

# 国家政策支持 与地方发展

2008 年版

这个版本文字与前一年的版本几乎相同，只是做了一些更新和修正。最重要的更新涉及在这短短一年内地方发展所取得的进步。

发展的中心是农村发展，小型和中型城市人口迁移规模的数字非常引人注目，尤其落后地区有更大的活力。因此，整个北部和东北部地区的增长较快，而且巨大的区域不平衡状况开始扭转，这一点很重要。

我们注意到，衡量整体不平等的基尼系数已下降为 0.55，这是目前国家取得的最佳成绩。成千上万的人离开了贫穷和匮乏的地区，在全国创造了积极和有期望的气氛，原因也包括了国家近年来对应用经济的研究，及对最贫困群体大量增加情况的重视。

这些有记录记录的进步，不仅是政治的结果，还是多种举措共同施加影响，以改善“下层”经济状况而实现的结果。

请记住最重要的是，家庭补助金领取已达到 4500 万人。该方案是为了支持家庭农业（Pronaf），金额从 2002 年的 25 亿雷亚尔上升到今天的 130 亿左右，刺激了对工业增长最重要的粮食生产。经济强劲复苏，最低工资购买力提升了约 30%，代表着数以千万计人口的收入水平得到重大改善。无论是谁，收到的薪酬将得到调整，如退休工资。良好的经济气候也使得 90% 的企业就工资进行了重新谈判，并带来实质的工资水平提高。

这些及其他项目产生了新的购买力，即使是在最落后的地区，逐步提高的小额投资使经济流动更加活跃。

值得一提的是，这项研究在 2007 年 1 月被提交给了总统卢拉，因而在支持地方发展方面取得很大的进展。在 2008 年为地方配备了 11.3 亿雷亚尔的资金，2009 年制定了投入资金翻一番的公民方案，涉及全国 60 个地区的 958 个城市。巴西银行的分行网络正在有针对性的执行区域可持续发展（HSD）方案，一个相应的巴西联邦政府计划。银行显著扩大了项目方案并采用小额信贷支持小生产者。这些和其他计划显示这些机构正在逐步认识应支持国家基层的发展。

虽然已经取得了良好的效果，但还有很长的路程要走。我们的基尼系数为 0.55，因此仍然属于世界上最不平等的国家，有 4 千万工人刚学完基础课程，其中 15 岁以上有五分之一的人是半文盲，东北地区工作人口中有 17% 仅接受过一年的教育。

因此，本文中的所有建议，目的都在于创造一种环境，更有利于地方经济的发展，尤其有利于本地资源的利用，并受乘数作用影响，使用也更加有效率，从而使地方受益于积极发展的浪潮。

圣保罗，2008年10月

项目协调员：**Paulo Vannuchi, Márcio Pochmann, Silvio Cacciabava, Pedro Paulo Martone Branco, Juarez de Paula, Ladislau Dowbor**

## 概述

在 2005 年和 2006 年，公民社会协调召开了讨论、研讨会、访谈、学习等活动，研究得出了系列的成果，希望能够提出一项全面的计划，以推动巴西的国家创新政策，支持地方发展。

在召开的 9 次全体会议，5 次研讨会中，汇集了巴西全国的知名专家和主要组织、专门机构的代表，这使得研究网络和参与党派得以多元化，代表更广泛的意见。

其中，巴西的微型和小型企业，因为他们遍布全国，无处不在，是项目中的关键利益对话者，他们承担了公民的社会责任，但却没有得到任何财政资金的支持。

巴西基金银行针对国家的金融代理机构开展了有史以来最广泛的地方发展调查，调查机构包括银行、小额信贷机构、非政府组织、合作社成员和积极分子，及社会和经济方面的专家、学者，市长和其他公共管理者。采用的方法为定性和定量研究，搜集到 27 个联邦中 5637 份调查问卷。受访者回答了 8 个主题，每个主题 3 个分问题的问卷。

另一方面，城邦研究院对 25 位来自巴西和南美洲国家（智利，萨尔瓦多，乌拉圭，秘鲁，阿根廷，厄瓜多尔和墨西哥）的专家进行了大型访谈，收集了 34 个全面的咨询意见和具体的政策建议，获得了大量显著和有价值的建议。

项目每月召开一次全体会议，平均每次有来自数个国家的 50 名专家，以及九个部委和两个秘书处，八个国有企业（巴西银行，澳斯卡德圣卡塔琳娜银行，国家银行经济和社会发展署等）和联合国机构（联合国开发计划署，国际劳工组织和世界银行），以及一些国家和大学的专家参加。

项目相关的各种讨论、访谈、计划等研究成果将在两本图书中出版，并在市场上发行。其中一本汇集了 11 个关于这些问题更深层次权威专家的访谈采访。另一本是由 17 位专家在全体会议、研讨会过程中形成的书面研究报告。

我们将结论刊印出来，旨在总结和综合与会议过程中，所有达成了强烈共识的分析和建议。为国家发展政策的一贯性提供引导，该政策工具应由联邦、州和城市政府共同执行，反对任何存在偏见的集中分配预算或构建庞大的官僚机构。

公民学院的发展项目得到了巴西矿业公司（CBMM）以及“邦吉和巴西淡水河谷公司”的资金资助，使得本报告所列名单上所有的人可以共同参与这项研究。

将本文及所有汇集起来的讨论和研究内容，提交给总统，是将该研究向州长、市长和议会提交的第一步，此后，也将提供给公共事务管理、组织和公司基金会、非政府组织，大学研究中心、工会、社会运动和民间参考。

欢迎所有的公民通过写信或发送电子邮件提出批评、建议、更正、补充及修改。正如许多我们常规工作项目所提出的各项建议，例如零饥饿项目、巴西的公共安防工程、政治改革项目、青年项目等。这些建议最终形成本文的新版文稿，比旧版质量更优，著作权也更加集中。

## 简介

发展可以被看作是公共投资或私人部门在一个区域或更高领域的现代化过程。更广泛而言包括了创造就业机会，提高中小型企业收入，消除贫困，减少不平等现象，提供优质公共政策等，并往往是被认为外在和被动的。

但是，发展项目几十年的经验表明，当地的自我组织能力、社会资本、公民参与和社会进程是它的内在重要动因。发展不仅仅是一个在经济增长方面的设置。它是一种构成社会文化和政治生活的动力。

许多城市、地区、社区构成地方领域，并开始关注本地发展。内部空间的民主能富有成效的动员社会行动者，例如政府、企业、工会、民间组织，具有组织调动地方的潜力。人民应该停止等待，卷起自己的衣袖，采取更有活力的行动，在新的机制和社会安排下调动可用的资源。外部投入固然重要，但应有一个有活力的社会作为必要的补充。

卢拉总统时期，政府已努力在基层实现包容和动员。例如家庭补助金计划惠及到4500 万以上的公民，占全国人口的四分之一。最低工资和购买力在此期间也大大增加，雇员和退休人员的生活质量得到大幅度提高。新产生了约9万个就业岗位。公共卫生资源增长了两倍，直接惠及了低收入人群。在最贫穷的社区用有限的资源为青少

年开放大学空间，创建新的生活。巴西在消除贫困和收入分配不平等方面取得了良好的效果。

而且这一进展是可持续的，是阐明和概括生产力必要的新举措。从政府决定的那一刻，到最终政策的全面执行，为了把广大人民纳入国家发展之中，非常重要的一点是倚重那些来自人民的力量，这样才能形成前进的机制，以及减少阻碍的产生。

这不是授人以鱼和授人以渔之间的选择。这涉及到调动社区积极参与国家发展计划，通过自治实现社会发展，实现有创造能力的再分配方案，并将结构性的经济和社会发展包容在其中。

在正式的行动建议之前，我们必须谈到一些在当今地方发展中存在的，阻碍发展的扭曲认识和障碍的具体例子。在圣路易斯，马拉尼昂州，市政府翻新学校设施时不得不做根据法律规定，进行国家招标，最终圣卡塔琳娜公司承担工程。其结果是课桌从 3,000 公里以外的地方运送而来，而当地就有许多小型家具企业。

亚马逊工作组，一个重要的地方联合组织，它包括约 530 个边远地区，其目标是促进地方发展。这个组织不能用社区广播进行沟通 and 动员民众，因为根据法律，这种类型的广播机构只能在一千米半径内广播，而这一距离相对于广袤的亚马逊是微不足道的。信用社的存在可以摆脱私人资产不足的局限，但平均需要九个月过程繁琐的申请，才能在央行那里得到批准。任何人试图开设或关闭一个小企业都要面对种种的官僚障碍。

从地方社区的视角来看待问题，是一个意义深远的关注点变化。从“政府可以为我们做什么？”到“政府如何支持我们正在做的？”问题并没有发生大的改变。在各政府机构，公共机构或私人公司的支持下，从研究本身的角度来看，通过相互了解、倡议和沟通，努力提高生产力和社会效应的最大成果。

在巴西的精英阶层中，有一个共同的想法，那就是普通的老百姓是一种负担。我们不得不承认，在现实中普通老百姓被剥夺了他们应得的机会。今天，国家对社会基层的投入在国家重建的历史进程中至关重要，因为这是必须消除的障碍，以防止潜在障碍的出现。普通老百姓并不是生活在一个缺乏创新和不稳定的状况中，只是因为缺少了协调和支持他们的机制。

国家有一套强大的系统来执行各项政策。大型农户也有足够的支持机制，包括财政支持和开放的国外市场。生产规模庞大的企业、大型工业集团，能够聘请顾问等专业人员，或策划广告宣传活动，以推广其产品。但对于小型企业，虽然有一些具体的措施，但却相差很远，不能被视为国家真正能支持地方发展的有效政策。

这里不是建议用联邦官僚自治来取代地方的行动举措。相反，地方行动举措的存在起到了释放潜力、消除障碍的作用。数十万正在进行的地方行动清楚地表明了对新的国家政策的需要。根据微型和小型企业的一般规律，如果使用更多的公共资金用于本地采购，对地方发展应该是一个很大的帮助。由国家资源整合部和中央政府颁布的地方生产力协议，是地方行动开展合作的重要文件，能带来更多的综合效应。一些创新性的经验，例如参与式预算，就能更好的合理利用公共资源；巴西西北银行的小额贷款项目的普及，能够使金融资源的分配更加公平；类似巡逻队一类的组织是充分利用和动员地方资源解决问题的好例子。

这样的一些地方行动涉及到了不同层级的政府，并且包括了公司、公民社会组织、研究机构，如巴西农业研究公司研究等。地方力量的声音越来越强大，并且随着贫困人群资源流动的增加而在继续加强。

科研机构及技术咨询机构，如圣保罗的瓦佳斯，已经开始对这项工作提供支持和引导，巴西城市行政学院通过它的公共管理和公民计划——里约热内卢的伊班——圣保罗城市管理与政策学院研究中心，若昂皮涅罗基金会，米纳斯吉拉斯及其他数十个机构提供技术支持。圣保罗有 7500 个这种类型的创新实验登记，城邦工程在“城市暗示”中发表了超过一千种创新实验，巴西银行基金会就是在约 230 个社会网络技术经验的基础上形成的。

值得注意的是，地方发展是建立在伙伴合作基础上的。因此，并不只是个别的几项行动，而是包括了区域内的多个组织结合在一起，进行跨部门和领域的合作。伙伴关系让不同领域内的资源整合在一起，相互补充，不再零碎和分散。

如果公司不是一个个严密的组织体系，便很难想象这些企业会使我们的经济有如此的生产力。如同经济依靠这样的一些公司，国家的发展同样依靠着基本的地方单位，需要对这些地方单位进行有效、合理的管理。实际上，地方政府是国家构成的基础，虽然最高层的管理很重要，但是创建大规模的基础设施，确保政策和技术对宏观经济平衡作用的实现，这些都需要在地方层面通过周密的组织和管理，依靠地方的智慧，以及地方行动者们的民主参与来实现。

尽管大部分决策由联邦政府或州政府做出，但是地方政府才能最终理顺地方的各种关系，在地方的社会空间中协调各种矛盾，让参与者都具有创造力，组织并监督地方信息系统。所以关键的问题是，如何让 5562 个作为国家基础的地方政府有能力管理好这一切？地方政府治理能力的提升，是一个国家的基础，不仅会影响地方的生产力，也会对全局系统的生产力和社会问题带来影响。应该以分权的方式，通过给予小

型农户和地方更多的支持，让地方政府能参与实施过程，能够对民主和地方决策的实际发展进程做出贡献。

总体来说，给予地方必要的支持是必须的，而且这样的支持应该在地方层面被整合，而不是零散的。同时，我们也必须确保这样的支持不会取代地方在发展过程中的支配权，而是鼓励地方政府的主动权。我们应该给人们提供培训，让资源能够得到更好的利用。建立机制性的解决方案能够促进地方政府内部的联合，促成不同部门、领域的合作，形成发展机制。地方议会只是整个机制中的一个部分。更少的官僚机构，更多的工具和资源，管理上的灵活性，地方参与者的有效组织，教育和信息支持，这些能够带来更多就业和可持续发展。

为什么要在地方政府、地区和微观区域层面，以及社会协同，例如贸易促进会、农业科研机构、职业技术培训学校和其他的支持性机构来讨论发展问题？因为生产力需要在整个过程中都有系统性的整合一致，以确保不会出现没有培训资金投入创造工作机会，或足够资金保证技术支持的情况出现。

每一个公司都希望能合理的配置生产性要素。为了知道如何做到这一点，很多商业管理课程都会教授如何有效的管理和配置可以获得的资源。同样的，地方机构也必须学会如何有效的配置自然资源、人力资源、社会、文化和经济资源，而且是以民主的方式，以地方社区中一名成员的身份来做到这一点。

这里我们又回到我们的中心议题。真正的经济发展，是包容性、公众参与以及民主的，不是仅仅从上至下的推动，而是明智的整合不同贡献者的力量。经济的“上层回路”也需要必要的支持。如今恢复平衡也要依赖于“下层回路”的基础，同时，这也代表了巨大的潜力，不仅是对发展生产力而言，也能够通过包容性和持续性的社会发展来减少社会的不平等。

在这样的观点下，这个项目研究的结论是阻碍地方发展的因素，以及逾越这些障碍的对策有八个方面，并且相互有一些交叉和综合。

- 1、资金与市场
- 2、技术
- 3、机制形成
- 4、信息
- 5、交流
- 6、教育和培训

7、工作、就业和收入

8、环境可持续性

在“国家政策支持与地方发展”项目的研究报告中，对这八个方面分别进行了阐述和分析，同时也应该留意到大多数的管理能力有赖于清晰的辨别他们之间的关系。

## 1、资金与市场

在财富不断集中的过程中，巴西社会也产生了资本，它阻碍投资，使各项行动分离，加剧了贫困。这个“去投资”的过程发生在几个方面。2008年8月，金融市场的平均数据是：公司资本占61%，个人银行贷款占88%，贸易利润105%，担保支付166%，信用卡229%，个人贷款264%。因此，Selic比率持续下降到现在的13%（2005年9月是34%），这种下降不只随着金融市场中介的参与，其结果是，对整个社会而言，小型投资的利率太高；而在大型连锁零售获得大量利润的同时，对于刺激地方经济非常重要的消费能力并没有增加。

金融中介和那些没有自己可再生资源的作用机制不同，在高利率和小金额的情况下下能便能发挥作用。但结果是，贷款的金额占国家GDP总量的38%，而另外68%的GDP处于大金额、低利率和低坏账率的状态。因为贸易公司往往和大型银行合作，给予较高的利率，这样就把地方金融市场的储蓄吸纳了，破坏了地方的生产潜力。

另外很重要的一点是，金融中介和私人商业机构构成了经济集团，而他们对地方投资并没有兴趣。以前，一个银行的经理会寻找地方的投资机会，把地方的储蓄投入到地方的生产中，而今天的贷款经理会把资金都转移到总部，投入到股票和债券中去，造成地方投资的紧缺。地方资金都被一些高利润的行业吸纳了，地方经济很难在当地找到融资机会，这样就造成了新的不平衡。

另一种去投资的方式发生在生产过程中的中间商身上。地方的收入往往有限，而市场是被一些中间商人，利用他们的网络议价能力所垄断。例如时常可以在新闻中看到，西红柿的生产者因为收购价格只有每箱4雷亚尔而破产，而消费者们在市场中要为同样重量的西红柿支付45个雷亚尔。要获得资金必须通过商业中介，对小型的农户尤其如此；同样，政府的统一采购制度也导致同样的结果。所以，当生产者以很低的价格销售产品时，他们便没有能力再投资和扩大生产。

在私人领域发生的去投资化过程必将给公共资源造成困境。地方融资困难在1988年的宪法中已经被部分预见。到1990年代，地方政府公共资源分配逐渐增加，达到了17%，但是和其他发达国家相比仍然是比较低的。

我们需要留意的是，城市化的水平已经达到了人口总数的84%，这需要大量的公共资金投入城市基础设施、健康、教育、卫生和其他需要政府提供的公共产品中。对这些公共产品的管理通常在地方层面是最有效率的，因为不同的城市有不同的情

况，只有当地人才能更好的了解自己的需求，控制经费支出，并且对结果和产出有直接的利益和关注，而在远方的官僚体系无法做到这些。

所有这些因素，高利率、低贷款额、金融中介机构对地方储蓄的吸纳、地方贷款经理功能的消失、政府采购和中间商的影响、地方政府获得公共资金限制，结合在一起就形成了遏制地方发展和经济活力的机制。富有的地区、大型公司和金融机构的利益，取代了由地方来调动资源，促进就业、增加收入、提供产品和服务。我们应当扭转这样的趋势，通过大规模社会项目投入的方式，来推动生产力。

以美国为例，在这样一个支撑着全球金融的国家中，都设立了地方投资法案，通过设定一定的评价指标，法案规定银行必须将在地方吸纳资金的一定比例重新投入到地方的发展中，如果银行没有达到一定的生产力指标，将没有资格参与国家的公共投资项目。在新的信息技术时代，这样的规定是非常必要的，因为地方的资金很容易被金融机构吸纳到其他更大的金融投资领域中。

在德国，大多数地方储蓄是分散在城市和乡村中的，以确保地方社区可以根据自己的实际需求使用。在法国，存在着大量的非政府金融中介组织，让储蓄者能够在政府的担保下，最终控制他们储蓄的使用。在瑞典，72%的公共资源是由地方支配的。同样应该提到的是经济加速发展的韩国，国家的政策对小型农户和地区实行倾斜，让收入维持公平的分配。

在巴西，这样的状况引起了高度的重视，并且也采取了一系列的重要举措。例如为了促进信用合作社、小额信贷、信贷担保机构发展所采取的措施。巴西银行的地方可持续发展项目就是一个通过发展金融机构来支持土地集约经营的例子；国家生产力小额贷款生产力计划如今已经覆盖到了 158 个机构、这些举措都开始在扭转不利的趋势，但是更紧要的是形成一套系统的政策，让地方能够通过一系列紧密联系的措施重新获得发展的资金。

面对地方资金被吸纳的不利局面，不可能通过单一的举措就能够解决问题，而是应该提出一些有待综合实施的建议。在国家政策支持地方发展文件的讨论和研究过程中，15 项具体和首要的建议被提了出来。

## **建议**

### 1.1

增加“底层回路”经济的信贷资金总量，通过对金融机构实行严格的借贷监管措施，扭转地方去投资化的过程。一个具体目标是，在 4 年内，投入到小型

和微型企业的资源要达到总体信贷量的 25%，商业银行要投入 10% 的资金，以促进地方生产力的发展。

#### 1.2

制定支持贫困地区借款者的综合计划，只是提供资金是不够的，同时也需要地方组织的存在、参与和接纳，以及地方领导的支持和对其进行培训。

#### 1.3

借鉴美国地方投资法案的经验，设立地方储蓄用于地方再投资的比例，并建立机制以鼓励基于地方金融投资的生产性投资机构。同时也建议金融中间机构公开其贷款的区域分布，让地方和地区间的资金和资本流动透明化。

#### 1.4

调整传统金融中介中信贷返还机构对地方生产力的影响，对有利于地方包容性生产力的举措给予支持。

#### 1.5

加快金融联合体的开设，通过建立新的行业法律，以及监管规范、培训，以及推出机制，促进和规范其发展。

#### 1.6

推动信贷担保地方分支机构的建立，与南部地区已经偿还贷款的信用合作社合作，以广泛和务实的方式落实执行。支持的方式包括将小型信贷支持计划的资金用于地方信用担保机构的组建中。

#### 1.7

为愿意设立地方发展项目的地方政府提供合作金融支持，撬动地方资源的使用。合作金融应当由有力的杠杆带动，以推动不同政府部门间的合作。

#### 1.8

为相关的项目提供培训和信息，包括金融中介机构的权力和义务，编辑和发布推广相关知识普及的手册，以缓解这个领域内的信息不平等问题。

#### 1.9

为提供社会和环境服务的社会组织提供金融支持，要求相关领域的公司透明公开，并承担相应的社会责任，借鉴欧洲的相关经验，推动非营利金融中介机构的发展。

#### 1.10

在国家电视台为中小型制造商提供在线商业信息服务，以减少中间商对生产者的不利影响。

#### 1.11

加强中小型生产者的公共合作营销机制，确保除商业中介外的其他市场销售渠道畅通。

#### 1.12

确保公共资金能够直接向生产者进行采购，对城市和地区一级的中小型企业提供优先采购权，对相关政府采购法案和规定进行必要的修改。

#### 1.13

为进行原材料初级加工的中小型企业提供资金保障，避免市场价格低靡时被迫低价销售，为合作社和联合会类型的生产者组织提供储藏和加工能力的支持。

#### 1.14

为发展型小额信贷服务的机构提供资金保障，鼓励这样的机构与地区的发展相结合，特别是与地方合作社和生产者组织的合作。

#### 1.15

为地方综合发展项目提供资金支持，帮助地方发展项目与信贷机构和地方生产能力相结合，为其提供合作性的金融服务。

结合第一项建议和市场金融领域，小生产者缺乏便宜而灵活的资金渠道，被中间商通过垄断其部分生产过程，赚取了他们收益中的绝大部分，而中间商借此剥削生产者，获得了自身发展。

总之，15项建议都将目标设定在为地方发展提供低利率的资金服务，提供融资渠道，简化流程和官僚作风，增加担保的灵活性，为贷款者提供应对多样性需求的培训，削弱商业中介带来的不利影响等。将关注的重点放在实际的需求和能够创造就业、增加收入的小型项目上。

值得一提的是为地方发展提供融资的总体目标需要尊重各地不同的需求和实际情况。在与专家们的访谈交流中，不断强调的关键问题就是现有的金融中介体系只提供僵化的服务，没有关注实际需求和问题，这对于追求利润的银行来说是有效的，但却不能为地方经济发展带来活力。最核心的应该是生产行为，而不是商业中介。我们应

当提醒自己，商业中介机构是从政府那里取得的许可，允许他们吸纳人民的资金，因此他们也应为社会公众的利益服务。

## 2、技术

在这个科技进步的年代，获得和应用技术已经成为推动发展的基本前提。大型公司都建立了自己的研发部门，通过各种生产链中的支持性机构获取小型公司的创新性和应用性技术，以及与大学签约进行研发等，但这些方式实际上是对产品和生产进行了垄断。

当我们提到技术这个词的时候，人们往往想到的是改良的机器设备或者种子等。实际上，技术也可以实现生产系统和组织系统的衔接，是生产过程的基本推动力。例如口服补盐液就是一个典型具有较大社会影响的技术，设计简便，应用成本低廉，易于传播。但是只有通过“乡村”这样的组织机构模式才能得到有效的应用，这个组织在巴西国内，联合了 3500 个乡村共 35 万名关心孩子成长的妇女，在高密度的资讯和组织模式下行动。

传统生产力的发展也应该得到关注。在“乡村关爱”这个组织的案例里，地区的健康改善就非常有意义。如果计算一下这项技术能节省多少医药支出，人员投入，减少医院支出等费用，可以明显看到经济理性的重要性。类似的，对废水进行初步处理的一些简单技术，可以大量减少地区的污染，改善卫生环境和避免成本高昂的疾病，进而增强旅游潜力，

在“国家政策支持地方发展计划”中，这种技术性进步的观点已经在好几处出现。我们已经很清楚的认识到应该把支持的重点放在适当的生产性技术上，这些技术可以改善金融和市场，同时也会改善信息和交流。

现有的技术支持形式有很多种，但都不能相互区别，或者在他们共同发生作用的同一个区域内整合。例如提供职业培训的机构，技术支持机构，技术创新机构，商业和社区组织的小型行动，这些分散的机构很难提供具有一致性结果的支持。一个实际的例子就是，让一个健身者去开旅馆，但缺乏获得资金的渠道，再加上金融市场要收取的利息，他的热情早就已经烟飞云散了。

换句话说，对地方发展有组织的支持应该以整合的方式来开展各项行动，这是一种“单一窗口”或者“节省时间”的技术，不同的社会行动者都能参与其中，得到适当的回应，或者建立必要的联系去获得缺失的东西。每一个区域，乡镇或地区，都必须依

靠多样性的核心技术支持，连接已有的机构，推动交流，激励创造性的学习，这才是所谓的“社会技术”。

值得指出的是，很多大学和研究中心，虽然也有部分与公司和政府在地区形成了合作关系，但是作为整体而言，还是没有进入到技术应用的领域中。虽然有一些创新，例如大学参与了圣卡特利纳州的就业规划，圣保罗市的大学为支持地方发展设立了技术性知识传播中心，还比如 USP 的“电话技术”都可以被看作是满足了需求的技术。当经济极大促进了各项活动中固有的知识，对更有效率伙伴关系的需求就变得更加迫切。技术已经成为获得金融和市场资源的重要途径。

虽然不同的地区可以通过公司的“上层回路”得到发展，但我们也逐渐发现，这样还远没有形成一个有利于社会包容和开放、促进生产力和系统规划的环境。公司可以在提供技术能力，管理和实践社会技术，带动专业技能方面提供帮助。

就国际比较而言，巴西既有优势也有劣势。如同已经提到的 Cepam、Ibam 等机构在推动公共领域的地方管理一样，巴西非政府组织联盟也在推动民间组织和基金会网络进行研究，整合几个领域和技术和培训支持系统。而以印度为例，在全国范围内已经建立了不少于 60 万个的技术支持性机构，这些机构是相互联系的，能够让各种地方创新在全国交流。日本在信息技术方面有非常富有活力的系统，为所有的小型生产机构提供支持（广义上讲，包括制造者、服务者和社会领域）。意大利的一些地区通过紧密的合作社网络来推动小型地方行动，实现了部门和地区的协同。

可以预见，当大公司纷纷建立自己组织内的技术创新时，经济的“底层回路”，包括了所有小型和中型公司和社会组织、民间组织和地方政府，以及大学和职业培训等学术机构，将因缺少协同系统支持，而导致总体性的延滞，不能保证技术进步能够带来大规模、大范围的发展。

在已经提出的一些建议中，考虑到不同情况的复杂性，我们强调在制定计划的过程中考虑以下的建议：

## **建议**

### 2.1

由科学与技术部组织一个全国性的在线信息技术网络，把技术和培训支持系统、研究中心和大学作为技术的源泉和传播者，利用社会技术网络和其他已经取得的经验，支持地方的发展；

### 2.2

借鉴印度和其他国家的经验，由研究所或者地区高级研究机构，为地方政府和地区提供多重目的的核心技术支持。

### 2.3

引导地区不同技术机构间交流机制的建立，建立支持性网络和供应链，推动社会和环境改进的行动，促进对能满足地区具体需求的地方机会分析和技术发展研究；

### 2.4

借鉴日本对微型和小型企业采用的方法，以及“乡村”机构的组织创新信息系统，确保地方机构能够获得国家和国际上一些最重要的技术创新；

### 2.5

建立各种地方治理中的社会技术和创新数据库（巴西基金银行、社会技术网络、公共管理和市民等），建立利益相关者的在线咨询；

### 2.6

对金融机构的贷款人员进行社会技术的基础培训，让他们能够对小型生产者的金融、技术进步起到推动作用，特别是在信息领域；

### 2.7

与科学与技术部合作，由社会技术网络和其他培训机构，对地方发展的社会技术和管理能力进行建设，针对社区领导、民间组织和政府公务员、信贷官员进行培训；

### 2.8

在地方建立商业孵化器，提供技术和金融的服务，建立全国范围内的连接和协作，促成相互的经验学习；

### 2.9

在大学开展社会技术的扩展课程，为地方社会行动者提供较大范围的培训；

### 2.10

以合作的方式，通过电视和广播节目传播社会技术，扩展地方发展行动中的“小生意，大生意”项目。

总体上来说，技术进步的扩展被各类大小型和分包商给限制了。这导致了不同经济领域的巨大差距，在整体上削弱了经济生产力。那么，以上的一些建议是为了让更多的技术进步被应用到更广范围的“底层回路”中，通过广泛传播知识和提供支持的过程来实现。

### 3、制度建设

在商业领域中不同规模的企业，有不同的运作管理是很正常的。机构也一样，只有通过减少官僚层级、分权、提高基层责任感、建立密集的信息系统，以新技术带动机构深入发展。

当我们将地方区域作为一个管理机构来进行观察，例如河流区域，研究如何理性利用他们的资源来提供系统的生产力，似乎公共领域就会陷入复杂的法律纠纷，建立在自上而下官僚控制基础上的僵硬制度不能有效的交流，和商业、社会的协作也非常的少，甚至没有。换句话会说，如果把地方区域作为一个机构，国家的一个构成部分，我们需要对管理的理性进行变革。

这种逻辑的中心是和地方政府紧密捆绑在一起的，地方政府往往没有一个管理信息系统，或者对地区内生活质量改变和结果披露的要求。这种地方治理的不透明让地方政府对批评的应对处于一种抵触状态中。其结果是这一领域的零散化，阻碍了公共管理的民主和透明化。

更高层级的政府应该推动地区制度的现代化和管理合理化。毕竟巴西的发展最终要体现在 5562 个地方政府的行动上。然而，合理化不仅仅依靠地区层面由政府或私人支持的大型项目上，很多人都将地方治理的合理理解为国家可持续发展很重要的“大政治”。

不同类型的小额信贷和地方项目可以在公共问责制度中得到更好的推动，这需要地方权力机构引入现代形式的问责制和评价制度。例如一些地方政府接受了来自欧盟的资金，根据资助者的要求，需要采取适当的方法来评估社会项目的产出。巴西银行管理了国家的大部分政府账户，它可以和联邦储蓄银行一起，对例如住房和卫生等重大项目引入先进和透明的问责制度提供全面的支持。通过金融杠杆的作用来激励制度建设的现代化是可取和合法的。

重要的是，地方公共机制现代化的推进离不开关键利益相关者的积极参与。通过论坛、议会或者发展委员会等形式，将潜在伙伴组织起来参与其中如今已显得非常重要。研究部门和其他主张通过有组织的行动规划来实现地区发展，并对类似技术和培训支持系统的支持性机构有特别的关注。公司、社会组织更需要通

过有组织的空间获得经济发展带来的利益，他们的参与能够在很多重要的领域应对失衡问题，而且可以通过参与平衡发展的过程获得许多生产力。

在巴西传统的行政管理中，地方治理是非常初级的。在城市化之前，地方政府被视为首府显得非常顺理成章，因为其他都是分散的农村地区和人口。随着城市化的进程，目前已经有 84% 的人口实现了城市化，每一个地方政府都成为了超越政治概念的成本与生产系统。虽然这只是最近才有的趋势，但这一点已经写入了 1988 年的宪法和城市法规中。

在巴西之前就实现了城市化的国家已经形成了复杂的地方行政规划系统，例如法国等斯堪地那维亚地区的国家注重地方分权，加拿大的社会管理地方系统等等。拉丁美洲在这方面的发展成效是显著，例如智利的“智利承诺”，阿根廷的“行动者圆桌会议”和“合作治理”，秘鲁的“消除贫困圆桌会议”等。

在巴西，各种支持发展的支持性机制对整合地区政策和行动规划有了确切的需求。农业发展部正在重新划定地区的边界，城市法规部也在协助制定相关责任规定；劳动部的经济团结项目，通过与地方发展计划的合作促进地方发展；Sebrae 开始广泛地与“地方生产性协议”合作；与人类发展咨询院合作，参与式项目在西北地区取得了重大的进展；圣卡塔琳纳州与地区发展委员会合作，将社会组织纳入到每个地区对州公共资源的决策过程中；巴纳拉州正在普及地方发展机构的设立；伴随着地方政府间联盟合作经验的增长，更多的资源可以在地区间得到有效利用；参与式预算建立了参与式和更加透明的社区；这些都是积极的进展，但是我们必须记住，一个像圣保罗这样有 2000 万人口的大都市，没有一种普遍适应其区域动态变化的治理和保证资源有效利用的工具，这样缺乏适应性的做法甚至还会削弱其规划功能。

这些进展都是每项制度在追求自己区域内的理性，并且管理理性是行动者在针对自己区域需求做出潜在贡献时获得的。当建造房屋是一项地方行动时，是施工负责人在对每个原材料，一砖一瓦的质量负责，而不是水泥和砖瓦的生产者。地方行政管理的合理性，即治理，当包含了透明、参与和问责性的时候，需要在地方层面更大范围的发展，才能应对发展项目的需求。

在这个项目的讨论过程中，制度层面始终占据了地方发展建议的主要部分，在金融和技术部分中讨论已经提到，地方发展的推动需要结构性的改变。目前的现状是国家大范围的城市化，新技术和信息管理的出现，以及对联邦机构决策透

明性的需求，这些都指向了所谓的“政府再造”，各地政府深化民主机制，让地方社区能够更直接的参与。

以下是在研究的过程中时常被提出的一些建议：

## 建议

### 3.1

由联邦政府出面，建立国家支持地方发展的机构，以便全面协调和组织，根据这项政策，由不同部门和政府官员执行的行动和项目都需要支持地方发展行动；

### 3.2

针对不同的地方发展机制，强调国家与地方和区域发展的紧密关系，通过建立地方委员会或者论坛，以减少各项行动间的不非协同状态，促进其为共同的目的努力。

### 3.3

考虑到多数地方政府在地方治理方面的能力相对较弱，根据之前的建议为地方政府和区域发展机构提供技术和金融方面的培训；

### 3.4

在中型和大型的地方政府中，将支持地方发展的机制正规化，以便使这些机构有更多的制度性资源，成为地区政策过程中的参与者；

### 3.5

为地方的微型和小型生产者协会、合作社开设“一站式”服务，提供整合性的技术和金融服务，减少繁文缛节的官僚程序，建立一个有活力的发展氛围；

### 3.6

减化对采购的法律规范，特别是为地方采购及信息提供便利，鼓励有能力的地方供应商协会和合作社提高竞争能力，繁荣地方市场；

### 3.7

在地方政府间建立平行的合作伙伴关系，特别是微性区域和区域间的服务传递；

### 3.8

根据地方可持续发展的需要，推动社会和环境责任政策的协调一致；

### 3.9

激励地方政府与社会组织、商业机构、地方或区域科研机构间合作伙伴关系的建立，寻求获得来自不同行动者的资本、知识和能力；

### 3.10

支持地区技术商会的建立，加强技术研究，推动最需要加强的地区工业部门振兴；

### 3.11

从城市部开始，建立工作组，简化各种阻碍地方合法发展举措的官僚障碍，促进各类地方发展委员会和机构的建立；

国家的发展最终还是取决于 5000 多个城市是否能够得到合理的治理，虽然整体发展需要联邦政府和国家采取积极的行动去平衡，但是系统生产力还是得依靠地方层面的机构进行合理治理。从某方面讲，一直贯穿于目前举措中的行动就是为了简化法律和制度框架对中小企业的束缚，让他们能从制约了地方发展的律和制度性法规中解脱出来。

简单的说，透明和参与是新体制框架的指导原则，不仅是在行政管理机构内，而且还涉及到与外部利益相关者的互动。参与需要简洁的程序，同时也需要向公民和地方参与者提供适当的信息。

## 4、信息

一个地区系统性的生产力依赖于高密度、有效的组织和传递给所有社会行动者的信息。在新的信息和通讯技术下，如果社区能获得帮助他们解决困难的信息，他们的机会和潜力都可以以较低的成本、得到相对容易的提高。

经常有一些关于议员、市长，以及企业和社会运动的错误信息在其所在地区传递。一个经理没有管理信息是无法管理一个企业的。然而大多数地区层面的决策者都会面临一个现实问题，那就是让一个地区的不同举措能相互汇集和协同作用，这是很困难的。

信息是客观存在的。城市的每个部门都在产生信息，例如公司的注册记录，研究信息，对公司的调查信息，各类国家和地方的统计信息等。但是信息只是提供给了高层的决策者，而没有通过有组织的渠道返回给地方行动者。虽然有国家的统计年鉴出版，但是为了系统提升生产力，需要根据地方决策过程合理性的需要，提供准确和有效传递的信息。

没有信息的提供就没有公民的参与。目前通过不同的传播渠道和外部机构传递的零星信息，使信息不能与地方发展相结合。例如国家的金融信息是通过审计署的评估提供，目的是为了有效控制，并不是为了是管理和资源的配置更加合理。

这个问题和每个行业的地区分布不同混杂在一起，形成了不同地区的差异，与这个地区的教育、健康、选举或者安全都有关系。每个区域都在组织自己的资源，构建一个整合、一致的知识体系。如何整合社会政策，例如参与和机构活力方面，是否应该对不同公民所在不同区域的社会领域进行分别讨论？

当经济、文化或者环境等不同的社会项目有公民参与其中时是最有效益的。参与主要发生在地方政策层面，在这里人们相互了解，能够对资源进行社会性的评估，能在邻里会议中进行讨论等等。信息能在地方层面传递是基础，至少能在市级层面传递，这样才能给地方行动提供信息支持。数以千计的信息分散在不同的国家机构中，有着不同的获得和分类方法，而且当地方的分类与此不同时，人们就很难在实际操作中了解到他们地方的现实状况。

事实上，地方政府通常是信息的提供者，所以往往更关注他们自己的利益。这种信息的逻辑是和政治意识联系在一起的，社会被视为使用者，或者消费者，而不是决策的主体。所以重点是需要了解哪些地方行动者需要得到适当的信息，以便使他们能积极参与到与他们自己的命运相关的决策中。这是地方治理合理性和发展民主进程的条件。

在一定意义上，信息技术领域已经发生了巨大的变化，但是信息还是在以传统的方式产生，但是类别、组织形式和获得渠道已经是另一个时代。指引的灯光因为错误的导向而变得暗淡，没有能照亮道路。挑战是在社会行动者参与到地方发展进程时的实际需求带来的。

阿雷格里港市议会采用了地图的形式标注注册的公司，酒吧、面包房、药店、化学公司等各种类型的公司都被标注出来。当一个市民想要开设药店，申请者可以被允许查看地图已有的药店分布，可以看到想注册的区域是不是已经有过多的药店，或者哪些区域药店还不足，而不是通过官僚的记录决定是否能够注册。这一举措让资源得到适当的分配，减少了对药店和其他服务网络的权力性规划，在确定最终地点的同时，又没有剥夺公民行动的自由。

配置信息的最主要目的是推动各类组织，以整合和一致的渠道，因地制宜的提供和传播信息，发挥多种渠道资源的优势，寻求一个统一的、坚实的地方发展信息基础。这项建议的优点在于如果有一个适当、满足地方信息需求的形式存在，很多机构都可以进行大量的努力，产出和储存信息。信息的产出已经存在了，现在需要完善对信息的使用。以现有的技术，这只是一项简单的设计和具有高社会产出的工作。

圣保罗市与 500 家公民社会机构一同拟定了 130 项基本的城市生活质量指标，并通过了城市的组织法，委任市长来实现这些目标。

这里要建议的是构建一个高密度信息系统，简单明了并对所有的行动者都开放。以下 10 项建议是为创建更具有社会和经济活力的议程所提出的。

## 建议

### 4.1

建立基础性和整合的地方信息系统，利用已有的几个子系统（IBGE，YES 市政信息管理系统，联邦储蓄等）为地方政府提供信息；

### 4.2

在市镇或更小的地区层面建立生活质量年报制度，借鉴巴西在这方面已有的经验（如西巴拉那州）和海外经验（美国的捷科斯维尔报告），让地方政府有评估他们真实进展的工具；

#### 4.3

对学校的教学课程进行修改，特别是地理、历史和社会科学等学科，结合城市教育委员会采用的培训手册，培养年轻一代了解自己所在区域的潜力和需求；

#### 4.4

鼓励大学系统建立关于本地和本区域的专辑和教学资料，通过课程教育和博士、硕士论文的方式来完成，以建立每个区域的信息数据库，让所有相关的社会行动者能够自由获取信息；

#### 4.5

扩展国家机构设计和提供地方统计信息的能力，提高 IBGE 提供地方数据的组织能力，与 Seade-圣保罗数据分析系统合作，有组织的鼓励和扩展地方数据；

#### 4.6

采用提供金融信息管理的方法和其他类似方法，扩展和普及州府和市镇金融管理系统，确保地方行动者在使用公共资源时享有透明性；

#### 4.7

应用 2005 年颁布的市镇信息公开法规，确保地方公共管理中更多的透明性，改善对信息系统的法律框架定义，可以美国的知情权法案作为参考；

#### 4.8

通过与地方学校、大学、非政府机构等的合作，建立一个匿名地方信息系统，让每个地区都有一个明确界定的地方政府信息收集和传播来源，并同时参照建议 4.2 和 4.3；

#### 4.9

建立对地方系统性生产力，以及对资产的评估方法（例如巴西利亚大学 Patrick Viveret 方法，Jean Gadrey 和 Jany Catrice 在“财富新指标”中展示的方法；美国 Calvert-Henderson 社会质量指标方法等）；

#### 4.10

建立地方和地区的机构间信息系统，与“收入增长指导”项目结合，与地区内的其他机构协作，由每个机构提供可视性数据，加强发展行动间的相互协同。

在商业中，“知识组织”的概念已经开始流行，一个理性机构是否能获取信息是机构生产力的关键。在地方发展的实际情况中，在很多不同行动者的参与中，同样应该建立“地域知识”，让公众能够自由的获得所有与地方相关的信息。

所有 10 个建议都是为了公民的知情权而提出。其中涉及到了法律领域（建立知情权的法律条款）、管理（信息管理）、经济（帐户方法）、政治（合作伙伴关系），同时也是为了促进教育、健康、安全等领域间的对话与合作。

挑战是巨大的。创造具体的机制来应对现实中的一个问题相对简单，组织协调机构间的网络却更复杂。但是值得我们记住的是公民们所面对的不是一个个条块分割的问题，生活质量是一个整合的过程。

与此类似，一个研究机构创造信息是对简单的，但是将信息提供给地方社区，让人们能够成为信息的最终拥有者却是复杂的。这是融入这个信息社会时代面对的关键挑战。

## 5、传播

大型媒体在国家层面传播娱乐和信息有着重要的作用，但是这并不能取代地方对本地媒体的需求。事实上，因为传播现在是一个多方的过程，传播知情权不应该只被看作是接收消息的权力。在这个领域，技术的创新异常迅速，由于传播的主流意识还是集中在大型传播媒体那里，相关机构和管理已经落后了数十年。现在的情形需要广泛的连接、灵活的网络化管理和民主的传播渠道。

需要强调的是地方通讯是发展的活力要素。单个项目可以简单的由官僚机制管理，但是创造有活力的氛围和文化来调动资源则是地方的问题，需要与地方事务相关联的沟通机制，才能在强有力的地方参与者支持下，创造和反映每个地区的日常意愿。人们通常关注的是东南地区的资本，但是却忽略了这个国家多样化的文化财富。每个社区通讯的权利是任何包容性过程的一个部分。

经济排斥是通过沟通和信息排斥直接体现的。在大部分的小型市镇，市场是非常有限的，商业网点不可能依靠广告商获得生存。公众利益因为政治的偏见而受到显而易见的损害。每个商业网点都应该有社区电台或者电视等公共通讯系统，或者互联网接入的普及。在巴西，94%的家庭拥有电视，但是地方却没有相应的通讯基础设施管理。从全国性的通讯网接收信号并不意味着包容和连接，而是让社区持续地孤立。

目前的技术能够让数字信号简易和低成本的广泛传播。看看快速扩展的手机市场就能知道，即便是最贫困的家庭都能意识到通讯是摆脱贫困的基本条件。小城镇和贫困人群在通讯上几乎都是被隔离的，事实上，在经济“底层回路”中的一系列包容性生产力发展措施，就意味着对通讯系统的需要，而不仅指在偏远地区接收广播或电视讯号。

一个里约的现实例子是 Anatel 公司在皮拉伊建立了覆盖全城的宽带互联网接入。任何一个小生产商或者店主，只要接入了互联网，就可以获得更廉价的采购价格，处理报价和增加销售的机会。皮拉伊的接入普及吸引了新的公司进入，提升了已有公司的产能。由于项目是公共的，市政部门向公司略提高一点收费，用以补贴贫困家庭的接入。在学校、家庭、医院、商业网点的宽带接入大大改变了城市的运作模式，信息在大众中得到了传递，一个地区内各方社会行动者和居民

通过时间和其他资源的理性安排而连接在了一起。在贫困社区的通讯连接改变了年轻人的态度，改善了学校教学，创造了新的利益和文化。皮拉伊的这个系统有效覆盖了数量众多的社区，年轻人不在因为通讯的欠缺而被孤立。

巴西之外的国家，这方面也取得了很多进展。印度在全国范围内建立了网络技术支持站。在城市地区，无论富裕还是贫困的国家都在掀起安装无线宽带接入热潮，平均每个家庭的成本仅为 10 美元，低于一本书的价格。法国可以通过一条线路连接到电视、互联网和电话。在美国和加拿大，如果发现大公司在这项服务中垄断，并导致接入的滥用和只为有钱人提供服务，政府就会采取扩大公共网络站点，兼并私人公司的做法。

我们也应该考虑通讯发展的过程，越来越多的服务都是基于互联网的，例如银行账户，如果没有网络接入就意味着增加了小生产者和贫困人口的数字鸿沟。如今确保信息的广泛接入就如同接入电线和自来水一样成为了基本需要。普及现代的信息接入意味着打破小型发展项目被孤立的阻碍。

数字包容在地方性合作中有不同的形式，对地方电台、电视网络的批准，巧妙的使用民主和电磁频率、宽带互联网，都能解放社会的基础活力，让人们能更好地应对问题。一个信息接入服务商可能对接入的普及并不感兴趣，而是对人们能为此支付多少钱在意。应该建立一个公共评价系统，将信息接入对整个经济发展的贡献纳入其中。在整个皮拉伊地区生产力因此变得更加有活力。

因为这是一项涉及到立法的举措，例如要改变对社区电台的限制规定；也涉及到系统能力和通讯的普及，而国家政策对包容性生产力有决定性的影响，在国家已经形成的地方对中央的依赖关系需要得到结构性的改变。应对这一挑战意味着将工具转交到社会行动者手中。巴西在电信方面已经做了很多，这表明对发展过程的文化层面的理解越来越多。这里要建议的是扩展和持续，让更多的协作效应发挥作用。

以下总结了 7 项可行的建议：

## **建议**

### 5.1

支持地方广播的建立，由地区或地区内的非营利协会或联盟运作，让文化和教育机构参与其中，为不同的发展行动者提供参与和开放的沟通手段。

### 5.2

广泛普及互联网接入，结合“数字巴西”的公共基础设施，鼓励“普及电信服务”项目提供资金，提供免费的软件和信用贷款购买基本的电脑，并与通讯部合作提供资金，投资地方项目和社会基础设施；

### 5.3

重新制定电信的法律框架，保证人们获取信息和参与的基本权利，特别是对社区电台新闻和播送半径的限制规定要放松；

### 5.4

通过无线电或卫星信号的无线宽带连接，发展偏远和农村的通讯基础设施，根据当地的情况采用本地线路、无线等混合的通讯系统；

### 5.5

鼓励建立地方发展国家信息机构，并提供相关服务，例如“儿童权利新闻社”；对未来的数据库进行投资和开发，为儿童和青春期少年保护提供服务；以及社会政策研究、培训和咨询院，社会技术网络，巴西基金会银行等机构。

### 5.6

在 Sebrae 的支持下，鼓励小型和微型信息通讯网络机构提供针对性的商业信息和技术，与劳动部和经济整合部，以及社会技术网络一起，分享和推广现有经验；

### 5.7

鼓励大学和学院建立电台和电视台，作为教学活动的的一个部分，促成学校通讯知识向地方社区的转化；

贫困人群并不缺少创造力，他们需要的是机会。一个或一批孤立的家庭没有关于外界的信息，或者观看一些与他们现实无关的节目，会觉得这个世界不是他们的，他们不是发展的主角，而是旁观者。要将通讯和信息有效与他们的现实结合，传播一个地区日常生活的困难和机会等信息，这才是发展的基本组成部分，也是新技术能做出的最根本贡献。不仅教育机会需要公平，增加我们所处的信息世界中的知识获取渠道也显得日益重要。

## 6、教育和培训

这里所指的培训是地方利用自己的资源，实现整体社区的经济、社会公正和环境可持续发展所必须的技能。这需要有能力强的人深入分析当地情况，制定规划并提出务实的建议，以提高生活质量。

过去遗留下来的教育系统完全脱离了地方实际情况，高深的课程都被产业知识所占据，没有包含对地区实际问题的了解。

以商业管理人才的培训为例，培训需要金融、物流、营销、人力资源、会计、公共关系、知识管理等综合课程，目标是让经理人能够了解复杂多变的环境，带领一支有竞争力的商业队伍。对一个地区来说现实却并不是这样。虽然有公共管理的课程，但课程的设置是为了应对不同领域的问题，例如建筑、商业管理，其重点还是在商业领域。专业的培训与技术支持系统课程或者扩展课程一般都需要专业的技能，目前还没有一个适合对地区进行综合管理的课程。

培训的内容要包括以上一些主要内容，以确保能够掌握地方社会经济发展的潜力，充分利用资源。巴西有大量没有有效利用的可耕种土地。综合利用不同地方政府的数据非常重要，因为在今天，广泛传播的、基于地方的社会背景知识，能为需要者提供更多的信息来源支持。

巴西有数百万人失业或者没有充分就业，我们需要从充分利用人力资源的角度来考虑行动，根据不同地区、州府的情况发掘资源。一旦让地方了解了这个问题，就应该让地方居民知道，一方面有很多事需要完成，一方面大家却站在一边无所事事，这是不理性的。

还有很多其他形式的未开发潜力，例如旅游区、地下资源、渔业、生物多样性等。需要面临的挑战是如何组织一个培训体系，让地方居民了解到他们所在地区存在的问题和拥有的潜力。为地方提供技术信息、其他地区组织和发展经验等方面的知识。

因为缺少了地方发展培训管理人员机制，而且面对市长、市议会（教育、健康等）、小型商业、非政府组织、社区组织等不断增长的需求，需要在更大的范围，集中更多的力量，合作分工。

现有的正在开展的培训活动，例如 Sebrae，Senac 和其他技术和培训支持机构，也有 Ibam of Cepam 和其他市政机构所开展的针对性的公共管理培训，也有例如城邦研究院和其他非政府组织的人力资源发展促进项目。各个大学和研究所也采取了相应的行动，例如圣保罗市的公民权项目、公共管理项目，以及由大学提供的公共管理硕士课程，和为城市议员们提供的地方发展培训等。在商业领域并不缺乏地区内整合的发展机制，同时也有很多企业与社区组织建立的伙伴关系。

在这个领域对培训者的培训形式主要还是个人在巴塞罗那大学、博罗那大学等接受的高等教育。对社区领导人的培训也存在着一些困难，因为他们在社会和政治方面的能力高，但是文化水平较低，阻碍了他们获得高等教育的机会。

另一项有意义的行动是让大学和其他高等教育机构在地方知识传播中发挥更积极的作用，并且承担这个领域培训管理人的角色。圣保罗市 Senac 机构就正在做这方面的协调工作，在地区发展、理论和技术研究等方面开展工作。目前对大多数被排斥在经济发展进程外的人开展的提高生产力和发展的培训，存在一些错误观念，例如将接受教育的年限延长，或者单纯将经济发展作为解决问题的重点。所以，我们应该教育人们看得更远，鼓励 5562 个地方政府根据自己的不同情况找到适当的解决办法。

国家政策支持与地方发展研究项目，在能力建设方面制定了 12 项针对地方综合发展的建议。

## **建议**

### 6.1

落实和加强培训，建立地方发展委员会，将地方成员和机构纳入到地区发展中，形成沟通协作的机制。

### 6.2

利用地方已有的教学资源，鼓励大学设立地方发展综合课程，提供知识管理、经济学、教育、社会服务、环境等方面的课程。

### 6.3

借鉴已有的国内和国际经验（例如巴塞罗那和博罗那等），鼓励设立综合性地方发展研究生课程，为地方培养中长期人才，减少地区发展的滞后。

#### 6.4

将培训和人才发展作为地方政策和教育发展的重点，由地方大学和学院承担实施。

#### 6.5

建立地区性的培训网络，包括大学、技术与培训支持系统，非政府组织和社会责任方面的专业机构，推动地区内经验和知识的传播。

#### 6.6

在现有机构和他们取得的经验的基础上，在每个地区为社区领导人提供地方发展培训项目，例如 Senac、Senai 等机构。

#### 6.7

通过与地区研究机构和学术机构的合作，利用这些机构的信息、知识优势，做为教学教材，为地方发展提供支持。

#### 6.8

鼓励与地方媒体的合作，利用现有机构所积累的数千项地方发展创新资料，传播成功的地方发展经验。

#### 6.9

加强地区机构的职业培训，将发展的方法应用到培训当中，在本地和地区层面形成更具潜力的培训供给；

#### 6.10

在小学和中学的教材中，加入本地和地区的学习内容，特别是在历史、地理和社会科学的课程中；

#### 6.11

在各地区举行地方发展综合方法的研讨会，以培养培训者，形成参与式发展文化为目标；

#### 6.12

由巴西国家行政学院和金融学院等已有的机构体系，协调巴西地方发展部级和地方发展机构及管理者，通过不同的课程设置（1-3 个月）提供有质量的培训项目，在提供统一培训的同时确保综合利用以上建议中提到机构的网络能力。

本章的目标是通过技术能力来动员大量“底层回路”经济中没有被充分利用的能力。规模化，常常是现代化所必不可少的，但这是需要众多经济边缘群体支持的行动，而不是官僚主义的进程，甚至并不仅是人们所要承担的为现代化而付出一系列努力的目标。

我们不能要求大量被胡乱组织起来进入非正规经济体系的失业、半失业人员，在缺乏相应工具的情况下，参与这类被称为“溢价经济”的经济回路。因此，利用地方信息系统和动态媒体进行人员集中培训是有必要的，在制度层面，这项工作需要若干具备地方发展知识的人员参加。

## 7、工作、就业与收入

在巴西，收入集中的原因是分配不均，然而，这又源于经济活动人口中所存在的生产能力不平等。经济分为“上层回路”和“下层回路”，不仅造成国家两级贫富分化，还产生了获得经济利益的生产体系的包容与排除。换言之，大部分人被剥夺了获得体面生活的权力。我们不能只是等待就业，也应该为人们提供培训使他们得到就业机会。我们要创造经济活动，扩大现有政策的影响。

大公司生产能力强不只是因为它有全面妥善的管理，还因为它能获得技术、资金和商业渠道，有来自银行体系的支持，有训练有素的专家，此外，还拥有—个可供其运作的供应商网络，以及大量的下游企业。小企业、小社区只能依靠自己的主观能动性，即使非政府组织采取了各种措施来刺激社会经济，甚至当地政府也为他们提供了一定的网络支持。但是当我们面对大量倒闭的中小型企业，面对生活困难的农村居民，以及贫困社区脆弱的学校和医疗服务体系，我们看到的是大量的管理不对称，其本质是系统支持不足带来的问题。

这些是非常现实的问题。在南部的巴伊亚，其沿海地区具有旅游业的巨大潜力，需要各方面的支持，包括在网上对该地区的旅游资源进行宣传。但迄今为止，只有 Sebrae 为他们提供了一期的服务人员培训课程。这一举措虽好，但还不够，因为除了吸引游客，我们还得确保在整个旅游周期内留住他们。

现在，阿马帕的农民在巴西坚果采集方面与大学达成了合作，利用大学的化学实验室，提取板栗香精供应给香水制造商。他们不再将板栗出售给中间商，而是直接将提取的板栗精华出售给法国的香水生产商，因为，他们已经在互联网上建立了自己的商业网络。在“乡村”，3500 个组织良好的社区中心，拥有技术，组织以及信息网络。贫困地区的人们，可以得到的培训相对有限，这一机构的设立可以让整个地区人们都获得简单而有效的支持，包括获得丰富的网络信息。该地区还制定了一个与组织效率和成本效益相称的健康计划，保证每个孩子每月可以有 1.7 美元的医疗费用。穷人们的创造力并不低于富人，他们只是需要相应的制度支持。

基本的问题很简单：大型企业的支持服务——金融中介、广告、运输仓储系统、以及技术等——为全部私人所有，他们只对大合同及规模生产感兴趣，不愿

参与小生产者和社区组织的经济活动。这也是为什么当今发达国家会形成广泛分散的服务支持体系，例如，信用社、地方银行、合作社和配送中心等，对于较小经济单位的支持，需要公众的倡议。

人口是一个很大的压力。巴西有 1.9 亿人口，有 1.3 亿人处于工作年龄（按国际分类标准 15 至 64 岁间），其中有 9900 万经济活动人口。就业人口中有 3100 万在正规私营部门工作，另外还有 700 万公务员。这两项合计为 3800 万人，这一群体以及 9900 万的经济活动人口，生活状况较好。另外的人们则生活贫穷，且通常极端的脆弱，他们被自动归于一个概念模糊的，或称为“非正式”的产业部门，加上失业和就业不足人口，形成了一个能容纳大量人口，促进国家经济社会重新平衡必不可少的生产力。这里尤其应关注该部门所汇集的，作为发展潜在动力，且未被利用的工作能力。

这是一个多元化的世界，有独特而简单的政策可以解决问题。首先，需要重点提出的是联邦政府在管理方面的进步，它为“底层回路”经济的生产活动创造了更有利的环境。上述措施——百万家庭收入再分配计划，近 500 万个新的正式就业机会，提高最低工资水平，增加对家庭农业的支持，促进对医疗卫生的投入——都直接有益于本国的穷人，并使当地市场更有活力。

虽然地方投入的金额并不能与金融中介机构的投资相比，但对于那些贫困地区的小型经济体而言，即使是很少的资助也能带来很大的鼓舞。这些做法应继续下去并大力提倡，某种意义上讲，其他相关的工作会自然跟进，并在生产过程中逐步得到完成。

失业情况尤其引人注目，按 Dieese 标准约有 1500 万人，很多人属于其中之一。必须看到，巴西有 700 万人口居住环境恶劣，需要提供住房，而且几乎每个城市都需要上千家卫生诊所。这两项工程都只需要较少的资金，并且可以利用现有的、丰富的非技术型劳动力进行。这两项工程几乎可以立即看到收益，像样的居住环境改善了孩子们的学习条件，改进了工人们的生活氛围，增强了社区的安全性。而在医疗卫生设施上，每花一元钱将节省四倍未来医疗保健的费用。受近几十年来混乱的城市化进程影响，各个城市都有大量的城市维修工程需要去完成。我们还必须大力发展符合“果蔬农场”“绿色城市”要求的城郊农业。

由于这些项目在执行中，可以逐步减少其他部门的花费，最终实现经费自给，因此，它能合理的将公共资源直接导向更有活力的部门。这些项目可以通过

城市或社区协会，临时就业合作社的参与来实现，但最重要的是号召那些积极谋生的人联合起来共同合作，完成这些项目。

在巴西国内及国外都有大量的例子，创造就业机会，使人们不再绝望，在建设基础设施，促进地方发展的同时，使人们获得收入。这些措施是如何做到兼顾工作和就业培训，并有余力对其他方面开放，以改善普遍的就业环境？印度批准了《就业保障法》，确保每个家庭每年 100 天的最低就业。该法案是在马哈拉施特拉邦通过 10 年实验，取得成功后，才在全国各地普遍推行的。在巴西，桑托斯及圣保罗的马乌阿市也有类似的成功经验。

在独立的情况下，非正规部门的小生产者正寻求一种综合的支持体系。综合支持意味着各方代表都得坐到一起参与讨论，如金融、市场、技术、信息与通信系统、培训机构、律师等。我们需要在全国范围内，有不同强度和效率的支持系统，与地方一级相衔接，从而获得所需要的协同效应

在公民社会的大量倡议下，该系统在社会各领域，如教育、卫生、文化、社会服务等领域的地位举足轻重，但同时该系统也极为落后，因此成为国家最迫切的需要。其中，联合融资服务特别富有成效，因为这种形式的服务，往往会促使社区组织围绕自己的利益，积极参与并创造社会资本。帮助社区自助并不能免除国家的责任，与此相反，国家应创造更多的社区参与机会，并有意识去要求和控制他们。必须尽量支持社区领袖，因为他们是一切团体发展的关键。

总的来说，各领域的结合和共同努力是发展必不可少的动力，由于每个地区都有其特殊性，有自己的文化，自己的步调以及自身的利益。每个城市都得编制自己的资产负债表，评估本市的经济合理性，得面对自己的社会和环境问题，以及最大限度地利用现有资源。支持这些活动规划，协调各服务机构，可以为发展创造一个充满活力的氛围。

在我们的咨询意见里选择了 16 条建议，需要提出的是，这些举措的成效依赖于前面提出的其他建议，如财政支持、技术支持等：

## 建议

### a)立即采取行动

#### 7.1

提供必要条件，以确保巴西每个城市都可以建立供人力资源交流的公共场所，包括为失业人员进行详细登记，以便对其进行选择性的培训或向当地公共或私人经济主体进行推荐；

#### 7.2

提供设备，保证每个城市可以建立以机构培训和工作技能为目标的合作伙伴关系，这不仅符合地方经济使命，还与地方公共服务相关联。；

#### 7.3

促进公共和半公共组织（技术与培训支持机构，巴西农业研究机构，Emater 等等）联合推广，使地方和本地区一级协同行动，以扩大产能将“底层回路”经济纳入其中。

#### 7.4

采取措施，在巴西各城市设定优先雇用本地居民的雇用原则，保证各类涉及公共开支的项目，无论是基础设施建设或住宅建筑之类的投资，都必须优先用于城市维修、重建以及学校膳食的改善等。

#### 7.5

制定并普及与有偿提供临时公共服务相关的法案，该法案已在桑托斯、马乌阿、圣保罗，以及其他多个城市试验成功。

#### 7.6

为每个城市提供必要条件，使其着眼于本地企业所关注的区域公共服务，根据市财政的年度预算，来制定公共服务清单。

#### 7.7

为各地方政府打造良好的发展环境，以促进当地现有劳动力的就业为目标，采取多种措施控制就业成本。

#### 7.8

促进地方公共部门与社会组织之间、地方和区域性公司之间的合作，以实现本地劳动力充分就业。

#### 7.9

为城市提供组合融资的基本服务，确保其能为本地劳动力的卫生医疗、住房建设、粮食生产、清洁水源及食品安全（包括绿色蔬果，当地的校餐生产）等提供融资服务。

7.10

采取必要措施，逐步放宽政策，为贫困地区的社会组织提供教育服务，卫生、住房及其他方面的参与机会。

7.11

开放（或关闭）所有中小措施执行流程中的非官僚化系统，无论企业、非政府组织、合作社或各类机构之间是否存在合伙关系。

7.12

为推动巴西的人口就业工作质量，建立一套原则，指导方针和方法，与不稳定的倾向做斗争，确保新一代就业者摆脱按照各类职业最低工资标准的束缚。

#### b)行动起来改进立法

7.13

对“劳动力就业总法”做出解释，以法律保证在家庭所有成员失业的情况下，至少有一个人有权获得私营部门或社会公共福利部门提供的工作，以维持家庭生计。

7.14

支持制定“地方发展承诺担保法”草案，并为其做好准备，包括制定计划、目标以及筹建地方发展委员会等；

7.15

加快推进“微型和小型企业法”的审批程序，其中包括对作为社会福利的本地雇用权力进行必要的扩大；

7.16

宣传“公共采购法”（第 8666 号法律）的变化，旨在促进政府向本地企业采购他们可以提供的产品和服务；

许多人认为，任何劳资关系的缓和都可能意味着劳动权力的挫折。现实是，目前私营部门只能提供 3100 万正式工作岗位，公共部门也仅有七百万的就业机会，相对于构成了活动积极人口的 9900 万人，完全寄望于扩大生产力，通过正规工作机会的增长，来容纳这部分数量巨大的劳动力人口是不现实的。主流观点认

为应广泛支持地方提出的所有项目，因为它是国内各地方根据本地情况具体制定的努力方向，可以预计，其必将与我们所继承的经济隔离彻底割裂。

劝告人们通过工作为其家庭赚取面包，并不是对福利的颠覆。构建一个具体的机制，保证人们的固有尊严得到最低限度的尊重，保证经济、社会和环境所需项目和服务的发展。

生产力与经济发展最先进部分的技术鸿沟，以及不稳定的、非正式的、甚至非法的经济活动，需要通过侧重于对影响生产力提高的各类生产要素投资来要解决。关于劳工权利可能丧失的关注是毫无根据的，因为他们是有保证的。相反，我们应该关注在非正规部门生存的数量巨大的劳动力。有大量可供雇佣的失业或半失业技术工人，他们的存在降低了正式工人的议价能力，这一因素导致雇员收入占国家收入的份额急剧下降，从上届政府的45%下降到目前的37%。

当我们看到孩子们在敞开的污水渠旁边玩耍，且污染已造成无法估量的社会和经济损失，并对人类尊严造成了可怕的威胁，我们不能单纯等待修建工程所需的巨大资源出现：如果有关社区愿意参与，我们必须确保提供技术，组织和财政资源做为补充。

再次，这不是要免除国家责任：社区自己解决自己的问题，必须要有一个有组织的渠道以了解自己的权利，了解土地生产力体系等基本条件，以及明确真正民主参与的具体步骤。

最后，应该指出的是，在创造生产性就业的进程中，应借助前面所分析的一套措施：更灵活的融资体系，更普遍的技术支持、体制支持，培训、信息和通讯传播普及等。

## 8、环境可持续发展

环境的可持续性已不再被视为摆在经济发展面前一道的甜点。全球变暖是一个真正的威胁，需要采取协调一致的行动。但是，我们还面临着森林砍伐，土壤贫化的管理问题，由于水源污染导致疾病防控方面的高投入，城市生活质量下降与自然资源浪费同时存在。

任何公司——或公司员工——知道在什么情况下，一个干净、有序、愉快和相互尊重氛围可以产生一种相应的态度，从而形成一种组织文化。很多报道都提到，由于地铁使用者认识到地铁是一种优质的交通工具，并将其视为自己的公共空间，因此都尽力维护其使用。这是每个城市能够并且应该做的内部工作，建立品质生活及普遍尊重环境的文化，是地方发展的一个组成部分。

二十一世纪初是全球环保意识建设的关键时刻。全球变暖、海洋生物破坏、地下水资源枯竭、河流污染、土壤侵蚀、城市视觉及噪音污染，臭氧层空洞扩大，生物多样性遭到破坏、森林因滥砍滥伐而消失、原油浪费，以及城市中开放的下水道等——大量严峻的挑战，需要人类深刻检讨自己对自然资源愚蠢的掠夺；同样，还需检讨现有发展模式下，几乎全球范围内对资源过度浪费的问题。

必须“放眼全球，立足本地”的想法不是凭空出现的。它与现实情况有着直接的关联，在地方一级，环境问题不再是模糊、或特定、个人的。全球的状况是一个警告，但它需要采取具体行动将计划落到实处。沿海地区水源污染，从而引发疾病，扼杀了旅游业，摧毁了渔业，也影响了当地人自己的生活。而改变这一状况，需要根据各地情况有针对性的采取措施，需要那些了解自己周围生活现状的人直接参与进来。

各地现有的资源破坏和浪费，直接影响了对生产力的系统性规划。巴西在环境领域已搭建了一个良好的法律框架，但法律只是一个杠杆，需要政治权力来撬动它。因此，对当地公共产品和自然保护的管理，有利于在公共和私营部门创造一种尊重共同利益的氛围，各地应根据自身的不同情况寻求具体的解决办法，以管理本地的自然资源。

一个根本问题，环境意识的培养建立在有效信息的基础上。举一个例子，只需在圣保罗铁特河边放上广告牌，列出前十位污染河流的企业名单，对这些公司

（或其他机构）的影响远超过就环境问题进行的无数次发言。信息可以成为功能强大的清洁剂。

同样重要的是分类信息提供，至少在地方一级。在这个层面上，人们可以更加轻松地组织和参与环境保护。对亚马逊森林的砍伐常常引发无奈的感叹和全国范围内的呼吁活动，但是如果砍伐树木发生在居民社区，居民往往会直接走上街头抗议，就像在捍卫自己的财产。

这个计划可能已取得重大进展，尽管效果零星和分散。许多城市和地区正在制定自己的“环境地图”，以了解各项环境措施的影响，了解该地区是否真的增长，还是破坏自然财富换来的资本化，或是造成原材料和产品浪费的低效增长。在测算方法上，本国 GDP 核算中，应计入环境和社会成本（即经济学所称“外部性”）。

生态足迹的测量方法在城市迅速发展，环境健康监测作为一种措施被每个城市采用，例如欧洲、上海。在“21 世纪地方发展议程”的筹备工作，“健康城市”运动中，地方为实现千年发展目标提出的建议，成为衡量发展水平的有力工具，得到广泛支持、推广和传播，有助于环保运动的开展。与此同时，将本地生活质量报告形成年报制度同样重要，这样可以保证有效监督当地环境措施的执行情况，因为环境问题直接反映在公民生活的质量上。

非政府组织和社区组织在这方面起着关键作用，因为环境影响会逐步向全社会扩散——水质不良，疾病频发，感官超负荷，侵略性的广告带来噪音和视觉污染，公共交通不足，导致在运输上浪费了大量的时间，呼吸系统疾病多发，时间在工作中虚耗——无数小问题汇集成大问题，但总体看来，就单个问题采取的支持措施，似乎并不是那么必不可少。

污染者将废物直接排入河流可以节省很多钱，但伤害了其他所有人。污染者的个人利益与他给整个社会造成的巨大损害是不对等的，需要有组织的开展斗争，以保护全社会的利益。为此，加强和支持社会组织发展变得至关重要，特别是半干旱（ASA）或亚马逊地区的工作组（GTA），他们正组织起来寻求如何使环境影响不会向区域外扩散。

负责任的商业行为也是必不可少的。许多人已经开始公布年度社会和环境影响，事实上，没有积极的措施鼓励企业有意识的参与保护环境，而是采用昂贵而低效的方法，如：复杂的法规、政策控制、税款和罚款等惩罚性措施等，但这些

控制方法只对那些普通的违规行为有效，却不能阻止那些真正的环境破坏者。换句话说，建立一个尊重环境的文化氛围才是关键，税法和传统的观点是不够的。

一定程度上，环境保护要依赖于所有社会参与者的共同努力——企业、事业单位、个体行为、非政府组织、社区组织、大学、工会——环保政策可以是一个强有力的社会组织者，一个提高公民意识的因素和发展社会的资本。此外，由于对环境的影响并不仅限于污染源——例如水污染，还会对其他许多领域造成损害——环保政策可以结合各种措施，例如组织跨流域或跨城市的委员会或财团采取横向管理，以共同处理污染物——这也因此成为促进地区组织密度增加，发展地方社区权利的原因。

建议各城市各地区都设立一套可靠的政策并加以巩固，以减少浪费，防止掠夺自然遗产，促进生产过程更加智能化，寻求更高的生活质量和长期持续发展。国家应采取对环境负责的措施，但是，为地方政策获取组织支持，整合所有希望获得体面生活的人的力量，共同努力，简言之，产生和扩大新的环境保护范围仍然是必要的。

“国家政策支持与地方发展”项目的建议措施，在一般情况下，需要长期的努力和大量环境保护运动经验的积累，其目的，旨在扩大和加深这一既定的过程。其他建议如下：

## 建议

### 8.1.

在全国各地推动“城市环境形象”运动，并对地方行动进行分析和优先排序，使其符合“地方环境图册”，“地方21世纪议程”等的要求。

### 8.2

支持建立和推广地方环境指标，使用目前被广泛推广的一套方法（生态足迹，实际经济发展指标等），确保每一个社区能够了解和监测自然资源的使用，并对社会环境做出评价，从而使千年发展目标的监控实现本地化；

### 8.3

为地方或区域环境卫生发展优先提供技术及联合资金支持，由于地下水污染是国家爆发疾病的主要原因之一，应该考虑到最严重的可能情况，注意观察和尊重 SUS（技能提升计划）的诊断——统一卫生系统。

#### 8.4

在主流教育课程和技术课程中，加入地方环境问题研究，以便各地能够广泛的了解环境问题和相应的解决方案;

#### 8.5

鼓励与高校合作，对当地环境状况及区域发展进行专题研究，鼓励本科生和研究生设法对各地基础环境资料进行收集;

#### 8.6

加强和改进综合环境工作的课程与培训方案，以免技术成为有关环境问题管理和决策过程中最薄弱的环节。

#### 8.7

联合环境部，公共金融机构，各州、市共同筹资，建立地方环境保护基金，旨在为地方环保活动提供资金。

#### 8.8

为成立“流域管理委员会”提供技术和财政支持，利用金融杠杆优势实现联合融资，从而为本地资源的合理使用提供制度保障;

在巴西，以农村人口大量外流为特征的高速、混乱的城市化过程，形成了贫民窟、棚户区以及肮脏不堪的郊区，急需国家优先制定明确的政策，对其开展综合治理。在所有这类治理中，尤其重要的是建立基本卫生设施。基本医疗卫生设施的缺乏，导致每天有上千名儿童，因直接接触或通过食物接触受污染的水源，而住进医院，由此产生的成本远远超出疾病预防的成本。此外，基于环境的疾病预防文化，可以让人们产生主人翁意识，因而更加关注自己的生存环境。

## 结论

上述八个方面，结合起来可以形成不少于 89 个具体可行的建议，这些建议是在支持地方发展的国家项目执行过程中归纳出来的，具有高度的一致性。它是对一系列互相依存的整合措施，采用共同的标准来推动各方协同努力，以支持地方发展纳入社会生产基础。

应当强调，这个建议是针对“国家政策”而非“联邦政策”支持地方发展而提出，因为它涉及到国家与城市，地方与地区当局，各部门之间的密切合作。这不是一个“从上而来”的政策，而是一系列措施，其目的是消除目前阻碍地方行动的障碍。它是开放、有能力的，并已被证明是有效的。这些建议措施的范围很广，但地方发展的情况是多样的，需要根据不同地区的情况设定优先次序。

通常认为，发展只存在于大规模的情形中：大公司、领先的技术，大型的农场、单一的作物。这就是所谓的“上层回路”。对先进国家的经济新闻报道始终围绕着大企业、大银行进行。中国的迅猛发展一直表现为大公司在这里的工程。这是很自然的，只有大公司、大广告商才会出现在媒体上，但毫无疑问，这种做法有选择、有意识的扭曲了事实真相。

一些人在研究和监测欧洲小型农村经营者的生产力，美国中小型企业价值，中国减少贫困的进程，以及印度正采取的各种为其获得更实际关注的努力。在大公司背后，是伴随社会和环境悲剧的国家增长。小地方的发展举措大规模的自然涌现，只是因为它们规模小并且分散，但他们为经济增长提供了一套强有力的支撑。

认为只需制定重大举措的想法，忽略了几何级数的力量。众多小举措相乘，便可成为大政方针。支持在基层出现的小举措，相当于为大多数人纳入生产力开辟了一条广阔的道路。

## 相关人员名单

### 会议人员名单

**Minister Ciro Gomes**

Ministry of National Integration

**Minister Gushiken**

Secom - Department of Communication and Strategic Management

**Minister Miguel Rossetto**

MDA - Ministry of Agrarian Development

**Minister Ananias**

· MDS: Ministry of Social Development and Fight Against ??? Hunger ('Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome')

**Alberto Lopes**

GTA - Amazon Working Group

**Anita Pires**

Department of Planning, Budget and Management of Santa Catarina

**Antonio Lassance**

Secom - Department of Government Communication and Strategic Management

**Caio Silveira**

Brazil Local Development Expo

**Franklin Cole**

UFF - Universidade Federal Fluminense - RJ

**Gilney Viana**

· MMA - Ministry of the Environment;

**Humberto Oliveira**

MDA - Ministry of Agrarian Development

**Ignacy Sachs**

School for Advanced Studies in Social Sciences, France

**Jacques Pena**

Bank of Brazil Foundation

**Lourival Almeida de Aguiar**

ASA - the Semi-Arid

**Mara Biasi**

IBAMA - Brazilian Institute of Municipal Administration

**Marcia Kumer**

Caixa Economica Federal

**Maurício Borges Lemos**

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social

**Paul Singer**

National Bureau of Economic Solidarity of the Ministry of Labor and Employment

**Peter Christoffoli**

Movement of Landless Rural Workers

**Pedro Paulo Branco Martoni**

Citizenship Institute

**Costa Rosenildo**

GTA - Amazon Working Group

**Sérgio Amadeu da Silveira**

Sociologist and expert on information technology

**Silvio Caccia Bava**

Polis Institute

**Bacelar**

Federal University of Pernambuco

**Tania Zapata**

IADH - Institute for Human Development Advisory

研讨暨工作会议参与人员名单

**Minister Jaques Wagner**

Chief Minister's Secretariat for Institutional Relations / PR

**Alexandre Santos**

IBAMA - Brazilian Institute of Municipal Administration

**Anita Pires**

Secretary of State for Planning of Santa Catarina

**Antonio Mario Scherer**

Institute Saga

**Armando Hess de Souza**

Secretary of State for Planning of Santa Catarina

**Caio Silveira**

Local Development Expo

**Carlos Alberto Afonso**

Rits - Information Network for the Third Sector

**Carlos Lopes**

UN Resident Representative in Brazil

**Charles Schwanke**

Blusoft - Blumenau Polo Tecnológico de Informática

**Claudio Linhares**

Apreamerj and Mayor of Conception Macabu

**Cleo Dias de Almeida**

Community Committee

**Dario Busi**

BRDE - Regional Development Bank of the South End

**Denise Vila**

CEMINA / Digital Inclusion Network Ciberela

**Edival Steps**

Sebrae - BA

**Eurides Mescolotto**

President BESC

**Evandro Alves Peçanha**

Sebrae - RJ

**Franklin Cole**

UFF - Universidade Federal Fluminense

**Geise Assisi**

Sere Institute - Services and Corporate Social Studies Achievement

**Giuseppe Cocco**

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Heliana Marino**

ebrae - RJ

**Horace Raspenhaier**

SECTI Secretary of Science Technology and Innovation / Peninsula Itapagipana

**Iara Oliveira**

Community Committee

**Idalina Maria Boni**

Noble Wire

**Ismael Ferreira**

Apueb Valente

**Itamar Silva**

IBASE

**Jeroen Klink**

Economic Development Agency of the Greater ABC

**Jorge Lorenzetti**

BESC - Banco do Estado de Santa Catarina

**In Jorge Luis Abraham**

Ethos

**Ladislaus Dowbor**

Citizenship Institute

**Liliana Copetti**

Source: Ministry of Labor and Employment

**Luci Garcia**

Municipal Secretary Repair Lauro de Freitas

**Luiz Fernando de Souza (Bigfoot)**

representing the state government of Rio de Janeiro

**Mara Biasi**

IBAMA - Brazilian Institute of Municipal Administration

**Marcia Campos**

Alliance Institute

**Marcia Damo**

Do Mesoregion

**Marcondes da Silva Cândido**

Sebrae - SC

**Maria Nezilda Culti**

Unitrabalho

**Mario Campos de Oliveira Junior**

Consortium of Rural Employers

**Nelson Casarotto Filho**

BRDE - Regional Development Bank of the South End

**Neuza Cadore**

Painted Network

**Roberto Odila**

Serra Gaucha Association

**Paul C. Coelho**

Proderj - Downtown Tecn. Inform.e of Comm. State of Rio de Janeiro

**Paulo Magalhaes**

Caixa Economica Federal

**Paul Okamoto**

National President of SEBRAE

**Paul Vannuchi**

Citizenship Institute

**Peter Cunco Bocayuva**

Phase-RJ

**Kurtz Roberto Pereira**

Intermunicipal Consortium Lambari

**Rogério Silva**

ELETROBRÁS

**Rosa Villas Boas**

Sebrae - BA

**Rosemma Burlacchini Maluf**

APL Uruguay

**Sergio Luiz Gargione**

Sesi - SC

**Sergio Roberto Rodrigues Giatti**

Consortium of Rural Employers

**Sergio Rodrigues da Costa**

Alto Uruguay - Eletrosul

**Tania Fischer**

Universidade Federal da Bahia

**Valeria Giannella**

UIAV the Venice University, a visiting professor CIAGS / EA UFBA

**Valerio Turnes**

UNDP - United Nations Development

**Wilma Coral Mendes de Lima**

Regional Labor de Santa Catarina (DRT / SC)

**Wilson Schmidt**

AGRECO - Association of Ecological Farmers of Serra Geral MEET

### 各部门参与人士名单

**Adilson Vieira** - GTA - Amazon Working Group

**Adroaldo Quintela Santos** - SAF - Cabinet Subcommittee of Federative Affairs -  
Presidency of the Republic - DF

**Ailton Pires de Lima** - President of the Poem - Nucleus of action for sustainable  
development

**Alexandre** - IBAMA - Brazilian Institute of Municipal Administration - RJ

**Almir Paraca** - Bank of Brazil Foundation - DF

**Alvaro Malagutti** - Ministry of Communications - DF

**Ana Leticia** - Ethos - SP

**Anita Pires** - Department of Planning and Management - SC

**Antonio Lassance** - Secoom - Presidency of the Republic - DF

**Barbara Schmidt** - Pastoral - PR

**Quick Bruno** - Sebrae - DF

**Caio Magri** - Ethos - SP

**Caio Silveira** - Brazil Local Development Expo - RJ

**Carlos Alberto dos Santos** - Sebrae - DF

**Carlos Seabra** - Ipso - Institute for Social Research and Projects and Technology - SP

**Cassio France** - Friedrich Ebert Foundation - ILDES - SP

**Celso Frateschi** - former Secretary of Culture of São Paulo

**Cesar Ortega** - Federal University of Uberlandia - MG

**Clara Ant** - Special Advisor of the Presidency - DF

**Cláudia Brandão Serpe** - Caixa Economica Federal - DF

**Cleo Alexander Le'Bourlegat** - UCDB - Dom Bosco Catholic University - MS

**Cunco Bocayuva** - National Phase - RJ

**Edival Steps** - Sebrae - BA

**Eduardo Girão** - Bank of Brazil Nordeste

**Mattioli Eliane Alves de Sousa** - Bank of Brazil - DF

**Evandro Nascimento** - Sebrae - DF

**Fabio de Andrade Abdala** - GTA - Amazon Working Group

**Franklin Cole** - Universidade Federal Fluminense / Viva Rio - RJ

**Gilmar Carneiro** - Ecosol - Popular Solidarity Economy - SP

**Gilney Viana** - Ministry of Environment

**Gilson Schwartz** - BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social

**Mario Giuseppe Cocco** - LABTC - Laboratory Planning and Communication / UFRJ - RJ

**Hélcio Moreira** - Sebrae - DF

**Heliana Katia Campos Tavares** - Ministry of Social Development and Fight against Hunger - DF

**Hilco Patriarch** - Sebrae - BA

**Humberto Oliveira** - SDA - Agricultural Development - DF

**Idelbrando Souza** - Sebrae River Valley Urucuia - MG

**Ilka Camarotti** - FGV - Fundação Getúlio Vargas - SP

**Jacques Pena** - Bank of Brazil Foundation - DF

**Jairo Puppim Maria Alba** - Caixa Economica Federal - DF

**Jeroen Klink** - Municipality of Santo André - SP

**Jorge Silveira Carlos Duarte** - Senac - National Commercial Training Service

**Jorge Lorenzetti** - BESC - Banco do Estado de Santa Catarina - SC

**José Alencar** - Banco do Nordeste Brasileiro

**Joseph Souza Avandia Sales** - Ministry of Development, Industry and Foreign Trade

**José Caetano Lavorato** - ABCRED - Brazilian Association of Directors of the Management Entities and Operators of Micro-Credit - SP

**José Carlos Vidal** - Petrobras - RJ

**José Graziano da Silva** - Special Advisor of the Presidency - DF

**José Roberto Fonseca** - Institute Eco-Ingenuity - Technology Applied to Development.Sustainable - AL

**Juarez de Paula** - Sebrae - DF

**Juçara S. Quarry** - Secom - DF

**Wernz Karine Etchepare** - Bank of Brazil - DF

**Ladislau Dowbor** - Citizenship Institute - SP

**Lais Abramo** - ILO-International Labour Organization - DF

**Larissa Walker** - RTS - Network Technology Fund - DF

**Laura da Veiga** - Fundação João Pinheiro - MG

**Lourival Almeida de Aguiar** - ASA - Articulation in the Brazilian Semi-Arid / Esplar - AL

**Louis Paul Bresciani** - ABDI-Brazilian Agency for Industrial Development - DF

**Luiz Henrique Proença** - IPEA - Institute of Applied Economic Research - DF

**Luiz Sergio Gomes da Silva** - Venues - Presidency of the Republic - DF

**Mara Biasi** - IBAMA - Brazilian Institute of Municipal Administration - RJ

**Marcelo Duncan** - OF M - Ministry of Agrarian Development - DF

**Marcia Campos** - Institute Alliance with Adolescence - BA

**Marcia Lima** - Eletrobrás - RJ

**Marcia Kumer** - Caixa Economica Federal - DF

**Marcio Pochmann** - Unicamp - University of Campinas - SP

**Marco Antonio Pereira** - Instituto Citizenship - SP Consultant

**Marco Aurélio Crocco** - Cedeplar - Centre Regional Planning and Development UFMG - MG

**Maria das Graças Silva** - Pastoral - PR

**Maria de Fatima Abreu** - MDS and Hunger - DF

**Meirelles Maria do Carmo T. Cruz (Carminha Meirelles)** - Cepam - Centre for Studies and Research Administration Municipal - SP

**Maria Fernanda Leal Maymone Couto** - Support for the Secretariat for Strategic Management of Government - MS

**Maria Fernandes Caldas** - Municipality of Belo Horizonte - BH

**Mary A. Leide Aquinas** - GTA - Amazon Working Group

**Marie Louise Genevois** - Institute Thoroughfare - SP

**Mario Salerno** - ABDI-Brazilian Agency for Industrial Development - DF

**Maurício Borges Lemos** - BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social - RJ

**Mauro Borges Lemos** - Cedeplar - Centre Regional Planning and Development UFMG - MG

**Maximum Antonio C. Sales** - Bank of Northeast Brazil

**Michelle Lim** - RTS - Network Technology Fund - DF

**Monica Alterthum** - Citizenship Institute - SP

**Monica Valente** - Snai-National Secretariat for Institutional Affairs - SP

**Nadia Somekh** - Mackenzie - SP

**Nair Aparecida de Andrade** - Sebrae - DF

**Olavo Costa Viana** - Institute Thoroughfare - SP

**Oswaldo Castillo** - UNDP - United Nations Development

**Paul Singer** - National Solidarity Economy Secretary of the Ministry of Labor and Employment

**Paulo Cesar Arns** - MDA - Ministry of Agrarian Development - DF

**Paul Okamoto** - Sebrae - DF

**Paul Vannuchi** - Citizenship Institute - SP

**Peter Christoffoli** - MST - Landless Workers Movement - DF

**Martoni Pedro Paulo Branco** - Instituto Citizenship - SP

**Peter Wilson Guimarães** - ACMB - Municipal Brazilian Cooperation Agency - DF

**Remi Castione** - SAF - Cabinet Subcommittee of Federative Affairs - Presidency of the Republic

**Roberto Ricardo Vizentin** - MMA - Ministry of Environment - DF

**Rodrigo Barbosa Earth** - Special Secretariat for Institutional Articulation and Representation of Mato Grosso do Sul - MS

**Rogério da Silva** - Eletrobrás - RJ

**Sandro Salvatore** - Sebrae - DF

**Selvino Heck** - Hunger - DF Special Advisor of the Presidency

**Sérgio Amadeu da Silveira** - ITI - Institute of Information Technology

**Sergio Bueno da Fonseca** - MMA - Ministry of Environment - DF

**Silvio Caccia Bava** - Polis Institute - SP

**Sinoel Batista** - Idecri - Institute for Development Cooperation and International Relations  
- SP

**Spency Pimentel** - Radiobrás - DF

**Suzana Dieckmann** - Ministry of Tourism - DF

**Tania Bacelar** - Universidade Federal de Pernambuco - PE

**Tania Fischer** - UFBA-NEPOL-CIAGS Centre for Interdisciplinary Development. and  
Social Management

**Tania Zapata** - IADH - Advisory Institute for Human Development - PE

**Tarcisio Secola** - Unisol Brazil - SP

**Tatiana Carlotti** - Citizenship Institute - SP

**Thais Corral** - ISER - Institute for Studies of Religion and REDEH - Network  
Development.Human - RJ

**Valdi Dantas** - Ministry of Labour and Employment - Nac Program of Oriented  
Productive Microcredit - DF

**Vanessa Paternostro Melo** - CIAGS - Interdisciplinary Centre for Social Development  
and Management - UFBA - BA

**Véra Gorczeski** - Citizenship Institute - SP

**Vincent Dark** - Department of Corporate Affairs - Federal Government - DF

**Zeze Weiss** - World Bank - DF