por exemplo a pobreza, o aumento nos preços da terra, degradação do meio ambiente) que acompanham a rápida urbanização e o crescimento econômico. Uma análise de tendências e a desagregação por gênero podem ajudar os gestores públicos a identificar gargalos e oportunidades. Dados sobre tendências demográficas, de emprego e setoriais permitem que os governos locais não só tomem decisões melhor embasadas sobre a alocação de terrenos, investimentos em infraestrutura e políticas, mas também forneçam às empresas as ferramentas de que precisam para fazer o mesmo. Uma estratégia global de dados deve ser desenvolvida, envolvendo os governos locais, regionais, nacionais e suas associações para garantir a qualidade, adequação, precisão e disseminação.

Graças à revolução atual em tecnologia da informação (TI) e Big Data, autoridades locais têm a oportunidade de compreender melhor os seus desafios em tempo real e colocar suas economias em uma trajetória de crescimento inclusivo. Mas a crescente disponibilidade de grandes quantidades de dados também representa um desafio para análise. Na verdade, é a análise, mais do que os dados por si só, que é de grande valor para uma boa estratégia de DEL. Essa análise deve identificar os pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças da área. Desenvolver a capacidade interna para tal análise deve ser considerado um fator-chave para uma estratégia de DEL.

- Identificar as vantagens comparativas e as áreas prioritárias para investimento para alavancar os



ativos existentes na região<sup>8</sup>. As áreas prioritárias são identificadas através da análise das condições locais, levando em conta vantagens comparativas, setores competitivos, oportunidades para atividades com valor agregado e ativos naturais disponíveis. Ao alavancar e expandir os pontos fortes e capacidades locais para apoiar o papel da cidade como centro eficiente para melhorar a competitividade econômica, o DEL pode estimular o crescimento econômico de uma região e fomentar ligações urbano-rurais. Atividades específicas incluem o preenchimento de lacunas nas cadeias de abastecimento e o fortalecimento de cadeias de valor setoriais específicas para reduzir a perda econômica de uma região ou melhorar o acesso de produtos a mercados mais amplos. Regulamentações e políticas sobre o uso da terra podem ser ajustadas para permitirem atividades de alto valor com poucas externalidades.

- Identificar as boas práticas. Boas práticas globais podem ser adaptadas e implementadas em contextos específicos a cidades através do DEL. Estas práticas deverão incluir aquelas que:
  - Melhoram a capacidade das autoridades municipais, locais e regionais para desenvolver estratégias de DEL inclusivas com a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento econômico das mulheres.
  - Apoiam a implementação holística da agenda de trabalho digno através do DEL.
  - Desenvolvam e fortaleçam as redes de intercâmbio entre cidades, envolvendo cidades com tamanho, interesses e desafios semelhantes, com o apoio de organizações internacionais relevantes.
- Garantir que os valores e objetivos locais guiem o desenvolvimento de ações que apoiam a economia local. Ao contribuir para o desenvolvimento econômico a nível local, e como parte de um processo participativo, parcerias e redes entre as autoridades locais, o setor privado (trabalhadores, empregadores e cooperativas), organizações não-governamentais, incluindo as que representam a voz das mulheres, jovens e outros atores locais podem ser construídas e ajudar na tomada de boas decisões coordenadas, amplamente apoiadas e, portanto, duradouras.
- Usar estratégias de DEL para coordenar o planejamento no uso da terra, transporte, infraestrutura e investimento. Ações coordenadas entre estas áreas podem ajudar as cidades a superar os desafios trazidos pelo rápido crescimento. Embora o financiamento e o planejamento de investimentos sejam preocupações de primeira ordem para os líderes locais, o investimento por si só não ajuda o desenvolvimento econômico a prosperar. Decisões coordenadas sobre o uso da terra, transporte e infraestrutura são essenciais. Isso ajudará os líderes locais a identificar o conjunto de políticas que permitirão às cidades e regiões vizinhas a colherem os benefícios das economias de urbanização e de localização, atrair e alavancar os investimentos privados e conectar pessoas a seus empregos, ao mesmo tempo em que se reduzem os riscos potenciais.
- Definir e reforçar um portfólio completo de instrumentos que promovam o desenvolvimento econômico e que ao mesmo tempo aumentem a qualidade de vida. Isso exigirá como primeiro passo: (a) compreender os custos ligados ao aumento de produtividade em termos do custo de vida e (b) considerar um conjunto abrangente de ferramentas para apoiar o crescimento e

---

<sup>8</sup> Ativos também podem incluir bens intangíveis tais como, a história, a cultura, beleza natural e patrimônio que pode ser capitalizado para desenvolver e promover a indústria do turismo. Para o turismo ver, por exemplo Estrutura Conceitual para TSA <http://statistics.unwto.org/content/tsarmf-2008> (acessado em 27 May 2015).



desenvolvimento, minimizando as externalidades negativas que o crescimento rápido pode trazer (por exemplo, poluição, congestionamento, etc.). Uma estratégia abrangente de DEL requer um conjunto de instrumentos que incluem:

- Ferramentas para planejamento e gestão da terra, direitos ao desenvolvimento, investimentos em capital humano e inovação. Exemplos incluem o apoio a um ambiente favorável para negócios por meio de reformas de políticas, e regulatórias e investimentos públicos eficazes. Integrar a formação e a educação nas atividades de DEL.
- Apoio para indústrias e empreendedores emergentes por meio de ferramentas de capacitação profissional para criar uma força de trabalho qualificada, serviços de assessoria e apoio para potenciais empresários (por exemplo, incubadoras, centro de serviços integrados), e serviços de extensão para ajudar as empresas a se modernizar e exportar.
- Ferramentas para apoiar a criação de empregos para jovens, vinculando programas criados especificamente para corresponder às necessidades da indústria local e para conectar os alunos com potenciais empregadores.
- Ferramentas para usar o financiamento, incluindo microfinanciamentos, e outros tipos de investimentos para alcançar objetivos maiores.
- Identificar as melhores ferramentas para aumentar a eficiência, assegurando a equidade e reduzindo os custos, são contribuições essenciais para o DEL.

## PLATAFORMAS E PROJETOS

- UN-HABITAT: Setor de Economia Urbana/ Kit de Ferramentas de Desenvolvimento Econômico Local
- OIT: site sobre Desenvolvimento Econômico Local DEL
- Banco Mundial: site sobre Desenvolvimento Econômico Local
- PNUD: ART apoio ao desenvolvimento local

*Os Documentos Temáticos Habitat III foram preparados pelo Grupo de Trabalho do Habitat III das Nações Unidas, uma força-tarefa das agências e programas da ONU que trabalham juntos para a elaboração da Nova Agenda Urbana. Os Documentos Temáticos foram finalizados durante a oficina de escrita do Grupo de Trabalho da ONU em Nova York, de 26 à 29 de maio de 2015.*

*Este Documento Temático foi co-liderado pelo Banco Mundial, ONU-Habitat e OIT com contribuições de UNDESA, o PAM, OMT, CBD e da UNESCO.*

*Documento traduzido livremente por Emilio Freitas, através da plataforma UNV online ([www.onlinevolunteering.org](http://www.onlinevolunteering.org)). Revisão técnica gentilmente realizada por Camila Meireles, UNOPS Brasil.*