



Organizadores
Ladislau Dowbor
Marcio Pochmann

Políticas para o desenvolvimento local

logo
instituto
cidadania





Fundação Perseu Abramo
Instituída pelo Diretório Nacional do
Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Nilmário Miranda
Vice-presidente: Elói Pietá

Diretores: Selma Rocha
Flávio Jorge
Iole Ilíada
Paulo Fiorilo

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial
Rogério Chaves

Assistente editorial
Raquel M. Costa

Instituto Cidadania

Presidência

José de Filippi Junior

Vice-diretoria executiva

Maria Victoria Benevides

Diretoria administrativo-financeira

Pedro Paulo Martoni Branco

Conselho

Flávio Jorge Rodrigues da Silva
João Antônio Felício

Conselho Fiscal

Clara Levin Ant
Paulo Tarciso Okamoto

Preparação de originais

Ana Luíza Aguirre

Revisão

Maurício Balthazar Leal
Jorge Pereira Filho

Capa e Edição Eletrônica

Enrique Pablo Grande

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

Juventude e Sociedade : trabalho, educação, cultura e participação /
(organizadores) Regina Novaes e Paulo Vannuchi. – São Paulo : Editora Fundação
Perseu Abramo, 2004.

ISBN 85-7643-006-1

Vários autores
Bibliografia.

1. Juventude – Aspectos sociais 2. Juventude – Brasil 3. Juventude
– Políticas públicas I. Novaes, Regina. II. Vannuchi, Paulo.

04-3673

CDD-305.2350981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Juventude e sociedade : Sociologia 305.2350981

1ª edição: abril de 2010

Todos os direitos reservados.

Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224
04117-091 São Paulo SP Brasil
Tel.: (11) 5571-4299
Fax: (11) 5571-0910
<http://www.fpabramo.org.br>
editorial@fpabramo.org.br

Instituto Cidadania
Rua Pouso Alegre, 21
Ipiranga
04261-030 São Paulo SP
Tel.: (11) 6915-7022
<http://www.icidadania.org.br>
icidadania@uol.com.br

© 2008 dos autores
ISBN 978-85-7643-060-5



Sumário

Prefácio

Ladislau Dowbor e Marcio Pochmann, 5

Sobre os organizadores, 11

Sobre os autores, 12

Construção social da cidade: desenvolvimento local e projetos urbanos

Nadia Somekh, 17

Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança

Caio Silveira, 41

Arranjos Comunicativos Locais (ACLs) e Desenvolvimento Humano

Gilson Schwartz, 67

Cooperação intermunicipal: a experiência paulista como instrumento para o desenvolvimento local

Maria do Carmo M. Toledo Cruz, 83

A descentralização do poder e a regionalização das soluções como instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional

Luis Henrique Pires, 105

Políticas de emprego e inclusão social: o pão, a palavra e o projeto – Políticas redistributivas de renda orientadas ao desenvolvimento local

Selvino Heck, 131

Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos, 167



Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento local
Thais Corral, 197

Importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil
Francisco Alburquerque e Tania Zapata, 211

A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil
Pedro Ivan Christoffoli, 227

Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista
Jeroen Johannes Klink, 271

Ampliando o espaço de cidadania: o microcrédito como
política de promoção econômica e social
Valdi de Araújo Dantas, 289

Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local
Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho, 313

Desenvolvimento local e sociedade da informação
Franklin Dias Coelho, 337

Entre conflito e consenso: desenvolvimento local e novo pacto: o legado de
Celso Daniel
Giuseppe Cocco, 367

Garantia mutualista, pequenas empresas e desenvolvimento regional
Nelson Casarotto Filho, 375



Prefácio

O desenvolvimento local está na ordem do dia. Na mídia, só se fala em globalização, crise financeira, preço do petróleo, dramas climáticos. Pensamos globalmente, sem dúvida, mas o “agir localmente” não tem ocupado o espaço devido. Hoje há 5.562 municípios, blocos constitutivos desta imensa construção que é o Brasil. Fazer funcionar estas unidades básicas é essencial. Afinal, nelas se desenvolve o nosso cotidiano, nelas estudamos, trabalhamos, convivemos.

Existem inúmeras iniciativas a fim de se dinamizar o desenvolvimento do país pela base, no entanto essa opção não substitui as políticas nacionais nem resolve os problemas globais. Não é condição suficiente, mas é, sem dúvida, necessária. A própria racionalização mais ampla passa por milhares de soluções adequadas e inteligentes de nível local. Essas soluções envolvem os processos decisórios, o acesso aos recursos, a organização da participação, as políticas de reequilíbrio social, a gestão intermunicipal – um conjunto de iniciativas que, por serem descentralizadas e dispersas nesse imenso território, são pouco visíveis, mas são fundamentais para o processo de mudança que experimentamos.

Políticas para o desenvolvimento local constitui um dos produtos de uma iniciativa ampla, que envolveu centenas de pessoas em todo o país. Desenvolvido essencialmente durante o ano de 2006, este esforço concentrou-se



Ladislau Dowbor e Marcio Pochmann

na identificação dos processos capazes de gerar um ambiente favorável à mobilização dos imensos recursos subutilizados do país. Esses processos envolvem a melhor capacidade de organização e de gestão no nível local.

Muitas coisas globalizaram-se, e o planeta encolheu rapidamente com as novas tecnologias. *Space is dead* – o espaço morreu –, dizem executivos de multinacionais habituados hoje a trabalhar em escala mundial. No entanto, dependem em grande parte de iniciativas locais o atendimento médico e o nível de saúde, a qualidade das escolas, a riqueza cultural da nossa cidade ou do nosso bairro, a fluidez do trânsito, as soluções relativas aos resíduos, a segurança das nossas ruas, os níveis de poluição, a dinâmica de micro e pequenas empresas – ou seja, um conjunto de elementos centrais para a nossa qualidade de vida. No que tem sido qualificado de *paradoxo global*, assistimos a uma revalorização dos territórios locais.

Não se trata de mais um *o negócio é ser pequeno*, como propunha E.F. Schumacher em seu conhecido livro. Hoje entendemos que existem várias *territorialidades* que precisam se articular de maneira mais inteligente, e nessa diversidade o território local surge como um grande potencial subutilizado, na medida em que permite políticas diversificadas segundo as diferentes situações e uma articulação dos diversos atores locais visando processos de decisão mais participativos e mais democráticos, além da maior produtividade sistêmica do território.

No pano de fundo dessas transformações, encontra-se o processo de urbanização. Hoje, com 82% de população urbana, o país dispõe de núcleos locais ou regionais com ampla capacidade técnica e econômica para organizar e racionalizar o uso de seus espaços. A população urbana passa a necessitar de sistemas organizados de uso de recursos comuns – espaço de ruas, redes de transportes, coleta de lixo etc. – que exigem processos decisórios mais democráticos e participativos. O próprio reequilíbrio social e a sobrevivência ambiental exigem visão de longo prazo, planejamento mais sofisticado, organização de sistemas de informação, articulação inovadora do urbano e do rural.

Um segundo eixo que desloca o pano de fundo sobre o qual nos movemos é o surgimento acelerado das novas tecnologias da informação e comunicação (TIC). A informática hoje permite que o universo de informações de uma cidade seja disponibilizado para o conjunto de atores sociais da região, abrindo espaço para mais transparência e ruptura da tradicional distância entre governantes e governados. As tecnologias da comunicação, por sua vez, permitem a generalização do acesso bandalarga sem fio (WiFi urbano) que torna o cidadão ao mesmo tempo gestor ativo do espaço local



Prefácio

(facilidade de acesso e de comunicação local) e cidadão do mundo (conectado com as numerosas territorialidades virtuais). No próprio universo das atividades empresariais, deixou de ser um problema pequeno, desde que a empresa esteja bem conectada. As TICs representam um desafio para as formas tradicionais de gestão, e em particular um imenso potencial para a gestão local.

Um terceiro eixo importante é a emergência das políticas sociais como núcleos centrais de atividades no território local. Saúde, educação, cultura, segurança – ainda há poucas décadas eram vistas como secundárias no universo das atividades produtivas. Uma indústria era vista como “produto”, uma escola como “custo”. Hoje entendemos que uma vida com saúde, cultura, lazer, segurança é o que desejamos da vida, coisas tão ou mais importantes do que produtos tradicionais. Poucos ainda sustentam que investir nas pessoas constitui um “gasto”. Com a expansão das áreas sociais, emerge com força a necessidade de organizações da sociedade civil, que demonstram o imenso potencial de racionalização da gestão local, ao facilitarem a expressão organizada das necessidades das comunidades. Quando se observa o universo em rápida expansão das organizações da sociedade civil, constata-se que estão em geral centradas nessa área das políticas sociais. É findo o tempo de governo, empresas e cidadãos dispersos. Surgem novas parcerias, e as políticas sociais passam a constituir articuladoras de formas mais participativas de gestão. Um par de tênis pode-se importar da China; no entanto, as políticas sociais são eminentemente locais.

Qualquer município ou território intermunicipal é hoje conectado com o mundo e precisa atualizar suas formas de gestão, democratizar os processos decisórios, equilibrar os direitos. O tempo em que um prefeito limitava-se a construir pontes e fazer um pouco de cosmética urbana, preparando a próxima eleição, está ultrapassado. Todos aprendemos uns com os outros.

Nessa linha, o volume que apresentamos é particularmente rico. São 17 textos escritos por autores que se caracterizam ao mesmo tempo pela experiência prática pessoal e por ampla visão das experiências em curso, em diversas partes do país. Cruzar, em um mesmo volume, contribuições que apresentam as formas de utilização das tecnologias mais avançadas na gestão local, com outras que estudam as soluções de mudança organizacional, e outras ainda que sugerem o potencial das articulações intermunicipais, permite que um prefeito, um vereador, um empresário ou um dirigente comunitário aprofundem a visão das novas potencialidades do desenvolvimento local.

Nos textos a seguir, não houve nenhuma busca de simplificação de problemas que de simples nada têm. O desenvolvimento local envolve di-



Ladislau Dowbor e Marcio Pochmann

mensões políticas, relações complexas de poder, diferenças culturais e freqüentemente a tradicional resistência à mudança, à modernização. E não há muito espaço, nesse universo extremamente diversificado das regiões brasileiras, para um “manual geral de procedimentos”. Existem princípios, sem dúvida, que emergem com força nos textos apresentados, mas sua aplicação dependerá de construções criativas e diversas. O leque de visões que apresentamos não traz respostas prontas, mas análises claras dos desafios, dos avanços e das dificuldades da territorialização do desenvolvimento, matéria-prima para soluções inovadoras.

Uma rápida visão de conjunto poderá ajudar o leitor.

Nádia Somekh em “Construção social da cidade” apresenta-a articulando a visão dos projetos urbanos com a visão social, no que chamou de construção social da cidade. Francisco Albuquerque e Tânia Zapata em “Importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil” trabalham a visão de estratégia local e territorial de desenvolvimento, e a competitividade sistêmica do território. Caio Silveira no texto “Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais” concentra a sua visão nos mecanismos de governança participativa. Thais Corral nos traz ampla visão dos desafios da mobilização para a participação, envolvendo o conjunto das chamadas tecnologias sociais, e apoiando-se em particular no exemplo extremamente rico da Pastoral da Criança no artigo “Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento”. Este grupo de textos está centrado na visão conceitual do desenvolvimento local.

José Graziano, Maya Takagi e Ana Claudia Santos apresentam de forma sistemática o leque das políticas sociais desenvolvidas pelo governo federal, com os diversos recortes territoriais adotados por diferentes instituições, apontando para o potencial da articulação das diversas esferas de poder em “Experiências de desenvolvimento territorial...”. Na mesma linha, Selvino Heck estuda no texto “Políticas de emprego e inclusão social” o potencial das políticas redistributivas como dinamizadoras do desenvolvimento local, na linha das “políticas estruturantes”. Essas visões são importantes, pois o Brasil vive um amplo esforço de resgate do que o cientista Milton Santos chamou de “circuito inferior” da economia, e torna-se essencial assegurar a articulação entre as políticas locais e os sistemas de apoio desenvolvidos em outras esferas de governo.

Em “Cooperação intermunicipal”, Maria do Carmo de Toledo Cruz estuda a cooperação regional, em particular dos consórcios intermunicipais, com numerosos exemplos. Luis Henrique Pires trabalha a descentralização do poder e o resgate da cidadania que permite a gestão local, em particular



Prefácio

o sentimento de “pertencimento” à região, em seu texto “A descentralização do poder...”. Cassio Luiz de França e Roberto Garibe Nani Filho estudam as políticas organizacionais, as formas práticas de se gerar um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento local em “Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local”. Jeroen Johannes Klink enfrenta o imenso desafio da governança metropolitana, aproveitando as experiências do Grande ABC e apresentando um leque de soluções institucionais. Este conjunto de estudos aponta claramente para as dimensões institucionais e organizacionais do desenvolvimento local.

Gilson Schwartz trabalha os arranjos comunicativos locais e o seu potencial para a gestão do conhecimento no território em “Arranjos Comunicativos Locais...”. Franklin Dias Coelho, em seu texto “Desenvolvimento local e sociedade da informação”, concentra o seu estudo na inclusão digital, aproveitando a ampla experiência prática que desenvolveu nessa área, em Piraf e outras regiões. Nelson Casarotto Filho identifica soluções práticas de novas arquiteturas financeiras locais, como agências de garantia de crédito e outros mecanismos de financiamento a de sistemas produtivos locais em “Garantia mutualista”. Valdi Araújo Dantas apresenta os problemas e os potenciais do apoio às micro e pequena empresas, com particular atenção para o microcrédito em “Ampliando o espaço de cidadania”. Temos aqui estudos de soluções práticas em duas áreas-chave: o acesso ao conhecimento e à informação, por um lado, e o acesso ao financiamento por outro.

Pedro Ivan Christoffoli estuda em profundidade o sempre adiado problema do acesso à terra, nas suas dimensões políticas, econômicas e institucionalismo no texto “A luta pela terra...”. Giuseppe Cocco em “Entre conflito e consenso” enfrenta corajosamente as dimensões propriamente políticas do processo de construção dos pactos locais necessários, partindo em particular da experiência de Santo André e do Grande ABC.

Diversidade? Sem dúvida, também uma convergência impressionante que se origina na orientação geral do projeto, que foi buscar autores com experiência e bagagem para enfrentar questões espinhosas de forma clara e direta. Contribuíu sem dúvida para tanto o trabalho de Márcio Pochmann, que reuniu esse grupo de colaboradores e a visão de se buscar sempre, em diversos enfoques, resposta ao problema central: como destravar e dinamizar o potencial do desenvolvimento local?

O projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local envolve, como já foi dito, vários “produtos”: este livro, centrado em problemas-chave do desenvolvimento local. Um segundo volume, em preparação, apresentará 11 entrevistas em profundidade com alguns dos principais co-



Ladislau Dowbor e Marcio Pochmann

nhecedores do problema, como Tânia Bacelar, Paul Singer, Ignacy Sachs e outros, buscando-se um referencial teórico amplo. No plano propositivo, foi elaborado um documento-síntese de propostas, recolhidas em inúmeras entrevistas com aqueles que enfrentam no seu cotidiano os problemas da gestão local. Esse último documento, que apresenta 89 propostas práticas, foi apresentado ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 4 de dezembro de 2006 e encontra-se disponível em <<http://dowbor.org/06dlfinal.pdf>> ou <<http://www.polis.org.br/download/275.pdf>> .

Por fim algumas palavras sobre o projeto. Em meados de 2005, Paulo Vannuchi, no quadro do Instituto Cidadania, articulou uma equipe com Márcio Pochmann, Pedro Paulo Martone Branco, Silvio Caccia Bava, Juarez de Paula e Ladislau Dowbor. Participaram do projeto, como parceiras, 65 instituições, entre os quais a Fundação Banco do Brasil, o Sebrae, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste. O projeto desenvolvido pelo Instituto Cidadania contou com apoio financeiro da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), da Bunge e da Companhia Vale do Rio Doce, viabilizando-se pela generosa dedicação das dezenas de pessoas e entidades.

Ladislau Dowbor e Marcio Pochmann



Sobre os organizadores

Marcio Pochmann

Economista, doutor em ciência econômica pela Unicamp, instituição em que atualmente é professor livre-docente. Graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), preside o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 2007. Pela Editora Perseu Abramo, publicou *Mapa do trabalho informal* (2000, em coautoria com Renato Martins, Kjeld Jakobsen e Paul Singer). É autor de *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil* (Cortez, 2010), *Força de trabalho e tecnologia no Brasil: uma visão de história com foco atual na produção de cana-de-açúcar* (Revam, 2009) e *O emprego no desenvolvimento da nação* (Boitempo, 2008).

Ladislau Dowbor

Doutor em ciências econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia (Polônia), é professor titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e consultor de diversas agências das Nações Unidas. Escreveu os livros *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada* (Vozes, 1998), *O mosaico partido: a economia além das equações*, *Tecnologias do conhecimento: os desafios da educação*, *O que acontece com o trabalho?* (Senac, 2002) e co-organizou a coletânea *Economia social no Brasil* (Senac). Seus trabalhos sobre planejamento econômico e social estão disponíveis no site <<http://dowbor.org>>.



Sobre os autores

Ana Claudia Santos

Mestre em ordenamento territorial pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com a dissertação intitulada *Estruturação e reestruturação espacial de Mauá e Santo André no Grande ABC paulista* (2002).

Caio Márcio Silveira

Sociólogo formado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), com mestrado em engenharia de produção na Coppe/UFRJ, foi consultor do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e coordenador geral do Núcleo de Assessoria Planejamento e Pesquisa (Napp), do Rio de Janeiro. Desde 1999, é coordenador de projetos especiais da Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits). Organizou o livro *Trabalho e renda* (Fase/ GTZ/ Napp/ Sactes, 1995).

Cassio Luiz de França

Cientista político, com doutorado em administração pública e governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. É diretor de Projetos da Fundação Friedrich Ebert. Pela mesma instituição, organizou o livro *Comércio Ético e Solidário no Brasil* (2003).



Sobre os autores

Franklin Dias Coelho

Engenheiro formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é mestre em planejamento urbano e Regional pela mesma instituição e doutor em história pela UFF. Professor do curso de pós-graduação em economia da UFF, atualmente coordena os projetos Pirai e Rio das Flores Digital.

Francisco Albuquerque

Gilson Schwartz

Graduado em economia e em ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), é doutor em ciência econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Leciona na Escola de Comunicações e Artes (ECA) da USP. Colaborou com a *Folha de S.Paulo* e participou da criação das revistas *Época* e *Época Negócios*. Criou em 1999 o projeto de pesquisa Cidade do Conhecimento. É pesquisador associado ao Núcleo de Política e Gestão Tecnológica (PGT) da USP e coordena no Brasil o Consórcio Promoting an Information and Communication Technologies Dialogue between Europe and America Latina (Pro-Ideal).

Giuseppe Cocco

Graduado em ciência política pela Université de Paris VIII e pela Università degli Studi di Padova, é mestre em história social pela Université de Paris I e em ciência, tecnologia e sociedade pelo Conservatoire National des Arts et Metiers. Doutor em história social pela Université de Paris I, atualmente é professor titular da UFRJ. Edita as revistas *Glob(AL) Brasil*, *Lugar comum* e *Multitudes* e coordena as coleções Espaços do Desenvolvimento (DP&A) e A Política no Império (Civilização Brasileira). É autor de *Biopoder e luta em uma América Latina globalizada* (Record, 2005, em parceria com Antonio Negri) e *Trabalho e Cidadania* (Cortez, 2000).

Jeroen Johannes Klink

Pró-reitor de Extensão da Universidade Federal do ABC (UFABC), possui graduação e mestrado em economia pela Universidade de Tilburg (Holanda) e doutorado em arquitetura e urbanismo pela (USP). Foi consultor de várias organizações internacionais – como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) e a Organização Internacional de Trabalho (OIT) –, secretário de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André e diretor suplente na Agência de Desenvolvimento Econômico do



Sobre os autores

Grande ABC. É autor de *A cidade região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista* (DPA, 2001).

José Graziano da Silva

Graduado em engenharia agrônoma pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), é mestre em economia e sociologia rural pela USP, doutor em ciência econômica pela Unicamp e pós-doutor pela Institute of Latin American Studies University College London (1990). Foi assessor especial da Presidência da República, leciona na Unicamp e é representante regional da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Organizou, ao lado de Clayton Campanhola, *O novo rural brasileiro* e escreveu *A nova dinâmica da agricultura brasileira* (Unicamp, 1999) e *Tecnologia e agricultura familiar* (Editora da Ufrgs, 1999), entre outros.

Luiz Henrique Pires

Nadia Somekh

Arquiteta e urbanista, atualmente é diretora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Foi presidente da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) da Prefeitura do Município de São Paulo, assessora de Ação Regional e secretária de Desenvolvimento. É autora, entre outros livros, de *A cidade vertical e o urbanismo modernizador* (Nobel/ Edusp/ Fapesp, 1997).

Nelson Casarotto Filho

Engenheiro químico pela Ufrgs, é mestre e doutor em engenharia de produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (Ufsc). É autor dos livros *Elaboração de projetos empresariais: análise estratégica, estudo de viabilidade e plano de negócio* (Atlas, 2009) e *Projeto de negócio: estratégias e estudos de viabilidade* (Atlas, 2002).

Maya Takagi

Engenheira agrônoma formada pela Esalq, é mestre em desenvolvimento econômico e doutora em economia aplicada pela Unicamp. Autora de *Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas* (Anna Blume, 2003) e organizou com José Graziano da Silva *Combate à fome e à pobreza rural* (Instituto Cidadania, 2002).



Sobre os autores

Maria do Carmo M. T. Cruz

Administradora pública e mestre em administração e planejamento urbano pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). É técnica da Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam).

Pedro Ivan Christoffoli

Agrônomo, mestre em administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e doutor em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). É coordenador e pesquisador associado do Centro de Desenvolvimento Sustentável e Capacitação em Agroecologia (Ceagro) e prestador de serviços técnicos à Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab).

Roberto Nami Garibe Filho

Economista, mestre em administração pública e governo pela FGV de São Paulo. Pertence à carreira federal de especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente é assessor da Secretaria Geral da Presidência da República.

Selvino Heck

Filósofo, foi coordenador nacional da Pastoral Operária e deputado estadual pelo PT no Rio Grande do Sul. Fundou, com outros militantes, a Coordenação Nacional do Movimento Fé e Política e, entre 2001 e 2003, integrou a direção da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong). Ocupa o cargo de Assessor Especial de Mobilização Social do Presidente da República.

Tania Zapata

Socióloga, foi consultora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e dos ministérios do Turismo e da Integração Nacional. Lecionou no curso de pós-graduação da Faculdade de Filosofia do Recife (Fafire). Especialista em desenvolvimento econômico regional pelo Instituto de Pesquisas e Formação para o Desenvolvimento, é diretora técnica do Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH).

Thais Corral

Mestre em administração pública pela Harvard University, é coordenadora geral das organizações Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh) e Co-



Sobre os autores

municação, Educação e Informação em Gênero (Cemina). Ganhou os prêmios Abril Mulher (1999) e Tech Awards (2005).

Valdi de Araújo Dantas

Sociólogo com especialização em desenvolvimento local, iniciou seu trabalho em organizações especializadas em microcrédito na União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). Foi diretor da Accion International e implantou projetos de microcrédito na Colômbia. Também no país andino, foi consultor do BID e do Unicef. No Brasil, respondeu pela coordenação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) junto ao Ministério de Trabalho e Emprego. É diretor de Relações Institucionais e Desenvolvimento Organizacional da Finsol no Brasil.





A construção social da cidade: desenvolvimento local e projetos urbanos

Nadia Somekb

Introdução

As transformações do sistema produtivo e a interligação dos mercados num ritmo mais acelerado que o da internacionalização, inerente ao capitalismo, têm uma manifestação territorial clara. Áreas industriais, ferroviárias, portuárias deixam de ser utilizadas, e isto requer um posicionamento de governos, de empresas e de profissionais da cidade. O que fazer com os espaços esvaziados de funções que passam pela chamada reestruturação produtiva? Além disso, os velhos problemas urbanos permanecem não resolvidos, e entre eles merece destaque a questão habitacional, que deve ocupar um lugar central no conjunto das intervenções urbanas necessárias à cidade contemporânea.

A experiência internacional de projetos urbanos em áreas de reconversão industrial aponta-nos o fato de que os resultados obtidos a partir de sua implementação podem ser mais ou menos inclusivos do ponto de vista social; sem perder de vista que a cidade capitalista é por essência excludente e que cabe, portanto, ao Estado democrático garantir a permanência de uma diversidade social intrínseca ao conceito de espaço urbano.

Defendemos aqui projetos urbanos que não proponham simplesmente transformar armazéns industriais em um sem-número de *shopping*



Nadia Somekh

centers e produtos residenciais imobiliários para as classes de mais alta renda; mas sim que, por meio de um projeto coletivo, seja possível substituir as antigas ocupações das áreas esvaziadas por um novo tecido produtivo complementar ao existente, que possa constituir uma nova alternativa de geração de renda para as populações urbanas. Para isso, processos democráticos de gestão compartilhada, que garantam a inclusão social, são fundamentais para a definição de um novo desenho da cidade. Ademais, o projeto urbano na conceituação aqui pressuposta deve superar a mera definição, buscando atividades que se constituam em novas alternativas produtivas para a cidade.

O que é desenvolvimento local?

“Local”, segundo o *Dicionário Aurélio* (1995), é um adjetivo que indica o que é “relativo ou pertencente a determinado lugar”, circunscrito ou limitado a uma região. E, de acordo com o senso comum, local surge como o oposto de global ou nacional. Já temos aí dois parâmetros gerais a nos orientar. Por outro lado, “desenvolvimento” significa “estágio econômico, social e político de uma comunidade, caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção”: não se limitando à questão econômica, o desenvolvimento local está longe, como conceito, de ser propício ao estabelecimento de consensos. Diante disso, concordamos com Daniel (2002) em que algumas características devem prevalecer dentro do que se entende por essa modalidade de desenvolvimento. Para esse autor, não interessa promover o incremento das atividades e do espaço construído em nível local a qualquer custo:

Queremos um desenvolvimento local com inclusão social, em que haja cooperação, criação e alargamento de esferas públicas, em que diferentes atores políticos, econômicos, sociais dialoguem de maneira transparente a partir de seus próprios interesses em conflito, buscando construir um novo desenvolvimento local em conjunto (Daniel, 2002, p. 33).

É preciso lembrar também, como salientam vários autores, o fato de que existe uma distinção clara entre desenvolvimento e crescimento econômico. A noção de desenvolvimento abriga não só a evolução quantitativa da reprodução da riqueza material, mas também as possibilidades de sua melhor distribuição.



Para Sachs (2004), o crescimento econômico, mesmo em ritmo acelerado, não deve ser confundido com desenvolvimento. Este último fenômeno só existirá se houver redução da pobreza e das desigualdades sociais, assim como a geração de novos empregos ou alternativas de renda para a população. Sachs avança na definição do conceito de desenvolvimento sustentável acrescentando a dimensão ambiental à sustentabilidade social.

A proximidade física como fator intensificador da vida social faz parte da essência do objeto local apontada por Bourdin (2001), o qual faz notar, no entanto, que este objeto consiste em realidades correspondentes a configurações muito diferentes e mutáveis. Além disso, as transformações das telecomunicações remetem a questão a níveis mais altos de complexidade, uma vez que as conexões ópticas presentes, de modo cada vez mais generalizado, no cotidiano tornam bastante relativa a noção de proximidade.

Esse mesmo autor aponta o local não como uma realidade estabelecida ou imutável, mas como uma categoria pertinente que se pode aplicar a objetos diversos e mutantes. O referido objeto faz parte de uma construção social permanente, sendo necessário, portanto, valorizar o trabalho político de chegar, pela via da negociação, aos recortes territoriais que tornam definida essa noção em cada uma de suas aplicações (Bourdin, 2001).

Mas o local precisa ser visto, em nosso caso, à luz do fato de que a expressão territorial do capitalismo no Brasil é a concentração. Em nosso país, 80% da população encontram-se nas cidades, que carecem crescentemente de boas condições urbanas. Além disso, e dramatizando esse adensamento desmesurado do espaço socioeconômico, o estado de São Paulo ainda responde por 48% do PIB industrial brasileiro (Seade/IBGE, 2003-2005). Deste produto regional, 90% estão concentrados em torno da Região Metropolitana de São Paulo, num círculo de 100 quilômetros de raio que engloba as regiões de Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba.

A noção de que desenvolvimento difere de crescimento, somada ao imperativo da democracia, implica que se deve promover a desconcentração territorial por todos os estados brasileiros. A busca da homogeneização do espaço nacional e, portanto, da desconcentração é uma das metas do desenvolvimento. A consequência disso é que se torna estratégica por parte do governo nacional a construção de uma política econômica que possa interferir num nível macro na escala territorial intraurbana.

É interessante acrescentar a essa compreensão os dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) segundo os quais 20% do PIB mundial são produzidos globalmente, enquanto 80% correspondem à produção local. Além disso, e matizando essa noção, docu-



Nadia Somekh

mentos do Banco Mundial (Rojas e Daughters, 1998) dão conta de que 80% do crescimento futuro serão provenientes das economias urbanas. Não se pode deixar de levar em consideração que, fora o patrimônio constituído pelos investimentos em infraestrutura e capital produtivo, o capital social e humano das cidades permite registrar altos níveis de produtividade. Por outro lado, é nas grandes cidades que se concentram os maiores problemas urbanos. O Ministério das Cidades aponta para o fato de que 50% da população das cidades vivem em condições precárias e irregulares, em favelas, cortiços e loteamentos clandestinos.

No entanto, não se deve dar abrigo à ideia de combater a concentração territorial simplesmente com políticas expansionistas, como ocorre no modelo do subúrbio norte-americano, nem na produção de anticidades¹, que são a própria essência dos condomínios fechados. Mas áreas residenciais distantes dos centros de atividades e de empregos geram a necessidade de mais infraestrutura, que sempre ficará congestionada, como evidencia o exemplo do tráfego intenso dos automóveis que saem das casas em direção aos locais de trabalho, tornando insuficientes as novas avenidas. Essa política serviu ao desenvolvimento baseado na indústria automobilística, como no caso da economia brasileira, e configurado particularmente na região do ABC.

A homogeneização do território brasileiro tem como contrapartida o custo social da necessidade de mais investimentos em infraestrutura. A concentração territorial brasileira explica-se não só pela necessidade de economias de escala, encurtando distâncias entre produção, consumo e mão de obra, mas também pela baixa capacidade do Estado de distribuir os investimentos, em geral provenientes de empréstimos, em obras de infraestrutura por extensões maiores do território nacional.

A expansão da periferia residencial deve estar vinculada a uma política supramunicipal de desenvolvimento de atividades não só para gerar emprego no nível local, mas também para reduzir custos sociais de urbanização. O caso do Grande ABC é paradigmático para ilustrar esse tipo de prática pública, fruto de uma compreensão mais abrangente e aprofundada da realidade socioeconômica de nosso país.

A esse propósito, a ideia de supramunicipalidade é defendida por Ghorra-Gobin (2004), para quem a limitação do tecido urbano por uma

¹ O conceito de anticidade advém da ideia de que a cidade é um lugar de encontro e diversidade e, portanto, áreas fechadas representam sua negação, impossibilitando sua plena existência.



instância político-administrativa compatível implicaria a possibilidade de conduzir e coordenar o processo de localização das empresas e de projetos imobiliários, além de permitir o gerenciamento fiscal compartilhado entre os diversos municípios envolvidos. Segundo essa autora, essa “invenção política”, que facilita a adequação entre territórios funcionais e institucionais, exige a iniciativa do Estado federal e a criação de uma entidade federativa no nível local.

Para Scott (2001) e Storper (1997), o desenvolvimento urbano em nível regional pode ser medido na comparação de algumas regiões urbanas em relação a outras, não se tratando unicamente de uma questão de atratividade territorial no contexto nacional. Para eles, o avanço da chamada globalização da economia pode explicar a urgência de efetivar essa invenção política (Ghorra-Gobin, 2004).

A globalização não se constitui apenas em sua dimensão ideológica, apresentando diferenciações claras em relação ao processo de internacionalização inerente ao capitalismo e sua busca constante de novos mercados, redução de custos e aumento de produtividade. A aceleração das conexões e a chamada terceira Revolução Industrial interferem em diversos planos além do meramente econômico-financeiro. Tem consequências visíveis nos planos político, cultural, migratório, criminal e também no aspecto territorial, conforme pode ser observado nas descrições feitas por vários autores (Castells e Borja, 1996).

A questão global também se manifesta em um dos problemas essenciais à cidade contemporânea: a “gentrificação”², que, para Smith (2004), não se constitui mais numa simples estratégia residencial inerente à evolução da cidade capitalista. Ele percebe nesse novo fenômeno também uma estratégia urbana globalmente definida.

Hoje, assim como antes, a chamada “gentrificação” corresponde a uma conquista classista da cidade. A diferença é que hoje os moradores de rua são rapidamente evacuados das novas paisagens urbanas só aparentemente democratizadas e efetivamente apropriadas pelas classes de mais alta renda. Isto, para Smith, contribui para a formação de uma identidade dessas classes de alto poder aquisitivo: não importa quem pode passear por Times Square; poucos podem trabalhar e morar nos novos e opulentos produtos imobiliários globais existentes em Nova York. Nessa paisagem apa-

² Processo de substituição de população de baixa renda por outra de maior renda; elitização de área urbana decorrente de novos investimentos.



Nadia Somekh

rentemente democratizada, a extraordinária desigualdade que se estabelece concretamente no consumo exprime o poder redobrado dessas classes, que privilegiam a linguagem das diferenciações como meio de afirmação de sua identidade grupal (Smith, 2004).

O referido autor aponta ainda o fato de que em algumas cidades do mundo o processo restringe-se às áreas centrais. Os casos mais extremos são Londres e Nova York, que em quatro décadas viram a evolução de sua gentrificação passar “de uma anomalia local a uma estratégia urbana concertada” (Smith, 2004, p. 160). Ele atribui a exacerbação qualitativa da gentrificação ao vazio deixado pela retração de políticas urbanas progressistas e à crescente formulação, no final do século XX, de um conjunto de práticas público-privadas concertadas que representaram uma aliança entre o urbanismo público e o capital público e privado (Smith, 2004). Concor damos parcialmente com esse autor; no entanto, cremos que sua visão é às vezes simplista, pois deixa de considerar que um Estado comprometido com os interesses da maioria da população pode regular o que é estrategicamente essencial, garantindo, por exemplo, a permanência da diversidade social em projetos urbanos, como foi proposto no Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo, conforme veremos adiante.

Em resumo, a generalização do novo processo de gentrificação caracteriza-se por cinco elementos interligados: o novo papel do Estado, a penetração do capital financeiro, as mudanças nos níveis de oposição política, a dispersão geográfica e a generalização da gentrificação setorial (Smith, 2004).

Para o novo papel do Estado, o autor aponta um protagonismo local, que muda dos modestos projetos que favoreciam o desenvolvimento econômico local para a prevalência explícita das regras de mercado. O exemplo que ele indica é a Bolsa de Valores de Nova York, que foi subsidiada pela prefeitura de Nova York para não mudar para a vizinha Nova Jersey (Smith, 2004), contrariamente ao Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo, em que as Bolsas declararam-se parceiras, ajudando a financiar até mesmo projetos sociais, como o Tá Limpo³, do Banespa em associação com a Prefeitura do Município de São Paulo.

A penetração do capital financeiro por meio da globalização materializa-se no fluxo do capital globalizado direcionado a programas residenciais

³ Projeto da Prefeitura Municipal de São Paulo em parceria com a Bolsa de Valores para a capacitação de ex-ambulantes que atuavam ilegalmente no centro, a fim de fazer a limpeza de fachadas de edifícios pichados.





locais que representam a fase mais avançada da gentrificação contemporânea, que ainda não é observada em São Paulo (Ferreira, 2003).

As transformações nos movimentos de oposição política caracterizam-se, de um lado, por sua ampliação e, de outro, por reações contrárias crescentes. Esses movimentos, antes tolerados e mesmo apoiados, passaram a ser combatidos, segundo o mesmo autor, de Amsterdã a Sydney, de Berlim a Vancouver, de São Francisco a Paris, por uma repressão policial de tolerância zero, que complementou o dismantelamento de políticas urbanas progressistas, tudo isso aliado à emergência de um novo poder urbano. Em São Paulo hoje vemos que a expulsão dos moradores de rua simplesmente transfere o problema das localidades centrais para outras áreas da cidade. Essa reação coincide com a quarta característica elencada pelo autor, que aponta a difusão da gentrificação das áreas centrais para outras áreas na cidade.

A nova gentrificação é também caracterizada pela generalização setorial, que abre mão do componente de habitação social nos projetos urbanos. A lógica de mercado, e não o financiamento dos serviços sociais, é o novo *modus operandi* das políticas públicas (Smith, 2004). Para esse autor, a globalização emergente da gentrificação representa a vitória de certos interesses econômicos e sociais (financeiros, imobiliários e de classes de alta renda), que não disfarçam seu viés classista, e até racial por vezes, sobre argumentos de pequenos empreendedores e da maioria da população.

Portanto, diante dessa análise, entendemos ser possível construir propostas de desenvolvimento local que incluam projetos urbanos que assumam uma perspectiva não gentrificadora e possibilitem a emergência de um tecido produtivo composto por setores marginais do capital, resultado de uma prática concertada com vários atores sociais, públicos e privados, como acontece no Grande ABC paulista, que abordaremos adiante.

Projetos urbanos: a experiência internacional

Com a mudança da territorialização do mundo, as operações passaram a ser disciplinadas pelo capital financeiro. Ajustes estruturais e austeridade fiscal constituem hoje o discurso predominante. Concordamos com David Harvey (1992), para quem a tese da globalização funciona como ideologia capitalista poderosa a se contrapor ao ideário socialista ou meramente nacionalista. Ela vem estabelecer uma forte cunha contra a prevalência desses valores sociais e populares, segundo os quais a democratização geopolítica cria novas oportunidades, todas essas mudanças trazendo sinergia capaz de transformar processos de urbanização. Não houve, contudo, revolução no



Nadia Somekh

modo de produção e nas relações sociais derivadas. O que vem efetivamente acontecendo é que todos e tudo o que pode ser industrializado estão dentro da órbita do capital.

Uma possível resistência à globalização é aquela que pode ser engendrada localmente. Desde 1966 o arquiteto Peter Hall já mencionava as cidades mundiais, e em 1994 a socióloga Saskia Sassen desenvolveu o conceito de cidades globais, o que permitiu aos geógrafos Scott, Soja e Storper (1999) falar em cidades-regiões globais (*global city-regions*).

Os antigos problemas das cidades industriais agravam-se nas regiões urbanas mundiais, e a crescente polarização social, relativa à inserção ou não nos processos de formação da rede global, acentua as já conhecidas desigualdade social e pobreza urbanas. Por outro lado, admitir uma cooperação entre os municípios que compõem as regiões urbanas globais pode mobilizar novas políticas sociais, novas relações econômicas e uma política de crescimento geral da própria região.

Assistimos à formação de espaços transnacionais conectados a essa rede global, o que transforma radicalmente a estrutura social das cidades. Há alteração da organização do trabalho, da distribuição de renda e da estrutura do consumo, e criação, por sua vez, de novas formas de desigualdade social urbana. Nesse quadro, fazem-se necessárias formas de gestão inovadoras que atendam à nova formação espacial. A discussão ambientalista incorporou tais formas inovadoras, estabelecendo o conceito de desenvolvimento sustentável, a que já nos referimos.

Em 1996, com a Conferência Mundial de Istambul, que ficou conhecida como Habitat II, percebeu-se o esforço de articulação das agendas urbana e ambiental, bem como a inclusão do conceito de desenvolvimento sustentável na questão urbana. As experiências premiadas nessa conferência revelaram uma nova postura no enfrentamento dos problemas das grandes cidades. Na Habitat II foram premiadas as experiências que incorporaram de forma ativa a população envolvida, as questões ambientais e o respeito ao uso dos recursos naturais na busca de soluções aos problemas relativos ao desenvolvimento urbano. A disseminação de informações foi considerada essencial à democratização da questão, e as novas formas de gestão urbana que vêm sendo implantadas não descartaram um esforço coletivo na geração de trabalho e renda.

Numa economia mundial cuja base produtiva é constituída de fluxos de informação voltados a atender às novas demandas dessa formação especial, as cidades e as regiões estão se tornando os agentes efetivos de desenvolvimento econômico. Nelas, os Estados nacionais podem ter seu poder de



ação reduzido. No entanto, as regiões e as cidades, mais flexíveis e adaptáveis a condições mutáveis, mesmo sem deter tanto poder, mas aliadas aos Estados nacionais, estão mais próximas da resposta necessária ao desenvolvimento. São capazes de desenvolver projetos urbanísticos de requalificação, bem como de negociar com empresários de modo que seja possível influir em suas decisões, estimular a abertura de pequenas e médias empresas e, ainda, criar condições para desenvolver novas fontes de riqueza, prestígio e poder. Nesse processo de geração de crescimento, as cidades são capazes de inovar na eficiência da cooperação e no associativismo, criando um lugar melhor para a produção de riqueza e com qualidade de vida mais elevada.

Para tanto, o geógrafo David Harvey (1996) demonstra a necessidade de estimular o empreendedorismo local, isto é, a capacidade de articulação de atores e forças sociais e o desenvolvimento de formas das chamadas parcerias entre poder público e setor privado. Considerando que o poder para organizar o espaço deriva de um conjunto complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais, esse autor identifica um papel específico do governo local: coordenar e agilizar uma ampla coligação de forças exercitando a chamada *urban governance* (gestão urbana), cujo significado supera o do tradicional governo urbano.

O economista francês Alain Lipietz (1994) também aborda essa questão, ressaltando o fato de que o foco agora recai nas formas de regulação intermediárias entre a materialidade da aglomeração urbana e o governo, a legislação e a ação do Estado. Para Lipietz, *governance*, ou governança⁴, vem a ser a sociedade civil menos o mercado, mais a sociedade política local, os notáveis e as prefeituras. Podemos acrescentar que governança é um esforço coletivo de agentes locais visando o desenvolvimento sustentável.

Os catalães Jordi Borja (arquiteto) e Manuel Castells (sociólogo) afirmam que os governos locais adquirem importância central com a crise na estrutura de poder que afeta as nações no novo sistema global. Para eles, o Estado nacional é pequeno demais para controlar e dirigir os fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia contemporâneos e, por outro lado, muito grande para representar a pluralidade dos interesses sociais e das identidades culturais da sociedade, perdendo, portanto, legitimidade como instituição representativa e como organização eficiente (Castells e Borja, 1996).

⁴ Governo com gestão compartilhada.





Nadia Somekh

Para esses mesmos autores, os governos locais dependem, do ponto de vista administrativo e financeiro, dos Estados nacionais e detêm menor poder e poucos recursos para controlar agentes econômicos e políticos globais. Por outro lado, apresentam vantagens na gestão de um novo sistema técnico-econômico. As experiências de articulação entre os setores público e privado revelam uma possível reorientação dos governos locais com a introdução, na agenda política local, de questões relativas ao desenvolvimento econômico e social. É necessário distinguir com clareza as iniciativas de desenvolvimento econômico e social local das propostas de política urbana que recebem o nome genérico de desenvolvimento urbano, bem como do conceito de desenvolvimento sustentável (Castells e Borja, 1996).

Todas essas mudanças no mundo, na economia, nas regiões e nas cidades requerem novas posturas de gestão. Novos movimentos surgidos no âmbito das regiões brasileiras rompem o processo fragmentador causado pela onda de autonomia que criou milhares de municípios no Brasil nas últimas décadas. Um esforço de cooperação entre atores locais ativos – governo estadual, governos municipais, entidades empresariais locais e movimentos da sociedade civil – constitui-se numa articulação importante, como mostra a experiência do Grande ABC. Essa experiência aponta também para o fato de que tal mobilização, embora essencial, não dispensa uma ação firme do governo federal no campo do desenvolvimento regional.

Como vimos, as cidades vêm se transformando, as políticas urbanas vêm atendendo cada vez mais à lógica do mercado. Disto resulta um processo crescente de violência urbana que pode ser atribuído não só à diminuição de alternativas de sobrevivência econômica da maioria da população diante do aumento da produtividade capitalista, como também à prevalência dessa lógica de mercado que reproduz a anticidade, num processo global de exclusão social.

As cidades hoje têm dois grandes tipos de problemas a ser resolvidos: os de ordem habitacional, entendida de maneira ampla, e os relativos a áreas de transformação produtiva. A experiência internacional de projetos urbanos destaca as áreas de transformações produtivas como o foco principal desses projetos, que fazem reproduzir e prevalecer a lógica de mercado.

Para se contrapor a essa lógica, entendemos que é necessário retomar questões essenciais voltadas aos velhos problemas de condições de moradia e serviços públicos necessários à população de mais baixa renda, pensar no desenvolvimento local como perspectiva de melhorar as condições urbanas e criar alternativas de emprego, assim como construir o projeto de maneira democrática e compartilhada.



Mas, prosseguindo no exame da pesquisa internacional sobre projetos urbanos, constatamos a observação de que, para o arquiteto português Nuno Portas (em Morandi e Pucci, 1998), a chave das transformações urbanas bem-sucedidas é o programa de intervenções que se constitui no processo de ideação e viabilização, não necessariamente o desenho urbano/arquitetônico, e muito menos o quadro das políticas urbanas expressas nos planos gerais e estratégicos. Além disso, esse autor considera que projetos de intervenção “imateriais” complementam de forma considerável o possível sucesso das transformações.

A perda de espaço dos instrumentos tradicionais de regulação de uso do solo e a sua limitação para suprir a capacidade de previsão e integração com a dinâmica urbana real diante das intervenções de mercado levaram à valorização extremada dessas últimas. Efetivamente, as intervenções fragmentadas apresentam, na experiência internacional, capacidade de modificação mais controlada das variáveis de transformação.

A conclusão equivocada, no entanto, é, com base nisso, propor a defesa dos projetos urbanos pontuais em detrimento dos planos e da regulação global da cidade. Um tipo de ação não exclui o outro. E, ainda, em realidades de extrema pobreza e desigualdades sociais, os planos globais servem para definir prioridades, além de estabelecer uma ordem de intervenção que relaciona os projetos de recuperação mais necessários e estratégicos para a cidade como um todo.

O livro de Morandi e Pucci (1998), cuja apresentação é de Nuno Portas, expõe uma pesquisa comparativa realizada em diversas cidades europeias, para verificar fatores e características de sucesso na implantação desses projetos. Esse texto introduz a expressão “produtos notáveis” para designar projetos urbanos realizados, referindo-se a intervenções urbanas já implementadas que tratam das modificações da organização urbana, do ponto de vista funcional, morfológico, bem como da criação de novas polaridades.

Essa pesquisa aponta alguns fatores de sucesso. Em primeiro lugar, a eficácia operativa e econômica, que não se limita aos resultados econômico-financeiros, mas comporta a valorização das especificidades locais, buscando congruência entre desenvolvimento, transformação, renovação e adequação do já existente. Em segundo lugar, a clareza das regras morfológicas e, finalmente, a valorização do espaço público como tradução de uma demanda social (Morandi e Pucci, 1998).

Uma nova metodologia de planejamento surge composta de três momentos que interagem de forma a se complementar em plano, projeto e estratégia, o que torna possível a articulação de diferentes escalas de inter-





Nadia Somekh

venção. Essa nova metodologia resulta da inadequação dos planos urbanísticos tradicionais como instrumento de regulação (*ibidem*).

A pesquisa agrupou duas famílias de projetos urbanos: uma primeira voltada para partes da cidade com funções obsoletas; outra, composta de intervenções em áreas novas que respondem a uma demanda de funções especializadas, as quais atendem às necessidades do mercado voltado a inovações produtivas e do processo de globalização, como plataformas multimodais e parques tecnológicos (*ibidem*).

O novo papel dos programas de intervenção, abordado por essa investigação, compõe-se não só da tradução operativa e projetual das estratégias urbanas, como também avalia as operações de montagem institucional e financeira das intervenções. Nessa pesquisa o novo papel dos programas de intervenções torna-se particularmente importante no processo de decisão das transformações do território, porque houve uma perda de espaço dos instrumentos tradicionais de regulação do uso do solo diante dos produtos edifícios postos em prática no mercado e da limitação desses instrumentos para a ampliação da capacidade de previsão e efetiva regulação. Por outro lado, as intervenções fragmentadas apresentam capacidade de modificação mais controlada das variáveis de transformação.

Para Portas, “o programa do projeto urbano torna-se o lugar e o momento em que a estratégia e a oportunidade se encontram e tornam praticáveis e visíveis um conjunto de ações” (Morandi e Pucci, 1998). Além disso, é claro que a maioria das transformações urbanas não deriva das disposições dos planos vigentes. Ainda para esse autor a questão mais importante levantada pelo livro é a da complexidade da avaliação das intervenções, que não se exaurem nos limites dos canteiros, mas agregam valor cultural e até midiático, necessários ao sucesso do projeto.

Nos projetos urbanos analisados, aponta-se ainda a característica de que as intervenções tendem a destacar-se da trama urbana tradicional, seja pelas misturas de usos propostas, seja pelo “frequente exibicionismo das arquiteturas de autor”, que retomam, de certa forma, a lógica modernista do “destaque do novo”, introduzindo elementos de arbitrariedade formal.

O autor dá destaque ainda a um antídoto a essa tendência emergente dos grandes projetos que se fecham sobre si mesmos: a retomada da hegemonia do traçado do espaço público.

A pesquisa permitiu constatar que a maioria dos projetos analisados revela-se mais vulnerável a alterações do mercado do que se poderia esperar, o que elimina a ilusão da implementação, tal como concebido, do produto arquitetônico projetado.





Alguns elementos recorrentes podem ser assinalados na experiência internacional de projetos urbanos. No caso do projeto de Puerto Madero⁵, em Buenos Aires, assinalamos a importância da criação de uma entidade administrativa público-privada para sua implementação. Além disso, destacam-se a recuperação do patrimônio histórico constituído pelos antigos armazéns, a preocupação com a questão ambiental concretizada na implementação de parques, além de generosos espaços públicos.

A busca de um programa com a definição de atividades, bem como do uso residencial, também tem um bom exemplo na operação do Parc Citroën, em Paris, que, além da implementação de um parque na área deixada pela indústria automobilística, define atividades do terciário avançado e o convívio de uma mistura de classes sociais na definição do uso residencial. Essa característica, bem como a definição de uma entidade administrativa, está presente em todas as operações francesas, que têm no poder público o grande coordenador e impulsionador graças a pesados investimentos para alavancar os bons resultados dos projetos propostos.

Nas experiências de Bilbao, na Espanha, e Milão Norte a questão econômica regional é encarada de formas diferenciadas. Na primeira delas, a reconversão industrial exigiu do poder público um esforço dirigido à criação de inúmeras entidades de planejamento voltadas para a atração de investimentos. Na segunda, a Agência de Desenvolvimento Milano-Nord, sem vinculação com a entidade metropolitana de planejamento, desenvolveu projetos urbanos com bons resultados (Somekh e Campos, 2001).

Em Bilbao é emblemática a implementação do Museu Guggenheim como “âncora cultural”, assim como, em Milão, a dos projetos Pirelli da Bicocca e do Teatro Scalla 2. No caso italiano, a fábrica da Pirelli ainda mantém 10% de sua produção na área, as residências dos trabalhadores foram preservadas, por constituírem patrimônio histórico recente, e implantou-se uma unidade universitária com foco em inovação tecnológica, completando-se o projeto com a produção de empreendimentos residenciais para estudantes e a população de diversas faixas de renda.

É interessante destacar a atuação da prefeitura de Sesto San Giovanni, que teve 60% de sua área esvaziada de produção industrial (incluindo parte dos domínios da Pirelli). O esforço dos quadros do município, apoiados pela agência Milano-Nord, obteve êxito na reconversão de grandes plantas in-

⁵ Projeto urbano desenvolvido no antigo porto de Buenos Aires, na Argentina, tendo como parceiros os governos nacional e municipal e a iniciativa privada.





Nadia Somekh

dustriais, com o surgimento de pequenas e médias unidades produtivas, graças, entre outros fatores, à busca de capacitação para o empreendedorismo dos trabalhadores desempregados das antigas unidades metalúrgicas.

Não só em Milão, mas também em Londres, na experiência de Docklands, a participação da iniciativa privada, em larga escala, em empreendimentos imobiliários só se realiza na medida da implantação de linhas de transporte que criam um vetor de centralidade, ampliando a acessibilidade do centro para essa região. No caso de Milão, uma linha de transporte coletivo com apenas duas paradas une a nova centralidade construída ao norte com o centro da cidade. Já na Docklands londrina, a linha Jubilee, implantada em 2000, reafirma o sucesso de um projeto anteriormente considerado fracassado (ainda sob a designação de Canary Wharf) do ponto de vista estritamente imobiliário.

Em síntese, os elementos recorrentes apontados pela experiência internacional incluem a criação, o reforço ou o redirecionamento de uma unidade de gestão centralizada, a importância central assumida pela questão ambiental, a existência de âncoras culturais, de ambientes ou setores voltados para a inovação tecnológica e o investimento destinado à ampliação da qualidade dos espaços públicos oferecidos à população. Acrescente-se a essa receita a frequência com que projetos arquitetônicos de grife são encontrados no espaço dessas experiências, com alguns nomes recorrentes, como os do argentino Cesar Pelli, do inglês Norman Foster, do francês Jean Nouvel e do canadense Frank Gehry, entre os mais procurados.

No caso da área central de São Paulo, agregamos à requalificação de espaços públicos, orientada por ideias balizadas pela experiência internacional, a reorganização da circulação e das funções públicas aí desempenhadas, a melhoria do ambiente, e a definição de uma estratégia econômica voltada ao desenvolvimento local e ao fortalecimento institucional, à preocupação com a redução das desigualdades e à busca de uma construção coletiva do espaço urbano.

Em busca de novos paradigmas: Grande ABC e o Centro de São Paulo

As considerações anteriormente expostas levam-nos a acreditar que os exemplos encontrados no Programa de Reabilitação do Centro e no esforço de articulação do Grande ABC, diante das transformações de postura, adotadas mundialmente em relação à questão urbana ambiental, permitem vislumbrar um caminho certo, que deixa aberta a possibilidade de sonhar



com melhores dias. Como vimos, todo o planeta é atingido pelo processo de globalização, fenômeno que levou à disseminação da ideia de que se devem a tal processo todos os problemas atuais – que, na verdade, não são tão novos assim, pois eles já existiam nas cidades industriais.

No caso da área central de São Paulo, agregamos à requalificação de espaços públicos, orientada por ideias balizadas pela experiência internacional, a reorganização da circulação e das funções públicas aí desempenhadas, a melhoria do ambiente, a definição de uma estratégia econômica voltada para o desenvolvimento local e o fortalecimento institucional, a preocupação com a redução das desigualdades e a busca de uma construção coletiva do espaço urbano.

Sem simplesmente negar as transformações ocorridas, decorrentes da evolução dos processos tecnológicos, é importante discriminar as medidas a serem tomadas visando a inserção da região nas redes globais e aquelas que objetivam um desenvolvimento endógeno não necessariamente vinculado ao processo de globalização.

O CASO DO GRANDE ABC

O estudo desse caso, à luz da experiência das duas últimas décadas, embasa a afirmação de que os investimentos globais poderão aterrissar na região se forem oferecidas condições adequadas a sua implantação. Em outras palavras, é preciso garantir qualidade de vida urbana, assim como legislação urbanística adequada a esses investimentos. Isso não quer dizer que a região deva rivalizar com outras. Em vez disso, deve buscar complementaridade com base em suas qualidades já existentes e que mereçam ser desenvolvidas. Para ilustrar esse ponto, pode-se observar que o Grande ABC constitui o terceiro mercado consumidor potencial do país, possui considerável infra-estrutura já instalada, além de mão-de-obra qualificada ou facilmente requalificável diante das novas demandas de produção.

A busca de condições adequadas não deve implicar guerra fiscal nem baixo custo da força de trabalho com alto controle disciplinar. A regulação da força de trabalho e de seu preço é claramente um argumento ideológico na discussão da globalização. As empresas mais desenvolvidas necessitam de trabalhadores qualificados e bem organizados – e é isso que o Grande ABC oferece. Por outro lado, a renúncia fiscal não pode se tornar subvencionadora dos interesses econômicos, desviando recursos para a manutenção e a localização de determinadas empresas, quando estes poderiam estar voltados para o suplemento das políticas sociais necessárias à própria criação das condições apropriadas de urbanização.



Nadia Somekh

A diminuição das desigualdades sociais e da pobreza urbana é requisito imprescindível a uma boa qualidade de vida. Nem só de investimento globalizado, todavia, a região deverá depender. As condições de vida permitidas pelo capitalismo avançado de hoje ressentem-se da capacidade de destruição criativa da era industrial mediante a volatilidade extrema que compromete o futuro das economias locais. Esse quadro conduz a sobressaltos, e qualquer região que se encontra em ascensão poderá entrar em depressão amanhã, se a volatilidade do capital assim quiser. Por isso, o reordenamento do processo contemporâneo de urbanização implica reordenamento socioecológico e revisão das múltiplas possibilidades de ações transformadoras (Somekh, 2001).

Não podemos, entretanto, continuar a pensar nas cidades como elementos sem integração com as áreas naturais ou classificadas como áreas de proteção ambiental. No Grande ABC, o alto preço da terra expulsou a população de mais baixa renda das localizações urbanas, pressionando a ocupação predatória das áreas que exigiam proteção ambiental. De um lado, é preciso pôr em discussão mecanismos que garantam localização adequada para a população mais pobre e, ainda, a recuperação do ambiente urbano. De outro, não se pode pensar em congelar áreas naturais, pois isso significa permitir ocupação irregular e clandestina. É necessário, para tanto, a efetivação de mecanismos de ocupação não predatória, como a criação de parques, empreendimentos turísticos e até atividades industriais de alta tecnologia e preservação ambiental.

Esse novo enfoque urbanístico foi incorporado aos trabalhos da Câmara Regional do Grande ABC, que constitui um exemplo de empreendedorismo local, bem como de estabelecimento de uma governança regional, uma vez que prevê o esforço coletivo dos agentes locais visando o desenvolvimento sustentável. Desde 1997 vários acordos foram assinados como resultado desse esforço coletivo regional que agrega governo estadual, prefeituras e a sociedade civil. Um Plano Estratégico Regional foi elaborado e construído coletivamente, com base em sete eixos estruturantes.

Tivemos oportunidade de participar do desenvolvimento do Plano de Ações do eixo estruturante, voltado para a obtenção de um ambiente urbano de qualidade. Esse eixo foi concebido não só para alinhar uma série de projetos de infra estrutura, mas também como um conjunto de programas, ações e decisões políticas cuja finalidade maior era o desenvolvimento integral de um ambiente urbano, bem como a melhoria contínua da qualidade habitacional da população do Grande ABC.

O objetivo principal do eixo do ambiente urbano residiu na criação de um ambiente integrador entre o construído e o natural, por meio da associa-



ção de condições de desenvolvimento econômico, mesmo em áreas de proteção ambiental, com vistas à implementação de um Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social.

O Plano de Ações delineado pelo eixo objetiva a diminuição das disparidades de desenvolvimento econômico e social do Grande ABC, caminhando rumo à caracterização da Região Metropolitana de São Paulo como espaço policêntrico e sede de uma nova cultura vivencial. Nesse cenário, a gestão regional destaca-se como meio de implementar e potencializar as ações regionais com base num observatório de qualidade de vida, envolvendo também as instituições universitárias.

Está prevista ainda a realização de projetos em áreas centrais das sete cidades (implementação de parques, áreas verdes e vegetação urbana), assim como a implantação de marcos referenciais regionais, recuperação habitacional e ambiental (combate às enchentes, recuperação de áreas de favelas, dos corpos d'água, manejo sustentável de resíduos sólidos e qualidade do ar), a preservação do patrimônio ambiental e cultural e a gestão regional.

Portanto, com o esforço coletivo de cooperação e solidariedade – já presente nas prefeituras e na sociedade civil da região –, será possível sonhar com utopias que podem ser realizadas com base nesse duplo movimento de fortalecimento interno e conexão externa, resultando numa cidade-região bela, justa e ecologicamente equilibrada.

O CASO DO CENTRO DE SÃO PAULO

Somos guiados nessa busca, que tem por base o espaço da região central de São Paulo, por algumas perguntas que podem tornar mais proveitoso o estudo dos contrastes entre os casos estudados: quais as características dos projetos urbanos emblemáticos? Quais os principais fatores de seu sucesso? Nas transformações de áreas antes ocupadas por funções que se tornaram obsoletas, como atrair novas atividades? Apontamos para o fato de que, apesar de demandar grandes esforços, projetos urbanos com características desejáveis podem ser implementados, melhorando a vida da população como um todo.

Definimos projetos urbanos, adotando a posição de Lungo (2004), como obras emblemáticas, operações urbanas que assumem a forma de programas de intervenção concretizados em um conjunto de ações que, por sua integração, têm impacto profundo no desenvolvimento da cidade. É importante ressaltar aí, e em particular quando a área enfocada é o centro de São Paulo, nossa compreensão do desenvolvimento em sua perspectiva ética e política.



Nadia Somekh

Entendemos ainda como medidas fortemente indutoras de sucesso a promoção de impactos urbanos que tenham como resultado a melhoria da vida da população como um todo, incluindo fatores de desenvolvimento local, com geração de renda para a população de baixa renda, supondo sempre um processo de gestão compartilhada com agentes públicos e privados, bem como a adoção de elementos efetivos de inclusão social.

O Programa Ação Centro reorganiza o projeto anteriormente denominado Procentro, instituído por meio do Decreto 33.389/93, que foi reformulado em 2001, prevendo definir diretrizes gerais para a área central e que vinha obtendo resultados limitados de intervenção. O Ação Centro, estimulado como marca da administração da prefeita Marta Suplicy, veio objetivar a coordenação geral das ações de todos os setores do governo, bem como a abertura para uma gestão compartilhada, de maneira mais ampla, com a sociedade civil.

O Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo definiu como área de abrangência os distritos censitários da Sé e da República, após a realização de pesquisa quantitativa com setores sociais referentes a faixas de renda mais alta, média e baixa. Para esses segmentos, o centro é representado por ícones paisagístico-arquitetônicos como a praça da Sé, o viaduto do Chá, o Teatro Municipal e a praça da República, situados nos distritos eleitos para foco da intervenção.

Esses dois distritos têm uma área de 4,4 km², com 69 mil habitantes e 8% dos empregos formais do município; são destino de 29% do transporte coletivo e possuem uma circulação flutuante de 2 milhões de pessoas por dia, vários edifícios públicos e 763 edifícios tombados, dos quais 147 estavam até então em processo de tombamento.

A estrutura radiocêntrica da cidade fez com que historicamente fosse reforçada a passagem pelo centro. A linha ferroviária noroeste-sudeste isolou a área central dos bairros das zonas Leste e Norte. E a predominância de bairros do setor sudoeste na localização residencial das classes de mais alta renda isolou o centro das novas centralidades produzidas pelas ações urbanas que tinham como força indutora ou determinante o capital imobiliário.

A estruturação do Programa de Reabilitação⁶ Ação Centro partiu da leitura dos principais problemas a serem enfrentados. O primeiro deles é a desvalorização imobiliária e afetiva da área central. A criação de novas

⁶ Não se trata de revitalização, pois o centro, com 2 milhões de pessoas/dia de população flutuante, é, sem dúvida, extremamente vital. O conceito de reabilitação prevê a recuperação do quadro construído, a preocupação com a população e a gestão da área.





centralidades, atendendo à lógica do setor imobiliário de lançamento de novos produtos, teve como resultado o deslocamento das elites para outras regiões e a popularização do centro, processos concomitantes à degradação do quadro construído e à perda da identidade afetiva da memória e da história paulistanas ali consubstanciadas.

A incapacidade do centro de oferecer espaços terciários com a qualidade exigida pelo mercado, a desqualificação do espaço público, a deterioração dos edifícios históricos reforçaram a propensão à existência de edifícios vazios nos andares superiores e ocupados apenas no térreo. O Censo IBGE 2000 indicou a existência de 45 mil unidades vazias de apartamentos ou escritórios na área central.

Para esse problema detectado, que assumia cores alarmantes, foram definidas ações de reabilitação articulando várias secretarias e a subprefeitura da Sé, criada em 2002. Uma zeladoria especial do subprefeito previa não só a varrição dez vezes ao dia e a lavagem das ruas quatro vezes ao dia, mas também uma equipe de manutenção volante para pequenas obras de reparo, principalmente dos calçadões.

A Secretaria do Trabalho previu um projeto para o comércio ambulante, com o cadastro dos 6 mil vendedores existentes, comparativamente aos 1.244 regulares que possuíam o Termo de Permissão de Uso (TPU), propondo sua capacitação para outras atividades. Tal foi o objetivo do Projeto Tá Limpo, em parceria com a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa).

A Secretaria de Segurança, por meio da proposta de gestão comunitária, previu a alocação para essa região de 200 guardas ciclistas, bem como a implantação de oito bases de segurança. As estatísticas criminais apontam muito mais a sensação de um centro sem segurança do que a existência efetiva de insegurança; portanto, priorizou-se a construção de um sistema coletivo de policiamento, ancorado nos guardas volantes (de bicicleta) e na distribuição das bases.

A população sem teto teve no Projeto Boraceia⁷ a possibilidade de aceitar o abrigo negado nos albergues tradicionais, que impedem a entrada de animais de estimação e os carrinhos dos catadores de papel. O Boraceia, além de dispor de alojamento, era gerido por entidades que forneciam apoio médico, psicológico e de capacitação para microempreendedorismo.

⁷ Nesse projeto, os trabalhadores podiam levar para o abrigo o carro de guardar papel e materiais recicláveis e também seus animais de estimação. Além disso, foram adotadas nesse espaço outras medidas de respeito às necessidades humanas.



Nadia Somekh

A recuperação do patrimônio histórico também estava prevista em ações do governo municipal, com destaque para a renovação da Biblioteca Municipal Mário de Andrade e do Edifício Martinelli, projetos cuja realização estava prevista para ser efetivada com recursos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Aliás, uma das vitórias conquistadas pela administração da prefeita Marta Suplicy foi levar apenas dois anos para negociar a aprovação do contrato de empréstimo do BID, considerando que, num levantamento realizado pelo banco em sua sede, em Montevideu, verificou-se que outras cidades levaram de seis a dez anos para realizar contratos com a complexidade desse programa.

É de especial destaque o convênio assinado pelo Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Sindicato das Indústrias da Construção Civil (Sinduscon), o Sindicato da Habitação (Secovi), a Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (Asbea) e o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) para produzir habitação para as classes médias. Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foram destinados ao financiamento de reformas de edifícios no centro para a produção de apartamentos, constatada, pelo Secovi, uma demanda situada entre os parâmetros de R\$ 50 mil a R\$ 150 mil. Além disso, as regras de aprovação do financiamento e da licença de construir foram objeto de estudo para flexibilização e agilização, visando a redução dos tempos necessários.

Entendemos que o mercado deve incumbir-se de atender a demanda solvável, assim como a população de baixa renda deve ser atendida pelo poder público. O programa Morar no Centro e os Perímetros de Recuperação Integrada do Hábitat (PRIH), desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), promoveram a recuperação de edifícios e áreas históricas.

Um segundo problema constatado, a ser revertido, foi a forma com que se deu a transformação do perfil econômico. Foram constatados a permanência de uma dinâmica econômica real considerável (8% dos empregos formais), a queda de algumas atividades econômicas (saída de alguns bancos), o aumento do trabalho informal (6 mil vendedores do comércio de rua) e a popularização do comércio.

A fim de obter a reversão desse problema, foram estabelecidas diretrizes para uma estratégia econômica do centro, discutida com setores empresariais, movimentos sociais e com os próprios técnicos do BID. Além disso, foi elaborada uma pesquisa com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), que resultou no livro sobre desenvolvimento local chamado *Caminhos para o Centro* (Emurb, 2004).



A construção social da cidade

Constatou-se que setores importantes permaneciam com certo peso na área central, caso dos advogados, do comércio popular, das bolsas (Bolsa de Mercadorias e Futuros – BMF – e Bovespa) e das ruas especializadas (Santa Ifigênia, Florêncio de Abreu, 25 de Março). Como atividades potenciais, buscou-se em primeiro lugar constituir o centro como sede do Poder Municipal, de quase todas as secretarias municipais e do gabinete da prefeita, transferido da periferia do centro (do Palácio das Indústrias, no parque Dom Pedro II) para o coração do Anhangabaú, ao lado do viaduto do Chá, em 25 de janeiro de 2004, no 450º aniversário de São Paulo. Isto trouxe 11 mil novos funcionários para o centro (se somada a transferência para lá também de alguns organismos estaduais), o que estimulou a proliferação de novos restaurantes e serviços.

O resgate do centro como pólo de lazer, entretenimento e turismo também fez parte desta estratégia, com a implantação da galeria Olido como importante centro cultural e a reforma do Teatro Municipal, o que fez esses locais, que voltaram a ser freqüentados, somarem-se à prévia existência do Centro Cultural Banco do Brasil e do Masp-Galeria Prestes Maia, que deverão acrescentar-se aos projetos do Sesc 24 de Maio (antigo prédio da Mesbla) e do Centro Cultural dos Correios. Para este último, buscamos o apoio do Banco do Brasil, cujo Centro Cultural revelava-se pequeno para a importância que vinha conquistando nos últimos anos, devido à qualidade de sua programação. Adicionalmente, várias empresas de turismo desenvolveram pacotes para visitas guiadas ao centro.

Entendemos que o uso residencial e atividades como as desenvolvidas por instituições universitárias e Organizações Não Governamentais (ONGs) garantem a animação do centro fora do horário comercial. Além disso, um novo tecido produtivo formado por pequenas e microempresas, além de órgãos e entidades culturais, pode ser estimulado por uma agência de desenvolvimento criada dentro da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) e por um sistema de informações empresariais para facilitar a vinda de novas atividades. Uma Lei de Incentivos Seletivos foi aprovada para atrair investimentos, devolvendo tributos (mas sem renúncia fiscal), desde que houvesse aumento de arrecadação, geração de empregos e recuperação do patrimônio histórico.

O terciário avançado pode ter sua localização conquistada para o centro, uma vez que esta é a área com a maior densidade de fibra óptica da cidade. Uma limitação a este setor do terciário é a antiguidade do quadro construído, além disso composto de pequenas unidades e tombado, impossibilitando portanto a realização das grandes plantas necessárias a essa atividade.



Nadia Somekh

Como parte da estratégia econômica, pode-se ressaltar a valorização do tecido produtivo comercial clássico, como antigas mercearias (por exemplo, a Godinho, na rua Líbero Badaró) e a recuperação do Mercado Municipal, que reforçou seu caráter de ponto turístico-gastronômico, com a criação do mezanino e a abertura de novos restaurantes.

Para a atração de novas atividades, foi importante a implantação de projetos estratégicos como a praça do Patriarca, com seu novo portal modernista projetado pelo arquiteto Paulo Mendes da Rocha, e o corredor cultural estendendo-se do centro velho até a Biblioteca Mário de Andrade.

Um terceiro problema a ser resolvido foi o referente à circulação. Buscou-se reformular o sistema geral da cidade, o que reduziu a necessidade de passagem das linhas de ônibus pelo centro, aumentando a interligação entre bairros e reorganizando a implantação de terminais de ônibus. Esta última ação reduziu o tráfego de passagem entre terminais, que constitui estímulo para a existência dos vendedores do comércio de rua. Além disso, uma reconceituação dos calçadões estava prevista, com a realização de um projeto de circulação especial que permitisse maior acessibilidade e adequação das condições de tráfego nas avenidas periféricas que contornam a área central em dois sentidos.

Os problemas referentes à degradação do ambiente urbano constituíram o quarto eixo de problemas a enfrentar. As ações propostas abrangeram a desobstrução e a complementação dos sistemas de macrodrenagem, para evitar as frequentes inundações em certas épocas do ano, a recuperação da infraestrutura urbana, o replantio e a melhoria da vegetação de praças e canteiros e a implantação da reforma do parque Dom Pedro II.

Somam-se a isso tudo a modernização da gestão de zeladoria bem como uma proposta de educação ambiental desenvolvida pela Secretaria do Meio Ambiente (do Verde), visando a diminuição do lixo coletado (que demandava dez varrições diárias) e, é claro, também sua melhor destinação.

Um quinto eixo de trabalho foi construído com base na compreensão de que a legislação urbanística é desarticulada, tornando-se um instrumento pouco efetivo de regulação. Isto foi desenvolvido a partir da revisão da Lei de Fachadas⁸, da própria legislação das operações urbanas, da Lei de Zoneamento e da elaboração do Plano Diretor Regional e do Plano Diretor Estratégico (em 2002). Além disso e da aprovação da Lei de Incentivos

⁸ Prevê a devolução de tributos municipais a proprietários que restaurarem edifícios tombados.



Seletivos, foram previstos o fortalecimento e a qualificação da mão de obra participante de todo esse processo, com programas de capacitação dos funcionários públicos e a criação do Fórum Ação Centro (com a presença de 112 entidades), contando com uma coordenação executiva composta por seis membros da sociedade civil e seis do governo municipal.

A construção social de projetos urbanos

Entendemos que os dois casos analisados foram objeto de um planejamento participativo, que transcende a mera consulta popular, mas que procurou articular diversas esferas governamentais com a sociedade civil.

O programa de reabilitação do Centro de São Paulo constituiu-se não só de um esforço coletivo de várias secretarias da administração municipal que o priorizaram, como também teve o apoio do tecido social preexistente, resultando da soma de todos esses esforços. O empenho de desenvolvimento local no Grande ABC também representa a concertação de atores públicos e privados na busca de soluções comuns.

Esse esforço de articulação focalizado teve um reforço da mídia não só em relação ao Programa do Centro, como também ao que foi feito no Grande ABC, com a publicação de um sem-número de reportagens, o que criou um ambiente de confiança em relação aos projetos.

Esse conjunto de ações, que difere totalmente das criticadas ações de *marketing*, foi decisivo na multiplicação de adeptos da recuperação do centro. O orgulho de ter um centro revigorado passou a ser sentido no alto número de professores de escolas públicas e particulares que passaram a visitá-lo com curiosidade e respeito, sem falar nos grupos de turismo que o incluíram em seus roteiros. Além disso, quem passa pelo centro também verifica um aumento do número de edifícios em reforma ou mesmo em processo de restauração. Entendemos que o que Nuno Portas aponta como intervenções “imateriais”, compondo a bagagem conceitual a orientar a administração municipal, desembocou nos resultados anteriormente expostos, demonstrando a possibilidade prática de fazer avançar exemplos inspiradores de desenvolvimento local.

Mais ainda, a questão da inclusão social esteve presente nos dois casos, com a superação da lógica de mercado e da nova gentrificação presente nas intervenções urbanas contemporâneas.

Entendemos assim que os projetos urbanos devem pressupor uma política urbana que estabeleça prioridades de ação com o intuito de reduzir desigualdades, e que a redução de desigualdades transcende a questão da



Nadia Somekh

moradia e envolve a preocupação de encontrar novas alternativas de trabalho e renda. Finalmente, a construção do projeto deve envolver todos os agentes que possam assegurar a implementação de uma cidade democrática, justa e sustentável. (Será este sonho possível?)

Bibliografia

- BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro, DPA, 2001.
- CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. “O local e o global”. In *Habitat II*. Istambul, UNCHS, 1996.
- DANIEL, Celso. “Perspectivas que o D.L. e a distribuição de renda abrem à construção do socialismo”. In: *Poder local e socialismo*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.
- EMURB. *Caminhos para o Centro*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo/Emurb/CEM/Cebrap, dez. 2004.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. *São Paulo: mito da cidade global*. Tese de doutorado. São Paulo, FAU-USP, 2003.
- GHORRA-GOBIN, Cynthia. “L'étalement de la ville americaine. Quelles réponses politiques”. *Esprit*, mar.-abr. 2004.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.
- . “Do gerenciamento ao empresariamento: transformação da administração urbana no capitalismo tardio”. *Espaço & Debates*, nº 39, 1996.
- HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário básico da língua portuguesa*. São Paulo, Folha de S.Paulo, 1995.
- LIPIETZ, A. “O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade”. *Espaço & Debates*, nº 38, 1994.
- LUNGO, Mario. *Grandes projectos urbanos*. São Salvador, UCA, 2004.
- MORANDI, Corinna. *I vantaggi competitivi delle città: un confronto in ambito europeo*. Milão, Francoangeli, 1994.
- ; PUCCI, Paola. *Prodotti notevoli*. Milão, Francoangeli, 1998.
- ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. *La ciudad em el siglo XXI*. Nova York, IDB, 1998.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.
- SCOTT, Allen (org.). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- ; SOJA, Edward; STORPER, Michel. “Global City-Regions”. In: SCOTT, A. J. (org.) *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- SEADE/IBGE. *Pesquisa do PIB*. 2003-2005.
- SMITH, Neil. “La gentrification comme stratégie urbaine globale”. *Esprit*, mar.-abr. 2004.
- SOMEKH, Nadia. “Fragmentação não pode resistir mais”. In: *Nosso século XXI*. Santo André, Livre Mercado, 2001.
- e SILVA, Luís Octávio. “O centro de São Paulo: reconstrução coletiva e gestão compartilhada”. Documento. São Paulo, s/d.
- e CAMPOS, Cândido Malta. *Desenvolvimento local e projetos urbanos*. Comunicação ao IX Encontro Nacional da Anpur. Rio de Janeiro, 2001.
- STORPER, Michael. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Nova York, Guilford Press, 1997.





Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança¹

Caio Silveira

Introdução

Diferentes referências teóricas e trajetórias de práticas sociais (políticas públicas, programas, experiências) cruzam-se, por diversas vias de entrada, na temática do desenvolvimento local. Tal temática, portanto, está longe de constituir um campo unívoco de significados e roteiros.

Ainda assim, a primeira seção deste artigo trabalha alguns referenciais que, nas últimas décadas, vêm inspirando um conjunto de formulações e propostas centradas na ideia de desenvolvimento local ou territorial. Partindo de uma revisão da própria noção de “local”, a seção aborda alguns dos temas mais diretamente conexos ao desenvolvimento local e que constituem o foco deste artigo, como alargamento da democracia, gestão compartilhada e dinâmicas de rede – o que pode ser entendido como a questão da governança inerente a processos de desenvolvimento local.

¹ De modo sintético, o termo governança pode ser entendido como o exercício do poder compartilhado. No contexto deste artigo, os dois elementos-chave de uma nova governança consistem no aprofundamento da democracia na base da sociedade e na articulação em rede, em que se destaca o protagonismo de agentes locais nas dinâmicas de planejamento e gestão do desenvolvimento local.



Caio Silveira

A segunda seção focaliza a trajetória recente da questão do desenvolvimento local no Brasil, com uma breve contextualização que parte dos antecedentes, e chega ao impulso ao desenvolvimento local verificado no final da década de 1990.

A terceira e última seção trabalha de forma imbricada dificuldades e caminhos para o fortalecimento de dinâmicas de desenvolvimento local, tendo como eixo a questão organizacional ou da governança, com a consideração de suas morfologias, fluxos e significados.

Indicações conceituais

LUGARES E FLUXOS

A ênfase no desenvolvimento local vem sendo objeto de formulações, interpretações e julgamentos de valor diversos. Entre várias outras abordagens que poderiam ser tratadas, encontramos desde a concepção de que:

- a) as dinâmicas capitalistas globais tornam inconsistente a noção de desenvolvimento local;
- b) passando por visões do local como espaço de circulação alternativo aos fluxos mundializados;
- c) ou, inversamente, como espaço de inserção competitiva nestes mesmos fluxos;
- d) até enfoques que, embora não sejam homogêneos, procuram associar a emersão do local a uma globalização não excludente ou a uma “outra globalização”.

A seguir, tratamos sucintamente dessas diferentes abordagens do “local” no desenvolvimento:

- 1) A ideia de que o desenvolvimento local seria uma noção teórica e conceitualmente inconsistente pode ser expressa de forma bastante direta:

Não há um desenvolvimento local. O desenvolvimento, ao menos nas sociedades capitalistas, é necessariamente articulado aos processos gerais (...) é da natureza do desenvolvimento capitalista a incorporação crescente, vertical e horizontal, de novas esferas, espaços e instâncias de relação social à lógica do centro dominante. Essa é também a natureza do desenvolvimento local (Vainer, 1998).

Nessa visão, uma vez que se trata essencialmente da realização da acumulação de capital na periferia do sistema, não faria sentido pensar o local como espaço de construção do desenvolvimento ou via de transformação social.



Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais

Já os dois enfoques seguintes, embora contrapostos entre si, têm em comum o entendimento do local como uma referência afirmativa no atual contexto internacional.

2) Em primeiro lugar, há a abordagem que parte do reconhecimento de que o sistema econômico mundial está longe de constituir um “mercado único e globalizado”, uma vez que os bens e serviços que não são objeto de transações internacionais correspondem a mais de dois terços do PIB mundial. Caberia então fortalecer o desenvolvimento “fora do núcleo globalizado”. Já que este não é tão onipresente, haveria amplo espaço vital para os circuitos próximos ao âmbito local.

3) Em segundo, existe a perspectiva, na ênfase inversa, de “inserir os territórios locais na globalização”, entendida esta como uma dinâmica exógena já dada ou preexistente. A lógica correspondente a esta perspectiva é a da “inserção competitiva nos mercados mundiais”: trata-se aqui de oferecer vantagens logísticas e infraestruturais no processo produtivo e circulatório mundializado, de forma a ocupar posições nos fluxos globais.

4) A perspectiva anterior é, em uma visão crítica, associada a um processo de inserção subordinada e socialmente excludente,

por meio do qual os centros produtivos e de consumo de serviços avançados e suas sociedades auxiliares locais estão conectados em uma rede global embora, ao mesmo tempo, diminuam a importância das conexões com suas hinterlândias (seus “interiores”, poderíamos dizer) (Castells, 2000, p. 412).

Ou seja, nessa visão, dinâmicas totalmente centradas na inserção competitiva nos mercados mundiais tendem a não fortalecer as conexões locais, tendendo portanto a excluir a população, ou a maioria da população, que se mantém à margem ou na periferia dos sistemas de fluxos – materiais e imateriais – e de sua gestão.

Esse problema pode ser formulado como o da “separação entre o espaço dos lugares e o espaço dos fluxos” (Castells, 2000). Por sua vez, sugerir que o espaço dos lugares seja também o espaço dos fluxos significa introduzir a ideia de que o local constitui-se como um campo de produção de novos fluxos, isto é, articulações sociais de “dentro para fora” ou de “baixo para cima”. A identificação de movimentos nessa direção está no cerne de abordagens diversas – não homogêneas, como dito antes –, que veem no desenvolvimento desde o local um potencial de mudança estrutural e mesmo a base para que se possa pensar em uma outra globalização.



Caio Silveira

Nesse sentido, afirma-se que os próprios fluxos da “sociedade em rede atualizam o sentido analítico e prático do local como território de mudança estrutural” (Bocayuva, 1998). Tal movimento remete ao que o cientista Milton Santos chamou de uma “outra globalização”, como algo que se distingue da “globalização perversa” em que o “espaço dos fluxos simplesmente se sobrepõe ao espaço dos lugares” (Santos, 2001). Essa sobreposição ocorre tanto como captura (inserção socialmente excludente do “lugar” nos circuitos competitivos globais) quanto como desterritorialização (como na imagem dos fluxos de informação e de capitais que se movimentam desancorados dos lugares de vida, trabalho e convivência social).

Em um sentido próximo aos trechos citados de Bocayuva e Santos, Cocco identifica, na complexidade das mutações em curso, não a dinâmica sistêmica de um único ator, o capital globalizado e globalizador, mas processos contraditórios de desterritorialização e reterritorialização, que se associam “às relações extremamente móveis entre a atual globalização e seu contraponto, a revalorização das dimensões locais de constituição social e produtiva” (Cocco, 1999, p. 275).

Nessa visão, portanto, contraditoriamente, o mesmo processo de gestação de uma “sociedade em rede” (e, precisamente nesse sentido, “globalizada”) permite tanto fragmentar e segregar territórios como abrir novas possibilidades de vínculo emancipatório, isto é, de construção social do território como ator e sujeito de fluxos – construção assim identificada com a ideia de desenvolvimento local.

É nesse “encontro entre lugares e fluxos” que reside, talvez, o aspecto mais vigoroso e transformador das formulações contemporâneas sobre desenvolvimento local. Conforme Bocayuva, mesmo que – vista de cima – pareça ficcional e ilusória, a ideia de desenvolvimento local ganha sua mais densa substância quando associada à construção de alternativas diante desse contexto de transição de paradigmas (Bocayuva, 1998). Trabalha-se aqui com a hipótese de que as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas pelo alto, ou por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares (Silveira, 2004).

Nessa visão está implícito o questionamento à possibilidade de um desenvolvimento ao mesmo tempo centralizado e não concentrador (ou seja, não desigual). Este questionamento associa-se a uma concepção de desenvolvimento claramente diferente tanto da posição que confia cegamente nos fluxos do mercado quanto dos modelos de planejamento centralizado, com instrumentos e recursos organizados verticalmente a partir das instituições públicas centrais. Trata-se assim de perceber os territórios não como



pontas dos sistemas de fluxos, mas como *centralidades* instauradoras de mudanças efetivas, desconstruindo o vínculo tradicional entre ações verticais e ações de mudança estrutural (Silveira e Costa Reis, 2004).

1.2 A QUESTÃO DA ESCALA

Portanto, a questão do desenvolvimento local aparece mais como uma inflexão de lógica de construção de vínculos sociais (políticos e produtivos) do que como uma questão de escala, como tende muitas vezes a ser considerada.

Em que sentido pode-se dizer que o desenvolvimento local não é uma questão de escala? A resposta a essa pergunta pode ser formulada em pelo menos três dimensões.

Em primeiro lugar, na dimensão estritamente espacial ou de geografia social. Com efeito, deparamo-nos com esforços de desenvolvimento local em várias escalas de construção, como bairros, municípios, microrregiões etc. E o desenvolvimento local não é “mais local” quando a referência é um bairro ou um pequeno município. O “tamanho do lugar” é decorrência de acúmulos e de densidades sociais que o constroem como referência, o que não caberia em qualquer escala prefixada.

Mas a ideia de que o desenvolvimento local pode se expressar em diversas escalas é apenas uma face da afirmação de que o desenvolvimento local não é uma questão de escala. Uma segunda dimensão liga-se ao espectro de agentes e atores envolvidos em dinâmicas de desenvolvimento local.

Fischer sugere que essas dinâmicas são multiescalares ou *transescalares*. Nelas, existe um jogo de escalas intrinsecamente articulado, e, mesmo quando a ação envolve um espaço circunscrito, “múltiplas escalas estão presentes, onde os atores envolvem-se em relações com diversos níveis de governo, comunidades, agentes financeiros locais, nacionais ou internacionais” (Fischer, 2002, p. 14). É também nesse sentido a afirmação de Camarotti e Spink: “O lugar não é dado, mas se define e redefine a partir das ações, remetendo a um contexto de relações que não é somente local” (Camarotti e Spink, 1999, p. 18).

Portanto, não se trata, nessas diferentes formulações, do local na ótica do “localismo”, entendido como o mito do local isolado, confinado e reduzido estritamente a seus vínculos internos (Bocayuva, 2001). Não se trata de construir “refúgios” ou “esconderijos da história” (Franco, 2002). O fortalecimento dos locais supõe ao mesmo tempo sua desfragmentação e sua conexão com o extralocal.

Uma terceira dimensão diz respeito não à extensão física dos lugares de referência, nem à abrangência dos circuitos de interação envolvidos,



Caio Silveira

mas ao conteúdo e à natureza das relações que ali podem ser desencadeadas. O diferencial está em que não se trata do *mesmo* desenvolvimento (isto é, do “desenvolvimento” concentrador, reprodutor de desigualdades, vindo de cima ou de fora, muitas vezes identificado com crescimento econômico, tão-somente), não se trata do mesmo desenvolvimento “em miniatura”, mas de *outro* desenvolvimento – em que os fluxos adensam os lugares e dali se criam novos sujeitos em relação e caminhos de mudança social.

Portanto, não é uma questão de escala e sim de natureza: o desenvolvimento local é visto aqui como um caminho de desenvolvimento social – não excludente e não concentrador. Trata-se então de pensar (ou repensar) o que se pode entender por desenvolvimento e como este vem sendo formulado em alguns dos enfoques hoje em evidência sobre o desenvolvimento local.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E GESTÃO COMPARTILHADA

O nexos entre “democracia e desenvolvimento local” vem sendo fortemente acentuado por diversas perspectivas que têm em comum uma visão multidimensional, sistêmica ou integrada do desenvolvimento, como algo que se distingue do fenômeno do crescimento. Mais precisamente, vem sendo enfatizado que o desenvolvimento está associado à radicalização ou ao aprofundamento da democracia (Silveira e Costa Reis, 2003 e 2004; Bocayuva, 2001; Cocco e Galvão, 2001; Franco, 2002 e 2003; Mello, 2003).

Tais enfoques referem-se a práticas e dinâmicas que estão longe de se esgotar na simples escolha eleitoral dos governantes e não se reduzem ao âmbito do Estado, mas envolvem necessariamente a ampliação da esfera pública e dos espaços de participação social.

Discute-se, aqui, o tema da relação entre Estado e sociedade civil: é o processo de extensão da cidadania que amplia a dimensão pública para além do domínio do Estado. A construção de esferas públicas não limitadas ao Estado corresponde a um alargamento que envolve a articulação entre Estado e sociedade civil – o que é rigorosamente distinto das ideias e práticas de desresponsabilização, de terceirização ou privatização do Estado. Nessa visão, o Estado é visto como articulador necessário e insubstituível, mas não como promotor primordial e exclusivo do desenvolvimento (Silveira e Costa Reis, 2004).

Há outra questão associada ao ponto anteriormente sugerido. Trata-se da percepção bastante reiterada de que o “Estado é necessário, mas não é suficiente”, particularmente tendo em vista a magnitude das questões sociais a enfrentar. Porém, o reconhecimento da necessidade e da insuficiên-



Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais

cia do Estado deve ser visto não apenas por sua capacidade de operar, mas como dimensão da própria questão democrática em si mesma? considerando que transforma os olhares da sociedade (distintos por natureza da ótica de qualquer Estado) em poderes da sociedade, em poderes de formular, intervir e realizar no terreno público.

Nessa visão, o monopólio do Estado sobre a dimensão pública é essencialmente não democrático. Pode-se então dizer que

compartilhar com a sociedade civil as tarefas de desenvolvimento social, incorporar as visões e as razões da sociedade nos assuntos antes reservados aos governos, significa aumentar a possibilidade e a capacidade de as populações influírem nas decisões públicas – empoderar as comunidades, distribuir e democratizar o poder (Franco, 2000, p. 55).

Coerentemente com essa perspectiva, o desenvolvimento local é visto de forma indissociável da construção e manutenção de novas dinâmicas democrático-participativas. É reconhecido que a ideia de ampliação da esfera pública (entendida como *locus* de visibilidade, interlocução e condução política) não está restrita às abordagens contemporâneas do desenvolvimento local, mas certamente é uma de suas substâncias essenciais: as alternativas em torno do desenvolvimento local constituem, em grande medida, alternativas de radicalização da democracia.

Nessa direção, identifica-se como elemento-chave, na reconfiguração de paradigmas de construção da esfera pública, a criação de novos padrões de organização (parcerias interorganizacionais, redes sociais) e modos de regulação (espaços ampliados de concertação, dinâmicas democrático-participativas de planejamento e gestão). Muitos, ainda, traduzem essa reconfiguração pela ideia de *gestão compartilhada e participativa*, ligada à construção de novas ambiências públicas capazes de conduzir e reconduzir os processos de desenvolvimento local (Silveira e Costa Reis, 2003).

Destaca-se, assim, a necessidade de que a condução dos processos de desenvolvimento seja coprotagonizada pelos vários atores que constroem as relações locais – e não apenas ou centralmente pelos atores institucionais. Mais do que um afastamento em relação ao padrão verticalista de construção e implementação de políticas públicas, isto significa a afirmação de novos modos de relacionamento que tornam possível a articulação entre agentes autônomos dos diferentes setores (governo, sociedade civil, mercado) na construção dos processos de desenvolvimento.



Caio Silveira

Nessa perspectiva, uma ênfase comum a diferentes abordagens do desenvolvimento local está em considerar que dinâmicas de desenvolvimento local – capazes de integrar ações e democratizar seu processo de construção – exigem novas formas e novos espaços de gestão, que vêm sendo caracterizados como *dispositivos interorganizacionais* (Fischer, 2002), ou “novas institucionalidades”, conforme a expressão que vem sendo frequentemente utilizada no Brasil.

Em linhas gerais, duas categorias de novas institucionalidades podem ser identificadas: a) aquelas que se constituem como espaço de concertação e participação socioinstitucional (como câmaras, comitês, fóruns e conselhos de desenvolvimento); e b) aquelas voltadas para a viabilização de serviços inovadores para o desenvolvimento territorial, com graus variáveis de intersectorialidade (envolvendo aspectos como trabalho e renda, meio ambiente, infraestrutura, comunicação e informação) (Silveira e Costa Reis, 2004).

Em termos práticos, os mesmos dispositivos interorganizacionais podem reunir estas duas dimensões (concertação e viabilização de serviços). Trata-se, em essência, de constituir uma matriz de projetos no território, a partir de instâncias e dinâmicas em que se combinam articulação interinstitucional e participação social direta, permitindo o deslocamento de uma lógica de ações locais de caráter pontual para uma lógica sistêmica de construção social de territórios, isto é, de construção do desenvolvimento local.

Como vemos, o tema da “participação” está fortemente presente no campo temático do desenvolvimento local. Registra-se uma convergência na busca de processos que permitam o máximo de intercâmbios entre o máximo de atores. Fazer avançar a democracia desde o local significa produzir este intercâmbio e ampliar a distribuição de poder, com a participação direta dos agentes locais nas questões que lhes dizem respeito.

Quando são avaliados os processos de participação social, é necessário considerar a “natureza e a qualidade da participação”. Com frequência a “participação” tem caráter apenas formal, o que coloca uma “cortina” que termina por excluir as comunidades das questões fundamentais. A ênfase na instauração de dinâmicas democrático-participativas não deve ser tomada, portanto, de modo simplista ou acrítico. Como diz Villasante, ele próprio um proponente de metodologias participativas com base local, “são tantas as vezes que se tem falado de participação e de democracia sem que os resultados sejam vistos, que logicamente a gente desconfia” (Villasante, 2002). Há ainda que se mencionar críticas usuais aos processos participativos, que apontam especialmente a lentidão de tomada de decisões e as dificuldades de produção de consenso entre os agentes envolvidos.



Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais

No entanto, a percepção de que muitas vezes estamos diante do artificialismo da participação não significa imaginar soluções que *não passem* pela participação da sociedade. Processos consistentes são requeridos com o intuito de associar participação a poder efetivo, enquanto poder-potência (socialmente distribuído) e não enquanto poder-dominação (socialmente concentrado).

Conforme acentuado por muitos, essas questões ligam-se fortemente à discussão dos padrões políticos ainda dominantes. Afinal, como pergunta simplesmente Roesh, “como buscar participação num ambiente desigual marcado por relações de poder desiguais?”. Pois a superação de lógicas hierárquicas (quanto ao padrão de organização) e autocráticas (quanto ao modo de regulação de conflitos) supõe a instauração de processos nos quais estão em jogo não apenas mudanças de regras e formatos, mas mudanças de comportamentos e papéis sociais. Isto significa, em grande parte, mudanças de cultura política (diante de uma tradição de tutela e clientelismo, ainda preponderante). E também em grande parte liga-se à questão do protagonismo local, tema bastante presente nas formulações sobre desenvolvimento local, particularmente na literatura brasileira (Zapata e Parente, 2002; Franco, 2003; Dowbor, 2000; Silveira e Costa Reis, 2004).

PROTAGONISMO LOCAL E DINÂMICAS DE REDE

“O protagonismo local é o fenômeno pelo qual os agentes locais se reconhecem como sujeitos do seu próprio destino” (De Paula, 2003, p. 4). Nesse sentido, o vínculo entre desenvolvimento sustentável e protagonismo local significa, antes de tudo, o deslocamento da centralidade e da coordenação política dos processos de desenvolvimento para esferas públicas ampliadas cuja natureza é, essencialmente, local. Significa também partir da descoberta, do reconhecimento e da valorização dos “ativos locais”, quer dizer, das potencialidades e dos vínculos que podem ser ativados a partir de cada território.

Considerando que o “local” não é um dado, mas uma construção, trata-se de um processo de auto instituição territorial, no qual a população se constitui em sujeito ativo que desenha o território (constrói o local) a partir do reconhecimento de suas identidades. Em outras palavras, são as relações intersubjetivas e comunicacionais que constituem o local, na qualidade de forças instituintes do território. É também nesse sentido que o desenvolvimento local é entendido como processo construído “de baixo para cima” e “de dentro para fora”.

Sob diferentes tônicas, a ênfase no protagonismo local vem sendo reafirmada como característica essencial de processos sustentáveis de



Caio Silveira

desenvolvimento. Mais do que isso, levanta-se a congruência entre o incremento do protagonismo local e a constituição e o fortalecimento das redes de agentes locais capazes de alavancar processos de mudanças. Ou seja, produz-se uma identificação entre protagonismo local e constituição de redes sociais territorializadas.

Segundo Ladislau Dowbor, mostra-se necessário aprofundar uma mudança de paradigma que pode ser simplesmente expressa como a passagem “da filosofia da pirâmide para a filosofia da rede” (Dowbor, 2001, p. 88). Porém, em termos conceituais e operacionais, em que consistem as redes?

Quando tudo indiscriminadamente torna-se rede, essa vigorosa ideia-força perde brilho e poder explicativo, cabendo pois estabelecer um conceito de rede com contornos mais precisos, enfatizando sua natureza eminentemente democrática, aberta e emancipatória (Martinho, 2003, p. 25).

Nos últimos anos, os estudos sobre redes ganharam caráter fortemente interdisciplinar, ancorados em várias correntes do chamado pensamento sistêmico e nas teorias da complexidade. Quando o tema geral é o desenvolvimento local, como é o nosso caso, trata-se, sobretudo, de entender o significado e as características das redes como redes sociais, sem prejuízo de aspectos mais universais do conceito.

a) A primeira – e básica – característica a destacar no conceito de rede diz respeito à conectividade social, entendida como a capacidade de estabelecer ligações entre diferentes unidades ou componentes. Essas ligações, nos estudos sobre redes, são geralmente figuradas como linhas (arestas, *links*, fluxos) que representam as relações entre elementos, denominados “nós”, “nodos” ou “pontos”. Os pontos representam as unidades que compõem a rede, como pessoas e organizações.

Além da ideia básica de conectividade, outras propriedades das redes, como padrão de organização, devem ser destacadas:

b) A segunda dessas propriedades é a sua não linearidade – a rede permite múltiplos laços de realimentação, em vez de se constituir a partir de cadeias simples de causa e efeito.

c) Em terceiro lugar, outra dimensão importante da lógica organizacional das redes é sua diferenciação em relação à hierarquia, ou seja, sua capacidade de produzir “ordem sem chefe”. A mudança da lógica hierárquica para a lógica de rede significa a mudança da dependência para a interdependência,



Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais

da interação vertical para a interação horizontal, que se associa à ideia de auto-organização ou autorregulação.

d) Em quarto, as redes caracterizam-se como sistemas abertos e dinâmicos: “conexões produzem conexões e novos pontos conectados incorporam ao sistema as conexões que carregam” (Martinho, 2003, p. 25).

e) Por último, outra importante característica da dinâmica de rede (para alguns, a mais importante) é a existência de múltiplos caminhos: ao contrário de nas cadeias (estruturas de conexão linear, como as hierárquias), não existe no âmbito do sistema-rede um caminho único para trafegar de um ponto a outro. A densidade da rede não está relacionada diretamente ao número de pontos que a constituem, mas à quantidade de conexões que esses pontos estabelecem entre si. Quanto maior for a densidade da rede, menor será o número médio de conexões necessárias entre um ponto e outro de qualquer da rede. Ou seja, quanto mais conexões uma rede tiver, quanto mais densa e tramada ela for, menor será o caminho entre qualquer ponto e outro.

Quando se fala em redes (fluxos comunicativos de sujeitos) na ótica do desenvolvimento local, fala-se simultaneamente de fluxos intralocais e fluxos mais amplos. E quanto maior a densidade das redes locais, isto é, o protagonismo local, maiores as possibilidades de pontes de contato e irradiação com as esferas extralocais, reduzindo-se, portanto, a dependência de cadeias de intermediários dotados de exclusividade, que caracterizam o padrão clientelista.

A trajetória recente da questão do desenvolvimento local no Brasil

Cabe fazer uma breve contextualização do florescimento da temática do desenvolvimento local na trajetória brasileira, especialmente a partir de meados da década de 1990. Se atualmente essa temática apresenta diferentes expressões no país (com várias iniciativas em gestação ou já em seus primeiros anos de andamento), há menos de dez anos ainda não comparecia no campo de alternativas em jogo, embora seus embriões já pudessem ser identificados.

ANTECEDENTES: A DÉCADA DE 1990 – INICIATIVAS LOCAIS E ELEMENTOS DE INOVAÇÃO

Como uma reconstrução histórica sucinta, cabe partir da identificação de um vasto campo de experiências localizadas que veio a se expandir nas diversas regiões do país, sobretudo a partir da década de 1990.

Presencia-se a partir desse momento o surgimento de uma miríade de iniciativas, na forma de ações e de projetos relacionados ao combate à po-



Caio Silveira

breza, à desigualdade ou à exclusão, em campos estratégicos de políticas públicas. Essas experiências, em sua maioria, trazem um eixo ou ponto de partida temático-setorial: nutrição e saúde, educação, trabalho e renda, meio ambiente, infraestrutura e moradia. Ou, de forma combinada, trabalham com segmentos específicos – principalmente a partir de critérios etários, de gênero ou étnicos.

São iniciativas implementadas sobretudo por entidades não governamentais e governos municipais (em alguns casos, associadas a programas federais de execução descentralizada). Em boa parte, todas essas iniciativas associam-se à perspectiva de descentralização fortemente impulsionada a partir da Constituição de 1988.

Começam também a se esboçar ações em parceria (não é por acaso que o debate sobre este tema se inaugura nos anos 1990) e, progressivamente, constroem-se projetos localizados já não estritamente monosssetoriais. Ou seja, projetos nos quais se busca estabelecer ligações entre proteção e promoção social; acesso a direitos e inserção econômica; moradia e trabalho; aspectos ambientais e sociais (expressos no enfoque socioambiental).

A partir dessa época, cresce a percepção da necessidade de registro e visibilidade de todo esse leque de experiências localizadas, constituído a partir de diferentes vetores e focos temáticos. Pesquisas, construção de bancos de dados de projetos, identificação de boas práticas, premiações de projetos e experiências (sobretudo de iniciativas municipais) começam naquele período a permear o cenário. Surgem também esforços de criação de espaços e fóruns que entre seus objetivos incluem a circulação e a disseminação de práticas inovadoras, como fator de aprendizagem e construção de referências.

Mas o que importa aqui é identificar elementos relevantes que já então compareciam e que – ao menos em parte – constituíam embriões das iniciativas sistêmicas de desenvolvimento local, levadas a efeito na segunda metade e, principalmente, no fim dos anos 1990.

Entre esses elementos, podem ser destacados, permeando um volume significativo de projetos e experiências:

- os esforços de construção de parcerias entre organizações de diferentes setores (governamentais, comunitários e, em proporção bem menor, empresariais);
- o impulso a processos de auto-organização e capacitação das populações locais;
- a valorização da participação social no planejamento e na gestão de projetos;



Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais

- a busca de um modo de ação social em que o “público-alvo” torna-se agente ativo ou “público-sujeito” dos processos (e não apenas beneficiário ou cliente de programas e projetos);
- a ampliação prática da noção de política pública (como algo que inclui mas não se reduz à política governamental).

Ainda que não representassem a tônica generalizada das iniciativas que emergiram nos anos 1990, tais elementos indicavam uma mudança em relação ao padrão verticalista e centralizador que ocupou praticamente toda a cena nas décadas anteriores – até mesmo na década de 1980.

Particularmente quando sobressai a ênfase na articulação interinstitucional conjugada a um papel ativo das populações locais, produzindo a interface entre políticas sociais e políticas de desenvolvimento, o experimentalismo difuso e inovador que emerge desde os anos 1990 constituiu, mais do que uma alternativa provisória, um caldo de cultura gerador de novos referenciais de políticas públicas. Foi nesse processo que visões mais abrangentes (ou “integradas”) na perspectiva do desenvolvimento local começaram a entrar em cena.

O IMPULSO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL DESDE O FINAL DA DÉCADA DE 1990

A partir de meados da década de 1990, verificou-se no Brasil um grande impulso ao desenvolvimento local, vindo de diversas frentes. Ampliou-se o debate sobre o tema, criaram-se programas de apoio ao desenvolvimento local e, sobretudo, começaram a proliferar experiências concretas em diferentes localidades do país.

Um aspecto a destacar, nesse processo, é a construção do desenvolvimento local como perspectiva consciente para os atores diretamente envolvidos, e não como característica que um observador externo atribui a determinadas ações. Ou seja, mais do que ver “um quê de desenvolvimento local” em tal ou qual projeto, trata-se de reconhecer que os próprios participantes passam a se perceber como ativamente envolvidos em dinâmicas nomeadas como desenvolvimento local ou territorial.

Considerando a multiplicidade de casos concretos em andamento, não é difícil verificar que estamos diante de processos de experimentação. Mas há algo que se distingue do experimentalismo difuso que marcou um grande contingente de ações locais inovadoras, sobretudo a partir da década de 1990, no Brasil. Parece haver de lá para cá uma adição – ou uma mudança – de sentido em todas essas ações, tal como são vocalizadas por seus atores diretos.



Caio Silveira

Ainda hoje a expressão “desenvolvimento local” é utilizada com referência a iniciativas pontuais (e mesmo setoriais) que contêm ingredientes de desenvolvimento (isto é, lidam com geração de trabalho e renda, ou com substâncias clássicas de desenvolvimento urbano e desenvolvimento rural). Porém, as novas abordagens sobre o desenvolvimento local, que no Brasil passaram a ser formuladas e experimentadas somente na segunda metade dos anos 1990, trazem um diferencial significativo: a busca de uma ação territorializada em que não se trata apenas de realizar “um projeto”, no sentido usual, mas de gerar uma matriz de projetos e ações continuados, a partir da mobilização dos diferentes atores presentes nos territórios.

Apesar de essa característica estar presente em diversos casos, as iniciativas de desenvolvimento local em curso no Brasil são bastante diferenciadas quanto às metodologias, às ênfases temáticas e à abrangência geográfica. Há experiências em andamento tanto em comunidades com menos de mil moradores como em regiões com 400 mil habitantes. E há também uma variada gama de termos e designações em uso, segundo diversos enfoques ou núcleos de fomento institucional. Mas vale destacar alguns avanços que, em todo esse processo, vêm sendo identificados por diversos formuladores, pesquisadores e gestores hoje atuantes no Brasil.

Em primeiro lugar, o crescimento do número de iniciativas locais de desenvolvimento pelo país, como um processo molecular e em certa medida subterrâneo.

Um segundo fenômeno a salientar é a emergência de redes multicêntricas e difusas de agentes envolvidos em iniciativas locais e conexões interlocais, a partir de associações, fóruns, conselhos e agências de desenvolvimento – o que para muitos é indicativo de alterações no modo de percepção e construção do desenvolvimento.

Um terceiro aspecto é o surgimento de centros de criação conceitual, de capacitação de agentes de desenvolvimento, de estudos e pesquisas, em diferentes lugares do país, relacionados aos temas básicos do desenvolvimento local, de forma mais ou menos direta. Assim, o desenvolvimento local vai se constituindo como campo de reflexão, crítica e educação, com um grau de espraiamento social e institucional ainda restrito, mas culturalmente significativo.

Por fim, um traço marcante da trajetória do desenvolvimento local no Brasil reside na “ampliação de programas e metodologias de apoio” a essas iniciativas, desde a segunda metade da década de 1990 e também após 2003.





Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais

Diferentes ministérios vêm implementando programas a partir de uma matriz territorial, com ênfase na ação direta dos agentes locais no planejamento e na gestão do desenvolvimento. Especialmente, há ações promovidas nessa direção pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério da Integração, e ainda esforços de ação interministerial no fomento a Arranjos Produtivos Locais (APLs). Além dos programas governamentais, vale menção a estratégias e metodologias que hoje têm seus núcleos de referência em organizações da sociedade civil ou privadas, como – entre outras não menos relevantes – a estratégia do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), que vem sendo formulada e desenvolvida principalmente pela Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED); a abordagem das redes de gestão compartilhada para o desenvolvimento de microrregiões, trabalhada pela Personal Consultoria em diferentes territórios; e a metodologia da Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local (Gespar), formulada pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH).

Dificuldades e caminhos

Tomando a questão do desenvolvimento institucional como ponto de partida, esta seção destaca alguns conjuntos de dificuldades para o florescimento de dinâmicas de desenvolvimento local, sugerindo combinadamente algumas referências de caminho ancoradas no contexto brasileiro, ainda que com caráter geral.

FRATURAS SOCIOINSTITUCIONAIS E CONFLITOS NÃO EXPOSTOS À REGULAÇÃO

A criação e a manutenção de um “protagonismo” cooperativo por parte dos atores locais são condição necessária para o desenvolvimento territorial, isto é, para a constituição do território como ator e sujeito. Mas isso não é simples ou trivial, seja pelo particularismo dos interesses em jogo, seja por elementos diversos de cultura política (a cujo assunto voltaremos logo adiante), seja pela incidência de fatores de fragmentação de relações. São clivagens que se manifestam em diferentes domínios interativos, por acúmulos e cristalizações.

Uma fronteira crítica elementar diz respeito à relação entre o universo social ou comunitário e o universo institucional (particularmente quando este se refere às esferas de governo).

Quando uma instituição ou entidade “de fora” se propõe a fazer, implementar, induzir ou facilitar processos de qualquer natureza em





Caio Silveira

locais predominantemente habitados por populações em situação de pobreza, enfrenta um conjunto muito particular de dificuldades inesperadas (...) [a percepção da desigualdade e da injustiça] é correlata a uma desconfiança sistemática (e fundada) quanto ao sentido, à continuidade e ao compromisso das iniciativas governamentais que os envolvem. Daí que, em geral, as primeiras respostas positivas de lideranças comunitárias à entrada de projetos de desenvolvimento local muitas vezes se “esgarçam” rapidamente, por uma atitude efetivamente hostil, mesmo que “cordial” (Miranda e Magalhães, 2001, p. 110).

Além das dificuldades de acoplamento entre intencionalidades institucionais e comunitárias, contudo, há clivagens que podem se multiplicar, ou gerar mais e mais divisões, nos diferentes planos.

Veja-se o domínio das “comunidades”, aqui entendidas não como campos homogêneos, mas como tramas tecidas a partir da experiência e dos vínculos locais. Não há como, simplesmente, passar ao largo das bases de convívio e de interação (ou de bloqueios ao convívio e à interação) que fazem a história dos lugares. Nesse sentido, um dos obstáculos a uma cultura de parcerias integrativas e radicalização democrática está na *reificação das diferenças locais* – nas pequenas tiranias, nas pseudorrepresentações e na competição predatória por *espaços* que são antíteses de *territórios*. Algo identificável tanto nas rixas políticas das pequenas municipalidades como nas alfândegas da economia criminal nas favelas das grandes metrópoles. As associações locais, cujos representantes monopolizam a interlocução com o Estado, os sistemas de permissão do narcotráfico em territórios de megacidades, o coronelismo incrustado e reproduzido nos cotidianos do semiárido, a autocunhagem de louros e créditos por benefícios sociais, em lugares de todos os tipos, são sintomas que operam sob o signo da representação individualizada e substitutiva, da filtragem e da mediação com débil legitimidade – elementos dilapidadores de redes sociais e, portanto, bloqueadores de desenvolvimento local.

Tais elementos aparecem metamorfoseados como fatores endógenos, embora muitas vezes, ainda que realimentados no universo comunitário, suas fontes sejam tão “locais” quanto o tráfico de armas e as cadeias do clientelismo em série. Seja como disputas que soam até mesmo genuinamente provinciais, seja como elos de poderes obviamente supralocais, esses dispositivos são típicos do problema assinalado.

O que chamaríamos de *mundo institucional*, incluídos aqui órgãos de governo nas três esferas, também é palco tradicional de fragmentação e





Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais

nãocompartilhamento. Absolutamente não é predominante que prefeitos estejam dispostos à abertura dos poderes locais (isto é, à gestão compartilhada). Como é precipitado apostar que instituições de diferentes portes – como uma ONG local e uma agência federal ou nacional – sejam capazes de *coproduzir* novas horizontalidades, sem *reproduzir* densidades e pesos, sem que a balança penda para focos de concentração de recursos político-institucionais e financeiros. Ou seja, não é absolutamente banal superar a lógica do “quem fica com a última palavra”. Mas é essencial transitar rumo a essa superação.

A prevalência de atmosferas de desconfiança e competição inviabiliza processos transformadores de desenvolvimento local. Pactos territoriais e propósitos comuns compartilhados, por sua vez, não advêm de consensos fáceis. Consensos envolvem motivações sociais e processos de trabalho conjuntos e continuados, “oficinas de construção coletiva”, no sentido lato, algo além de um evento ou grupo de eventos. Quando antecipados – e não atualizados no calor dos processos reais –, tornam-se protocolares e artificiais, gerando acordos não cumpridos e expectativas frustradas, por razões que não se explicitam nos espaços de interlocução (isto é, por conflitos não postos à regulação).

Na construção social do território, o *ethos* da cooperação, associado a modos democráticos de regulação de conflitos, parece ser uma força mais decisiva que a obtenção das clássicas “vantagens competitivas”, que, além de opor lugares a outros lugares, se alimentam forçosamente de fraturas no próprio tecido territorial (ao destacar suas “pontas” ou “locomotivas”). Mas é importante que se frise: superar clivagens socioinstitucionais difere em muito de mascarar diferenças e conflitos. Em dinâmicas concretas, é também uma aprendizagem social, na qual forçosamente vêm à tona as vicissitudes e idiosincrasias de cada local, para além dos chamados interesses objetivos, em princípio mais facilmente sujeitos à regulação. Desafios e dilemas desse teor, inerentes à construção do território como sujeito – ou do protagonismo compartilhado –, estão subjacentes às mais diversas experiências de desenvolvimento local hoje em curso no Brasil.

CULTURA POLÍTICA, APRENDIZAGEM E INCENTIVO À FORMAÇÃO E À ATUAÇÃO DE AGENTES DE DESENVOLVIMENTO

Entende-se aqui *cultura política* não como o imaginário sobre temas políticos (o que as pessoas e os grupos pensam e formulam quando tematizados diante da política), mas como a dimensão da cultura em que valores e símbolos – não necessariamente políticos – são projetados sobre o



Caio Silveira

domínio público, gerando modelos relacionais e estreitando ou ampliando horizontes de poder (no limite, como poder–dominação, socialmente concentrado, ou como poder–potência, socialmente distribuído).

No contexto brasileiro, alguns elementos são típicos, como a cultura do privilégio, associada ao “você sabe com quem está falando?” (Da Matta, 1978), e o chamado “fisiologismo”, que tem seu extremo na corrupção institucionalizada, como face negativa do “jeitinho brasileiro” (Barbosa, 1992). Porém, mais especificamente em relação ao nosso foco – esfera pública e desenvolvimento territorial –, vale destacar alguns obstáculos culturais expressivos.

Em primeiro lugar, o *clientelismo*, fator-chave de sustentação do sistema político predominante no país, que atinge as mais distintas localidades, do interior rural aos centros metropolitanos. Reproduzindo-se em cadeias de intermediação de recursos públicos, o clientelismo, em seu sentido mais abrangente, corresponde a um padrão de relação política baseado no modelo patrono–cliente, em que há permuta interpessoal e obrigações recíprocas, mas a permuta é vertical e as relações assimétricas (Putnam, 1996). O clientelismo opera também como fator de destruição de capital social:

ao verticalizar as relações e desestimular as conexões horizontais, ao desmobilizar a criatividade e a inovação para enfrentar coletivamente os problemas, ao substituir a colaboração pela competição por recursos exógenos e ao impedir que essa colaboração se amplie e se reproduza socialmente, o sistema político está exterminando os fatores necessários para que aquela comunidade possa se desenvolver (Franco, 2002, p. 55).

Outro obstáculo reside no *corporativismo institucional*, cultura organizacional que se transmuda em cultura política, ao significar baixa permeabilidade ao ambiente, ao aprofundamento de parcerias integrativas e, sobretudo, à participação social – elementos intrínsecos ao que chamamos de desenvolvimento territorial ou local. Mais do que uma questão de vontades e diretrizes, o corporativismo é uma questão de cultura, que se traduz em padrões comunicativos autoisolantes e defensivos (o familialismo institucional). A integração de várias instituições em um mesmo plano de ação tende a esvaziar o sentido do poder corporativo, mas não o corporativismo como cultura. Sua superação requer a construção prática e continuada de códigos compartilhados entre os atores institucionais nos territórios, sob o crivo e os influxos dos agentes locais (mais do que entre



atores institucionais *fora* dos territórios, *sem* o crivo e os influxos dos agentes locais).

Em parte ligada ao obstáculo anterior, a questão da *integração das ações*, por tantos de forma insistente mencionada, constitui um imenso desafio. É muito conhecida a tendência de segmentação das instituições governamentais, que faz da desarticulação das ações um mecanismo inercial e, aparentemente, “natural”. Porém, nos processos concretos de desenvolvimento territorial, não é difícil observar uma dificuldade adicional, que é a própria “articulação das articulações”. Isto é, mesmo quando são criados novos arranjos socioinstitucionais em dado território, o risco de segmentação pode remanescer (não raro, em uma mesma microrregião convivem sem diálogo ou competitivamente instâncias como consórcios, agências e fóruns de desenvolvimento local, a despeito dos exemplos positivos existentes). Portanto, um caminho fundamental requer a prática de operações inter-redes (ou interarranjos institucionais) no âmbito de territórios específicos, ampliando a conectividade sistêmica e o potencial de coordenação dos diversos sujeitos coletivos que atuam nos mesmos lugares – o que muitas vezes tende a ser mais apropriado do que a perspectiva de enxugamento ou fusão de diferentes institucionalidades em uma só.

Por fim, *a questão da violência* merece ser destacada como um desafio à parte. Trata-se de uma ameaça mais fortemente presente nos grandes centros urbanos (mas não a eles limitada), principalmente quando se traduz no elo entre criminalidade e dominação territorial difusa, física e simbólica, que acua a subjetividade social, debilita a capacidade de participação comunitária, deslegitima a ação institucional e assim se projeta como força destrutiva na cultura política. A cultura da violência representa, mais propriamente, a negação da política como tecelagem e da esfera pública como campo de interlocução e transparência.

Além da violência como obstáculo a uma cultura política participativa e emancipadora, além da violência como força simbólica que se expressa nas discriminações e desigualdades, trata-se aqui da violência *tout court*, isto é, do exercício tirânico de poder sob o argumento das armas, sob a ameaça da morte. Algo que hoje é uma das principais causas de mortalidade entre jovens, principalmente em algumas regiões metropolitanas. O desafio liga-se ao encontro de vias nãoviolentas de enfrentamento da violência urbana, em particular – isto é, não confrontar a violência “paralela” com a violência “oficial”, reconhecendo até mesmo que ambas estão interligadas. Isto passa certamente por superar as visões estereotipadas sobre comunidades populares e favelas, por exemplo, estimulando novas relações nas



Caio Silveira

quais a subjetividade cotidiana das comunidades ganhe vigor na esfera pública e em que, mais amplamente, as populações em situação de vulnerabilidade sejam encaradas menos por suas carências e mais como sujeitos de direitos e portadores de seus próprios projetos de futuro.

Hoje no Brasil, nas mais diversas localidades, vem sendo impulsionada a busca de novos referenciais em relação aos padrões de cultura política anteriormente tratados. Esses padrões, por sua vez, estão evidentemente presentes nessas mesmas localidades, fazem parte de sua “capacidade instalada” e são fatores de resistência às estratégias de desenvolvimento baseadas no protagonismo local.

Na gestação de novas interações sociais e políticas, emerge a questão da aprendizagem dos atores locais e institucionais para a gestão compartilhada e socialmente participativa. Mais do que instrumentalizar os agentes, é requerida uma capacitação que envolva valores, símbolos, atitudes relacionais, capacidades dialógicas e de protagonismo cooperativo. Todo o processo político de desenvolvimento territorial parece complicar-se caso não tenha como componente intrínseco (*e continuado*) a aprendizagem, entendida também como desconstrução-reconstrução de padrões culturais.

Enfim, no elenco de experiências aqui abordado transparece claramente a importância do nexo entre processos permanentes de aprendizagem (com ênfase na ação facilitadora) e mudança de padrões de relação política entre os atores (no sentido da gestão compartilhada e participativa), dispostos frente a frente os elementos de cultura política ainda predominantes. Mesmo com o cuidado de não superdimensionar a capacitação, esse nexo revela-se como um dos constituintes-chave das estratégias de desenvolvimento local em curso.

Assim como ações pedagógicas, por si sós, não desinstalam/instalam padrões de cultura política, tampouco essas mudanças – entendidas como desejáveis e possíveis – podem prescindir de processos pedagógicos continuados, vivenciais e de natureza emancipatória. A busca de articular o aspecto formativo com processos reais de participação exige a formação e a multiplicação de agentes aptos a facilitar tais ações, isto é, *agentes de desenvolvimento*, no sentido amplo. Tais agentes têm como referência de ação o tecido socioterritorial em sua diversidade e em suas conexões, para além dos marcos de sua inserção pessoal em uma ou outra organização específica.

A ação de agentes de desenvolvimento, na qualidade de facilitadores, é vista por muitos como fundamental e não por acaso tem lugar de destaque nas diferentes metodologias e nos núcleos de formação hoje existen-



tes no Brasil. Muitas experiências concretas são também reveladoras do papel dos agentes de desenvolvimento em seu desencadeamento e em sua trajetória.

Nesse sentido, deve ser amplamente estimulada e reconhecida a formação, a certificação e a atuação de agentes de desenvolvimento, possibilitando a criação de novos núcleos de formação, até mesmo nas universidades, além do fortalecimento dos já existentes, tais como o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), a Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), o Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (PDGS/UFBA), o Laboratório Território e Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LABTeC/UFRJ), a Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), o Instituto Aliança, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), o Instituto de Serviços, Estudos e Realizações para o Desenvolvimento Sustentável (Sere) e tantas outras organizações, incluindo ministérios, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que lançou edital nesse sentido no final de 2005.

O PADRÃO OFERTA-DEMANDA E SUA SUPERAÇÃO

É inadequada a ideia de que a ótica do desenvolvimento local, como desenvolvimento *a partir do local*, corresponda à substituição da lógica da oferta pela lógica da demanda. Ou melhor, que se processe no campo de uma mesma lógica, a da tensão oferta-demanda.

A ênfase nas demandas locais é um deslocamento importante, diante de nossa evidente tradição ofertista em políticas públicas, ligada ao centralismo, ao estatismo e ao clientelismo. As instituições estão acostumadas a pensar a partir de seus portfólios, em que o público é visto como *alvo*, e não como sujeito, e o local é visto como *ponta*, e não como centralidade. Diante disso, partir das demandas constitui uma inflexão significativa. Mas talvez a inflexão do desenvolvimento local seja bem maior. E as estratégias e experiências hoje em curso parecem assumir e reconhecer isso quando atribuem ao desenvolvimento local caráter de projeto coletivo, constituído a partir das capacidades e perspectivas locais – e não apenas ou sobretudo das demandas de preenchimento daquilo que *falta* aos locais.

A intervenção territorial apoiada em uma visão compartilhada de futuro ou ao menos em diagnósticos e planos socialmente assumidos é algo distinto de uma agenda de demandas. Pois o que está fundamentalmente em jogo é a emersão de uma subjetividade pública e atuante a partir dos locais: aquilo que diferentes metodologias de apoio caracterizam como a constituição de sujeitos (locais) do desenvolvimento.



Caio Silveira

Tanto a perspectiva de encaixar a oferta preexistente como a de tornar as instituições simples depositárias de demandas tendem a não funcionar. A relação instrumental entre “comunidades demandantes” e “instituições ofertantes” gera expectativas de papéis que – desvinculadas de marcos compartilhados – podem até mesmo bloquear processos de desenvolvimento territorial.

Nesse sentido, a questão primária do desenvolvimento local deixa de ser a relação oferta–demanda e passa a ser o relacionamento entre o conjunto de capacidades e recursos que se constituem como ativos ou fatores de desenvolvimento. E mesmo as relações entre o local e o extralocal, entre os recursos e agentes endógenos e exógenos, como fluxos que conectam um lugar a outros lugares, traduzem – mais do que uma lógica de demanda e oferta – uma lógica de cooperação e interdependência. Entra-se, portanto, em outro domínio de relações que passa sobretudo pelo reconhecimento desses novos sujeitos coletivos, o que é sucintamente abordado a seguir.

RECONHECIMENTO, INCENTIVO E PROMOÇÃO DE INSTÂNCIAS

DE ARTICULAÇÃO E PARTICIPAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Grande parte do que antes foi tratado aponta a importância capital do reconhecimento de novos arranjos socioinstitucionais formalizados e voltados principalmente para processos integrados de desenvolvimento local (submunicipais, municipais ou intermunicipais). Ou seja, é preciso entendê-los como entes legítimos de referência, com todas as implicações disso resultantes quanto ao fluxo de recursos financeiros e técnicos – incluindo a esfera federal.

Múltiplos formatos socioinstitucionais e jurídicos devem ser passíveis de enquadramento. Não apenas os consórcios intermunicipais (o que foi facilitado pela Lei n. 1.071), mas também as diversas modalidades de agências de desenvolvimento, os fóruns, os comitês e os conselhos de desenvolvimento local. Isto significa tanto fortalecer o funcionamento e a articulação dessas instâncias como somar esforços para viabilizar projetos e ações emanadas de processos de gestão compartilhada e participativa, tendo tais arranjos como sujeitos de planejamento.

Essa compreensão incide na destinação de recursos de diferentes ministérios, porém, mais do que isso, requer a articulação transversal de programas e fundos.

Como sabemos, a transversalidade “por cima” é algo difícil de acontecer até mesmo entre salas (às vezes do mesmo andar) de uma mesma instituição, o que dirá entre diferentes órgãos e ministérios – a despeito de esforços que



Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais

vêm ocorrendo nesse sentido, sobretudo desde o início da presente década. Mas a solução para isso está longe de ser a criação de um ministério ou secretaria de apoio ao desenvolvimento local. É importante que os sistemas setoriais de apoio – incluindo os que mais avançaram, como o Sistema Único de Saúde (sus), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), entre outros – convivam com a presença crescente de fundos públicos compartilhados e voltados diretamente para apoiar arranjos socioinstitucionais com características de articulação e participação social (além dos arranjos produtivos ou interempresas) e as ações e os projetos que deles emergem como prioridades para o desenvolvimento local.

No âmbito operacional, isso pode combinar “demanda induzida” ou “demandas espontâneas”, para utilizar termos em vigor na administração pública. O importante é que seja um sistema ágil e contínuo. De fato, mais importante que as questões procedimentais é o princípio de ação que está em jogo. Não se trata de um ponto qualquer ou simplesmente complementar: a junção entre participação democrática desde a base da sociedade e articulação interorganizacional localmente referenciada constitui o fulcro de sustentabilidade do desenvolvimento local, a fonte de alimentação e realimentação de projetos, de produtos e de serviços nos territórios e, portanto, de referência fundamental no fluxo de recursos públicos para essa finalidade.

No que se refere aos ministérios e órgãos de fomento macrorregionais e nacionais, além de alimentar um fundo com essa natureza, atuar de forma legítima e consistente em contextos de desenvolvimento local supõe constituir-se como nodos de rede, elos de cooperação, coparticipantes de arranjos interorganizacionais, fatores de agregação na gestão compartilhada do território. Tal perspectiva é fortemente orientadora quanto à natureza, à intensidade e à frequência de esforços a ser empreendidos, tanto na relação instituições–ambiente quanto nas vidas intrainstitucionais. Sem investimento na consolidação de novos arranjos socioinstitucionais (como instâncias públicas ampliadas de concertação e viabilização de serviços territorializados) não está propriamente se falando de articulação para o desenvolvimento local, naquilo em que esta se distingue de outras lógicas de formação de parcerias.

A alavancagem de ações de fomento a partir de expectativas locais construídas sistemicamente produz um marco mais abrangente e sólido do que a realização de operações pulverizadas ou segmentadas, que tendem a se esgotar em si mesmas. Quanto mais se mantiverem ativadas, pela própria dinâmica de gestão local, mecanismos de identificação pública e compartilhada de potenciais projetos nos territórios, mais os ambientes de





Caio Silveira

desenvolvimento local se constituirão como *sintonizadores da oferta de produtos e serviços*, como fator de fortalecimento quantitativo e qualitativo das operações desencadeadas e, mais amplamente, como fator de efetividade da ação institucional em ambientes de desenvolvimento local.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Finalmente, *por que apostar* nessa direção, se o tempo de experimentação ainda é pequeno, se as lições ainda estão sendo extraídas para aprendizagem? Há muitas razões, mas podemos nos ater a uma razão negativa e a outra afirmativa; ambas confluem no mesmo sentido. A *razão negativa* consiste na crise do modelo de desenvolvimento ainda dominante, cujas características excludentes e concentradoras ligam-se fortemente a um padrão de fomento baseado na oferta centralizada. A *razão afirmativa* está no reconhecimento de que novos caminhos estão efetivamente abertos e as estratégias e os experimentos de desenvolvimento sob outros padrões estão de fato em curso, com todas as dificuldades e todos os entraves ainda existentes.

Cada processo de desenvolvimento local, entre outros atributos, é uma matriz permanente de oportunidades de ir ao encontro de necessidades sociais vocalizadas publicamente. Aí reside um diferencial decisivo, que caracteriza o potencial das parcerias nesses ambientes e requalifica a lógica das ações de fomento. Ao basear-se nos ativos locais e em mecanismos inovadores de cultura política, planejamento e gestão, que combinam aprofundamento da democracia de base e articulação em rede (os dois elementos-chave da questão da governança), as experiências de desenvolvimento local indicam, *ao mesmo tempo*, novos referenciais para as *políticas públicas* e possibilidades práticas *alternativas ao modelo de desenvolvimento* até então dominante. A oportunidade está lançada e já se tem de onde partir.

Bibliografia

- BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro*. Rio de Janeiro, Elsevier, 1992.
- BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. O local e o periférico: qual ingenuidade? *Proposta*, Revista Trimestral de Debate da Fase, nº 78. Rio de Janeiro, Fase, 1998.
- . Desenvolvimento local e redes socioprodutivas. In: SILVEIRA, Caio Márcio e COSTA REIS, Liliane (orgs.). *Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro, Rits, 2001.
- CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter. *Estratégias locais para redução da pobreza: construindo a cidadania. Documento Síntese*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000, v. 1.



Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais

- COCCO, Giuseppe. A nova qualidade do trabalho na era da informação. In: LASTERES, Helena e ALBAGLI, Sarita (orgs.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro, Campus, 1999.
- e GALVÃO, Alexander Patez. Sobre a *tropicalização* do desenvolvimento local: algumas reflexões a respeito do modelo italiano. In: SILVEIRA, Caio Márcio e COSTA REIS, Liliane (orgs.). *Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro, Rits, 2001.
- Da MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- DE PAULA, Juarez. *Territórios, redes e desenvolvimento*. Brasília, Sebrae, 2003.
- DOWBOR, Ladislau. *O mosaico partido*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*. Salvador, Casa da Qualidade, 2002.
- FRANCO, Augusto. *A revolução do local*. Brasília, AED, 2003.
- . *Pobreza & desenvolvimento local*. Brasília, AED, 2002.
- MARTINHO, Cássio. *Redes: uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização*. Brasília, WWF Brasil, 2003.
- MELLO, Ricardo Ferreira. *Desenvolvimento local enquanto ferramenta para o fortalecimento dos trabalhadores e das organizações sociais*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. Faculdade de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- MIRANDA, Moema e MAGALHÃES, Paulo. Discutindo Dlis: reflexões a partir da metrópole. In: SILVEIRA, Caio Márcio e COSTA REIS, Liliane (orgs.). *Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro, Rits, 2001.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- ROESH, Sylvia. Avaliação: gerar conhecimento tecnocrático ou capacidade local? In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*. Salvador, Casa da Qualidade, 2002.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record, 2001.
- SILVEIRA, Caio Márcio e COSTA REIS, Liliane. *Expo Brasil Desenvolvimento Local*, edição 2003. Rio de Janeiro, Rits, 2004.
- . *Expo Brasil Desenvolvimento Local*, edição 2002. Rio de Janeiro, Rits, 2003.
- VAINER, Carlos. Entrevista. *Proposta*, Revista Trimestral de Debate da FASE, nº 78. Rio de Janeiro, FASE, 1998.
- VILLASANTE, Tomás Rodrigues. Processos para a criatividade social. In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*. Salvador, Casa da Qualidade, 2002.
- ZAPATA, Tania e PARENTE, Silvana. *O desenvolvimento institucional e a construção de parcerias para o desenvolvimento local*. Recife, Projeto BNDES-Pnud, 2002.



Arranjos Comunicativos Locais (ACLs) e desenvolvimento humano

Gilson Schwartz

Introdução

Além da condição econômica e da posição no sistema, os indivíduos participam da vida social em função do volume e da qualidade das informações a que têm acesso e sobretudo de sua possibilidade de aproveitá-las e de intervir como produtor de conhecimento (Chaui, 1993).

O direito à comunicação é o fundamento de uma sociedade do conhecimento. A Cidade do Conhecimento da Universidade de São Paulo (USP), programa inaugurado em 2001 pelo Instituto de Estudos Avançados (IEA), tomou como referência essa orientação radicalmente democrática que insere no processo de desenvolvimento humano a dimensão emancipatória como uma resultante da qualidade do acesso dos indivíduos à informação, à comunicação e à produção de conhecimento e sabedoria.

Joseph Stiglitz, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 2001, saudou o surgimento de um novo paradigma como o da “economia da informação”. No pensamento econômico atual, ganha relevância o “fazer saber” sobre o “saber fazer”, o “*how to know*” mais que o “*know-how*” (Stiglitz, 2000).

Na civilização pós-industrial, o acesso à informação e ao conhecimento depende da disponibilidade e da qualidade dos sistemas digitais de informação e comunicação, o que torna os meios de comunicação de massa



Gilson Schwartz

ferramentas poderosas de constituição de padrões de consumo e produção tanto de produtos como de serviços e ideologias ou, nas visões mais otimistas, de uma “inteligência coletiva” (especialmente o conceito desenvolvido por Levy, 1996).

A produção de valores ocorre com taxas mais elevadas nos setores com alta capacidade de captar, processar e distribuir informação e comunicação. Monopólios e sistemas de compadrio político caracterizam em todo o mundo o desenho e a gestão dos sistemas de mídias, que se tornam cada vez mais digitais. Remando contra a corrente, grupos heterogêneos procuram salvaguardar a dimensão pública (ou cívica) da inteligência em um contexto de predomínio extremo dos interesses corporativos.

Em uma visão “altermundista”, remar contra essa corrente significa tecer através dela com um “fio de Ariadne” novas estratégias para “derrubar muros”, enfrentando as encruzilhadas desse labirinto por meio de ações de fomento à emergência de novas relações sociais e sistemas de competição e cooperação.

Expressão ao mesmo tempo crítica e tributária da chamada “sociedade do conhecimento”, o projeto da Cidade do Conhecimento da USP funciona como um laboratório da “cidade por projetos” (Boltanski e Chiapello, 1999), ou como exemplo de estratégia sutil no desenvolvimento de uma ciência sensível na “cidade-cultura” que caracteriza a tecnosfera contemporânea:

A melhor inspiração vem do mito do labirinto. O ardil fundamental de Dédalo, seu construtor, era o de uma rede tão simétrica e intrincada de caminhos, uns absolutamente idênticos aos outros, de forma que seria impossível distinguir onde estavam as rotas, como se retornava ao início ou como se achava a saída. Uma vez dentro, você estaria perdido para sempre, entregue à voracidade do Minotauro. A solução foi o fio de Ariadne, fino, flexível, leve, quase invisível. Graças a ele Teseu venceu a estrutura, matou o Minotauro e voltou aos braços da amada.

Estratégias sutis

As grandes crises requerem estratégias sutis. Em primeiro lugar a avaliação: qual é a megaestrutura atual? Ela é representada pelos interesses simétricos do mercado e da publicidade, de um lado, e da tecnociência e da tecnoburocracia, do outro. As linhas eletrônicas, que ligam criaturas independentes em redes autônomas, parecem ser o fio da saída. Em parte são; o *front* eletrônico ferve. Ninguém mais liga para quem não se liga. Mas quem está ligado sabe que a tecnologia



Arranjos Comunicativos Locais...

é mais parte do problema que da solução.

O fato é – o pessoal rápido no teclado já sacou – que não há retorno. O grau de interferência que os sistemas técnicos atingiram em todas as dimensões do mundo natural é de tal magnitude que o ambiente do planeta se transformou numa tecnosfera. A essa altura, só a tecnologia pode nos salvar dos efeitos nefastos da ruína pelo desequilíbrio tecnológico. Ou seja, é preciso reconceptualizar as técnicas.

Ante a iminência do desastre, o que as cabeças espertas estão engendrando é uma ecotecnociência, preocupada em voltar as pesquisas e conhecimentos de ponta para o reequilíbrio natural do planeta, para o incremento da qualidade de vida nas cidades e para a melhor distribuição dos recursos entre as gentes. São inaceitáveis discursos que defendam soluções estritamente técnicas para questões de amplo impacto social e ambiental, sejam elas a transposição de rios, a gestão do tráfego nas metrópoles ou a proteção de florestas e mananciais.

Uma ciência sensível

Assim como na época da industrialização selvagem um filósofo propôs uma “gaia ciência”, hoje as novas gerações pressionam por uma “ciência sensível”: socialmente responsável, ecologicamente orientada e crítica tanto de seus limites quanto de seus potenciais ameaçadores.

O outro lado, simétrico, da megaestrutura é sua dimensão espetacular, composta pelo eixo do mel: mercado, publicidade e consumo. Esse efeito vitrine oculta uma dinâmica que integra pelo despejo dos indesejáveis enquanto articula uma racionalidade estatístico-visual do sucesso e do estilo. Seu subproduto é a cidade-cultura, cenário bufo da nova indústria do turismo, sobreposto à tensão social e à degradação urbana. A resposta do povo de Ariadne é o confronto do “tour” pelo “détour”, a criação de uma cidade nômade dentro de uma sedentária, furando os muros da exclusão, reatando laços esgarçados, deflagrando a cultura-entropia, detonando o labirinto (Sevcenko, 2005).

Em que medida as cidades reais, como foco privilegiado do desenvolvimento local, têm a competência exigida para tecer com seus próprios fios uma saída para a emancipação digital? Que novas “cidades” surgem como locais virtuais e quais serão as suas funções no “capitalismo cognitivo”?¹



Gilson Schwartz

Meios de produção de comunicação

O tema do desenvolvimento local, assim como o da focalização das políticas sociais, surgiu com força a partir dos anos 1990, sobretudo nos organismos multilaterais. Para parte da crítica à esquerda, essa atualização do pensamento sobre o desenvolvimento acabou misturada à torrente do pensamento único neoliberal transformado em doutrina pelo Banco Mundial.

A questão do Estado e da distribuição da propriedade dos meios de produção é escamoteada quando se supõe uma alocação hiper-racionalizada do gasto público mínimo, privatizada parte da propriedade pública, e, no que se refere ao direcionamento de investimentos e projetos, aponta-se a dimensão local como a mais relevante do ponto de vista do mundo da vida, ainda que novamente ao custo de escamotear a questão do Estado e da distribuição da propriedade.

O marxismo prima pela vocação holística, pensa em grandes espaços e grandes tempos, em ciclos longos, em processos de transformação estrutural. A incidência espaciotemporal de ações tópicas, seu caráter necessariamente conjuntural, os limites impostos pelas alianças localizadas mostram-se inevitavelmente tímidos diante do desafio histórico de uma grande mudança que, na visão fundamentalista, depende da transformação estrutural do Estado e dos mecanismos de distribuição da propriedade dos meios de produção.

Outras vertentes valorizam a dimensão local a partir de uma perspectiva menos ideológica, centrando a análise no detalhamento “micro” ou “mesoeconômico” de processos de inovação tecnológica e organização industrial. Nessa perspectiva, nos últimos 25 anos houve uma notoriedade crescente de modelos relativamente intervencionistas no campo das políticas industriais, científicas, tecnológicas e sociais, honrando o desenvolvimentismo fundado no progresso técnico e na competitividade autêntica, estabelecida em formas cada vez mais flexíveis de organização de processos produtivos, mais que no Estado protecionista, que durante o pós-guerra havia estruturado os eixos do desenvolvimentismo nacionalista.

Nessa virada para o século XXI, entretanto, a inovação tecnológica que se mostra mais crítica na escala global (que ela mesma cria e financia)

¹ Para uma visão geral do problema e exemplos de “motores de inovação” em cidades de conhecimento, verificar Dvir, R. *Innovation Engines for Knowledge Cities: Historic and Contemporary Snapshots*, 2003. Disponível em <http://www.knowledgeboard.com/download/3130/innovation_engines_from_knowledge_cities_ron_dvir.pdf>.



é a revolução das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICS), estruturando redes globais de investimento e poder. Tanto nas indústrias criativas como no setor financeiro destaca-se a emergência de um novo impulso exponencial gerado pelos processos endógenos de criação de valor e acumulação de capitais propiciados pelas TICS.

O impacto dessa emergência altera a percepção humana do espaço-tempo. O mundo *online*, “ao vivo” (e qual vida é mais viva ou vivida, a vivenciada ou a televisada?), produz um conceito de tempo real marcado pela aceleração de processos de comunicação.

A dimensão atingida pela digitalização a partir da difusão de “mobilidade” promovida pela telefonia celular atinge o cerne da intimidade (pela portabilidade), confirmando a visão mcluhaniana de que os meios de comunicação sempre são extensões do próprio corpo humano. O efeito sobre as percepções do espaço e do território também é relevante, pois as TICS produzem uma capilarização-relocalização de mercados que continuam globalizados. É o que sugere a expressão “glocal”, que coloca em evidência a dimensão fundamental que assume a globalização do local². A noção de glocal torna-se uma “chave privilegiada de análise”. Nela se fundem as características diferenciais dos arranjos comunicativos contemporâneos, mas de maneira inteligível “apenas pela rearticulação de categorias tradicionais (como a ‘mais-valia’, o ‘Estado-nação’ e os ‘*mass media*’)”.

Para Cazeloto (2005), no arranjo glocal surge

no ponto de convergência entre o político, o social, o econômico e a comunicação, o fenômeno glocal é atravessado por múltiplas leituras, sendo que nenhuma delas pode se completar sem o auxílio das demais. Não se trata mais apenas de comunicação, apenas de política, apenas de economia, mas de um local onde essas abordagens se cruzam e se interpenetram. A partir deste ponto é possível uma contribuição original da comunicação para uma leitura de fenômenos que há anos ocupam o centro das discussões nas ciências sociais e políticas, como a noção de “globalização” e “pós-industrialismo”.

² Conferir Glocalization Manifesto. Disponível em <http://www.glocalforum.org/mediagallery/mediaDownload.php?mm=/warehouse/documents/the_glocalization_manifesto.pdf>. A partir da “glocalização da experiência cotidiana” desenvolvida em Trivinho, Eugênio R. “Glocal: para a renovação da crítica da civilização mediática”. In Fragoso, Suely e Fraga da Silva, Dinorá. (orgs.), *Comunicação na Cibercultura*, São Leopoldo, Editora Unisinos, 2001.



Gilson Schwartz

A glocalização da experiência guarda com esses conceitos uma relação de tensão: ao mesmo tempo que as mutações no capitalismo deram margem à generalização do fenômeno glocal, essas mutações não poderiam ter sido levadas a cabo sem a base de difusão dos dispositivos que permitiram uma expansão sem precedentes da lógica e dos valores predominantes nos “centros” capitalistas desenvolvidos. Assim, a crescente influência do glocal interativo, em detrimento da configuração rádio-televisiva anterior, aponta os caminhos que estão sendo abertos pelo novo ciclo do capitalismo tardio imaterial, ao mesmo tempo que os desdobramentos no modo de produção indicam as características que prevalecerão na nossa relação cotidiana com os equipamentos da cibercultura.

O glocal interativo é a força que cria as condições de possibilidade para a construção dos “lugares” e dos “agentes” do capitalismo imaterial, trazendo para seu âmbito o “usuário” vertido em “produtor, consumidor e produto e semeando o terreno no qual a elite imperial da cibercultura almeja colher seus frutos” (Cazeloto, 2007).

É certo domínio das TICs (infraestrutura e linguagem) que dá a cada indivíduo, grupo, empresa ou nação os diferenciais e potenciais de inserção competitiva nas dinâmicas intangíveis da glocalização (o mundo da vida).

Uma economia política da glocalização exige uma nova teoria econômica, uma iconomia, articulação do novo paradigma da economia da informação com diferentes modelos de criação e acumulação de ativos intangíveis em uma sociedade do conhecimento.

Qual a “vantagem competitiva”, em uma iconomia política da glocalização, de comunidades com alto grau de exclusão dos meios de comunicação? É praticamente zero, em um grau máximo de exclusão informacional.

Informação é uma unidade de valor na medida em que se produzem ou exploram assimetrias de informação. Se inevitavelmente há uma assimetria entre o global e o local, resta saber em que direção flui essa desigualdade ou como se combinam, em arranjos comunicativos, os diferentes níveis de assimetria possíveis em uma relação que sempre incluirá também a tensão entre estratégias de colaboração e de competição.

A inserção de meios públicos de comunicação na esfera local abre oportunidades de criação de novos direitos e oportunidades, ampliando os horizontes do desenvolvimento humano. Nessa perspectiva, diante do já consagrado Arranjo Produtivo Local (APL), respeitadas as diferenças entre distritos industriais, *clusters*, polos, parques tecnológicos etc., propomos a identificação da *cultura de uso dos meios de comunicação* como critério central e meio estratégico de inserção produtiva na sociedade e nos mercados locais e globais.



Arranjos Comunicativos Locais...

Trata-se de avaliar e, se possível, estimular, incubando ou favorecendo-lhes as condições de desenvolvimento (sobretudo por meio de financiamento direcionado) os Arranjos Comunicativos Locais (ACLs).

Será a inteligência dessas conexões que dará os limites e as oportunidades ao desenvolvimento humano, econômico e social das comunidades locais. Se tais localidades são “ranqueáveis” por meio de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), seria necessário um IDH que tivesse na inteligência coletiva ou informatização associada aos vetores do IDH um filtro crítico essencial para avaliar o potencial de superação do atraso ou da subsunção. Dessa forma, o desenvolvimento humano depende, para sua dinamização, de graus crescentes de informação ou inteligência de projetos e meios de desenvolvimento (com destaque para sustentabilidade, transparência e criatividade), ou seja, da acumulação de ativos intangíveis cuja criação e gestão são possíveis também por meio do avanço da inteligência coletiva e cívica. Nesse caso, a acumulação pode ser mais intensa quanto menor a concentração, efeito oposto ao dos circuitos de acumulação de ativos tangíveis na sociedade industrial, isto é, a democratização (ao menos em tese) pode ocorrer ao mesmo tempo que a acumulação, em uma dinâmica de “ganha-ganha”, em um jogo que obviamente não é de soma zero.

Essa progressiva inteligência do desenvolvimento humano é o que se pode denominar *emancipação*. O uso das redes digitais (TICs), tendo em vista essa inteligência do desenvolvimento humano, é o que se pode caracterizar como emancipação digital.

Portanto é urgente esclarecer, detalhar e promover pesquisas empíricas que ampliem e enriqueçam o significado de um ACL a fim de que os processos de desenvolvimento, em especial de conexão de comunidades locais à rede global, sejam emancipatórios para o máximo de indivíduos e organizações nacionais.

Arranjos Comunicativos no Brasil

Os especialistas no desenho e na implementação de campanhas publicitárias conhecem bem o desafio de equacionar um *mix* de ferramentas para a promoção de determinada marca: ações que vão da ocupação do espaço público por meio de *outdoors* à compra de espaço nos meios de comunicação (jornais, rádios, TV), mas também, e cada vez mais, pelo fomento de comunidades de clientes ou consumidores *online* – por meio da criação de *blogs* ou da inserção de produtos e serviços nas cidades cenográficas das telenovelas. Em alguns casos, sobretudo nos fenômenos de



Gilson Schwartz

valorização de celebridades, casamentos são simulados e, na perversão mais recente, a própria vida sexual de agrupamentos humanos é “simulada” por meio do uso invasivo de câmeras e microfones.

Essa evidente inflação midiática não apenas reflete a difusão de mídias (cada vez mais portáteis, ubíquas, atingindo o cerne da intimidade humana), mas também – e com importância crescente – atende aos imperativos das chamadas “indústrias criativas”. Em uma época e civilização em que a explosão de homens e carros-bomba é possível a qualquer momento em praticamente qualquer lugar, o surgimento de espaços virtuais de realização da cidadania ganha ainda maior importância (e segurança).

Em metrópoles da periferia capitalista, como as latino-americanas, os impactos da difusão desse modelo de desenvolvimento iconômico são brutais: a exclusão já existente é aprofundada e, entre os que exercem o controle sobre os meios (uma elite), o uso dos novos meios de produção, ou seja, a inserção em arranjos comunicativos digitais globais, é crescente e até mesmo recorde. No Brasil, o predomínio da TV aberta torna quase hegemônicos certos padrões de produção e consumo.

De acordo com o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), 68% da população nunca acessou a internet e 55% jamais utilizou um computador. A classe A tem 46 vezes mais chance de ter um computador em casa do que as classes D e E. Mas entre as pessoas que usam a internet essa mesma proporção cai para vinte vezes, pois o uso da internet não depende exclusivamente da posse do computador, haja vista a importância do acesso em escolas e telecentros.

A concentração de poder fica ainda mais evidente quando se constata que os brasileiros com acesso à internet têm permanecido em média 18 horas e 42 minutos ligados à rede, um recorde mundial (em junho de 2005, a média havia chegado a 18 horas e 28 minutos, superando os tempos de países como Estados Unidos e Japão, segundo pesquisa feita pelo Ibope/NetRatings).

Essas várias dimensões (diversidade e densidade das mídias, controle social e concentração de mercado, acesso à internet e muitas outras) constituem arranjos comunicativos cuja evolução, no mundo atual, tornou-se um fator crítico de sobrevivência e desenvolvimento.

O desmonte do Estado brasileiro em favor de estratégias neoliberais de desenvolvimento econômico teve na opção pela privatização do sistema de telecomunicações um de seus elementos centrais. A desconstrução dos bancos de desenvolvimento e regionais foi iniciada, mas não chegou a se completar. O processo coincidiu com a explosão dos fenômenos de comunicação digital em escala global, especialmente a internet e a telefonia móvel.



No Brasil, as condições de desigualdade não foram reduzidas por essa combinação de políticas e do predomínio do interesse privado: a penetração dos meios de comunicação em relação a outros serviços é maior. Segundo o censo demográfico de 2003 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de analfabetismo da população era de 11,6%. Entre os empregados, a percentagem de assalariados que recebia entre meio e um salário mínimo era de 17,8%, e a dos que recebiam mais de 20 salários mínimos, de 1,3%. Quanto às condições de acesso a serviços básicos por domicílios: 82,5% eram atendidos por rede de abastecimento de água, 69% por rede de esgotamento sanitário, 85,6% contavam com coleta de lixo, 97% dispunham de iluminação elétrica. Quanto à presença de meios de comunicação nos domicílios: 62% possuíam telefone, 90%, televisão, e 87,8%, rádio.

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o ano de 2002, no Brasil havia 13 milhões de computadores pessoais (7,48% da população) e 14,3 milhões (8,22%) de usuários de internet. No Chile, nesse mesmo ano, o percentual de internautas era de 23,75; e na Argentina de 11,2%. Em número de hosts, o Brasil ocupa o nono lugar no placar mundial e o segundo nas Américas, com 3.934.577 de usuários, enquanto os Estados Unidos (1º lugar) têm 210.817.656³.

Além da quantidade e viabilidade de acessos, no entanto, há a questão da qualidade e dos sentidos de uso das TICs. As alterações socioculturais, cognitivas, comunicacionais promovidas nas sociedades da informação resultam, condicionam e são condicionadas pelas técnicas. Essas técnicas são constituídas pela utilização, pelos desvios, pelas interpretações e montagens que fazem delas os coletivos humanos.

A oportunidade histórica para um novo salto desenvolvimentista consiste em reverter as tendências de concentração de renda e poder por meio da ampla difusão de políticas de inteligência cívica ou coletiva, valorizando a elevada penetração relativa dos meios de comunicação na so-

³ "Não existe um método capaz de aferir, com precisão, estatísticas sobre os números de *hosts* (servidores conectados permanentemente à internet) e número de usuários da rede. Em geral, é apenas possível estimar o tamanho mínimo da internet. Em janeiro de 2004, por exemplo, o número de usuários no Brasil estava estimado em 31.633.490 (31,6 milhões), de acordo com a Network Wizards. Esse número é calculado por meio da multiplicação do número de *hosts* (3.163.349 *hosts*) por dez (número estimado de usuários por *host*). Outra referência interessante é a pesquisa Internet POP, realizada bimestralmente pelo Ibope, com o objetivo de apresentar ao mercado os números mais atualizados sobre o uso da internet nos nove principais mercados do País: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Distrito Federal" (Disponível em <www.cg.org.br/faq>, acesso em 5 mar. 2008.)



Gilson Schwartz

cidade brasileira como alavanca de oportunidades de educação, renda, emprego, saúde e entretenimento.

Em outras palavras, não se trata de “desprivatizar” as telecomunicações, mas de construir o marco regulatório integrado e convergente capaz de adequar o padrão tecnológico a um modelo de desenvolvimento socioeconômico sustentável e emancipatório com base em uma elevada taxa de descentralização (glocalização) de sistemas de informação e comunicação. Nesse marco regulatório democratizante dos meios de produção de informação e comunicação, fará sentido o desenho de novos instrumentos de financiamento público e privado para o desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento no Brasil.

O marco regulatório do Brasil digital é uma fronteira em que convivem paradoxalmente o excesso e a escassez de leis, atribuições e iniciativas. Só no campo da chamada “inclusão digital”, um relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou a existência de 15 programas simultâneos⁴.

Quando se busca evitar o desperdício de recursos públicos, seria prudente também abandonar de vez a expressão “inclusão” digital. Já não se trata apenas de expandir o alcance da infraestrutura ou de financiar com subsídios a aquisição de equipamentos, mas, sim, com urgência, de promover a alfabetização digital, processo intensivo de capacitação pela formação de redes, cujos fundamentos estão em Paulo Freire e na aldeia global de Marshall McLuhan.

A avaliação desses arranjos, porém, não se esgota na dimensão da infraestrutura, dos suportes midiáticos ou da gestão de redes digitais (TV, telefonia e outras). Trata-se da emergência de uma nova forma de inteligência coletiva? Em que medida, afinal, o adensamento dos direitos de comunicação amplia os horizontes de desenvolvimento humano, ressaltando a multidimensionalidade dos ativos intangíveis criados e gerenciados em novos espaços públicos em que ocorrem os encontros entre linguagem e vida?

Arranjos Comunicativos Locais (ACLs) e Espaços Públicos Criativos

Fala-se cada vez mais em “indústrias criativas”, mas o foco pode igualmente se mostrar fecundo projetando-se o conceito para os novos espaços

⁴ Disponível em <http://www.cidade.usp.br/redemoinhos/2005-09/Ac_rd_o_Auditoria_FUST_TCU.pdf>, acesso em 5 mar. 2008.



públicos criativos – no qual interatividade aproxima-se mais de democracia que do marketing de rede.

Uma possível reinvenção do paradigma de inspiração marxiana da produção (e do projeto frankfurtiano de uma teoria crítica da sociedade mediante a crítica ideológica do capitalismo tardio) encontra em Jürgen Habermas, ainda no início dos anos 1970, o apoio de uma teoria do agir comunicativo que incorpora uma concepção de “mundo da vida”, na própria articulação “entre uma ética do discurso (*Diskursethik*) e suas reformulações de autonomia, cultura política e formas de vida social”⁵.

Essa visão do espaço público criativo deve muito ao projeto emancipatório formulado por Jürgen Habermas. De acordo com esse autor, a questão da normatividade moral (formulada pela ética do discurso) deve ser articulada com a questão social e política da institucionalização de formas de vida.

Se há um dualismo entre o mundo das instituições (definido pela capacidade de responder a exigências funcionais do meio social) e o mundo da vida (formas consensuais e orgânicas de reprodução cultural, social e individual), cabe à dinâmica aberta, livre, da comunicação estabelecer os compromissos possíveis com os “mecanismos estruturais de controle”: poder e dinheiro. Emancipação significa, portanto, buscar também o máximo possível de autonomia individual e coletiva em relação ao Estado e aos mercados. Possibilidade que se vislumbra como alternativa tanto aos modelos liberais (Rawls) como aos comunitaristas (neorristotélicos, neo-hegelianos, neomarxistas). A condição para superar o dualismo é tornar realidade essa autonomia pública como

a disponibilidade de uma rede diferenciada de arranjos comunicativos para a formação discursiva da vontade e opinião pública, na medida em que um sistema de direitos individuais básicos fornece exatamente as condições para que as formas de comunicação necessárias para uma constituição do direito politicamente autônoma sejam assim institucionalizadas.

⁵ Essa avaliação da orientação linguístico-pragmática da comunicação pública em Habermas foi realizada por Nythamar de Oliveira, em “Mundo da vida e forma de vida: a apropriação habermasiana de Husserl e Wittgenstein”, *Veritas*, n. 44, mar. 1999, p. 133-146. Citações disponíveis em <<http://www.geocities.com/nythamar/habermas2.html>>, acesso em 5 mar. 2008. Para uma perspectiva de formas de vida na política econômica com base em Wittgenstein, conferir Schwartz (2000).



Gilson Schwartz

Segundo Habermas, os fundamentos necessários para uma autodeterminação capaz de realizar o projeto modernista de emancipação, embasado na razão e na ação comunicativa, devem “integrar a vida social cotidiana e exigem, portanto, um engajamento da sociedade civil, através da participação política, associações voluntárias, movimentos sociais e desobediência civil, no processo de busca de entendimento mútuo”.

A perspectiva habermasiana da emancipação pela comunicação ampara a constituição de todo um campo de políticas públicas de informação. No caso de arranjos produtivos locais, a partir dessa perspectiva pode-se ampliar e até mesmo redefinir a hierarquia de prioridades em projetos de financiamento público ao desenvolvimento local.

Essa abordagem é consistente também com a visão de Jameson (2002), para quem a cultura é a lógica do capitalismo tardio, pois nas sociedades contemporâneas todos os eventos operam continuamente a transformação do “real” em simulacros e imagens, o que nos obriga a questionar o marxismo tradicional de que a infraestrutura (a economia) determina a superestrutura (o universo cultural *lato sensu*): para Jameson, as formas culturais organizam o modo de produção.

Outra abordagem recente é a de focalizar procedimentos de aprendizagem coletiva em arranjos produtivos locais⁶. Para as autoras Carvalho e Aun, é a presença de conhecimentos tácitos e específicos de natureza local que conduz a processos de aprendizado coletivo e capacitação inovativa. Com base nessa perspectiva de gestão pública do conhecimento, torna-se possível uma política pública de informação que se preocupe “tanto com a infraestrutura técnica dos recursos informacionais e comunicacionais quanto com a existência de mecanismos que propiciem o estabelecimento de uma identidade social e cultural entre os atores locais de um arranjo produtivo local (APL)”.

Essas autoras sublinham ainda que em uma economia “baseada em elementos de intangibilidade, centrada no desenvolvimento das tecnologias de informação, em que os recursos de informação e de comunicação passam a constituir forma reconhecida de poder nas relações sociais”, torna-se

⁶ O autor teve uma experiência pessoal na formação do portal virtual do arranjo produtivo calçadista de Birigüi (conferir <<http://www.sinbi.org.br/cpub/pt/site/index.php>>. As observações sobre aprendizado em APLs tomam como base Aun, M. A. e Carvalho, A. M. A., Aprendizagem Coletiva em Arranjos Produtivos Locais: um novo ponto para as políticas públicas de informação”, disponível em <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/AdrianeMariaArantesDeCarvalho.pdf>>.



prioritária a elaboração de políticas públicas de informação que promovam maior proximidade entre os diferentes atores, a acumulação de capacitações produtivas e de processos coletivos de aprendizado que contribuam para o desenvolvimento regional e a inclusão social.

Como afirmava Poulantzas, uma formação social, para se reproduzir, deve constantemente criar “lugares” (posições relacionais) e “agentes” prontos a assumir os seus “lugares” (Poulantzas, 1978). Uma vez que o atual estágio do modo de produção capitalista é baseado em uma “lógica cultural”, em que a dinâmica de produção de valor vigente é atravessada por aspectos simbólicos e imateriais, os meios de comunicação atuam de forma determinante na construção desses “lugares” e “agentes”.

Na ótica da emancipação, o objetivo estratégico é a apropriação de mídias pelo maior número possível de atores, setores e vetores, tendo em vista a criação e a metagestão do conhecimento que se produz ao longo e como energia fundamental desse processo de desenvolvimento.

Hegelianamente, é como se o próprio desenvolvimento estivesse “pensando-se” por meio das mídias apropriadas coletivamente por novos produtores, novos arranjos produtivos. Quanto maiores a densidade e a qualidade dessa democracia midiática, mais elevado o grau de emancipação de indivíduos, atores, setores e vetores do desenvolvimento social – mas já sem a utopia de uma fórmula prévia de distribuição ideal de valor, de poder ou riqueza.

A distribuição de vozes contribui para a distribuição de renda. As bases dessa teoria, digamos, cognitiva do desenvolvimento foram explicitadas com clareza por grandes economistas do século XX, como John Maynard Keynes, Amartya Sen e Joseph Stiglitz. No século XXI, essa tradição desenvolvimentista ganhou novas dimensões a partir da revolução tecnológica propiciada pelas novas tecnologias de informação e comunicação. Ou seja, a emancipação digital não é apenas uma formulação retórica ou ideológica, é uma possibilidade apresentada objetivamente pela realidade capitalista desde o final do século passado.

Entre outros desafios para a evolução de um sistema socioeconômico localmente sustentável, no sentido emancipatório, está o de conseguir apropriar-se dos meios de produção de comunicação. Denomino essa forma de desenvolvimento “arranjos comunicativos locais”, complementando um conceito mais antigo e que já se consagrou como política pública, o dos “arranjos produtivos locais”.

Agências e bancos de desenvolvimento começam a se abrir para essa nova economia de produção de ativos intangíveis, pois esses novos modelos de desenvolvimento exigem regras de financiamento específicas ou podem



Gilson Schwartz

estimular o desenho de modelos de referência para o direcionamento de fundos setoriais (o caso mais relevante é o do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, que já bateu os R\$ 4 bilhões). Infelizmente, o Brasil está atrasadíssimo nessa corrida em que desponta uma economia do conhecimento por meio da produção e da distribuição de informação e de recursos audiovisuais digitais.

Onde a comunicação não tem qualidade e falta liberdade, a negociação de interesses degenera em vale-tudo. Somente uma sociedade glocal em rede que floresça no horizonte da emancipação pode ativar na economia e na cultura os processos dinâmicos, transparentes e criativos favoráveis à sustentabilidade do desenvolvimento humano, sempre contraditório entre as forças do local e do global, do público e do privado, do social e do individual.

Bibliografia

- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Éve. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Gallimard, 1999.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e as outras falas*. São Paulo, Cortez, 1993.
- CAZELOTO, Edilson. Glocal: elementos para a crítica do modo de reprodução do capitalismo tardio. In: V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, Salvador, 2005.
- JAMESON, Fredric, 2002.
- LEVY, Pierre. *O que é o virtual?* Trad. Paulo Neves, São Paulo, Editora 34, 1996.
- POULANTZAS, Nicos, 1978.
- SEVCENKO, Nicolau. “O labirinto da cidade-cultura”. *Folha de S.Paulo*, Caderno Mais!, 18 dez. 2005.
- SCHWARTZ, ????????, 2000.
- TRIVINHO, Eugênio R. “Glocal: para a renovação da crítica da civilização mediática”. In: FRAGOSO, Suely; FRAGA da SILVA, Dinorá (orgs.). *Comunicação na Cibercultura*. São Leopoldo, Unisinos, 2001.

OBRAS DISPONÍVEIS NA INTERNET

- AUN, M.A.; CARVALHO, A.M.A. “Aprendizagem Coletiva em Arranjos Produtivos Locais: um novo ponto para as políticas públicas de informação”. Disponível em <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/AdrianeMariaArantesDeCarvalho.pdf>>.
- CAZELOTO, Edilson. *Glocal: elementos para uma crítica do modo mediático de reprodução do capitalismo Tardio*, 2007. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/EdilsonCazeloto.pdf>>.
- CIDADE DO CONHECIMENTO. Disponível em <http://www.cidade.usp.br/redemoinhos/2005-09/Ac_rd_o_Auditoria_FUST_TCU.pdf>, acesso em 5 mar. 2008.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Disponível em <www.cg.org.br/faq>, acesso em 5 fev. 2008.
- DVIR, R. *Innovation Engines for Knowledge Cities: Historic and Contemporary snapshots*, 2003. Disponível em <http://www.knowledgeboard.com/download/3130/innovation_engines_from_knowledge_cities_ron_dvir.pdf>, acesso em 5 mar. 2008.



Arranjos Comunicativos Locais...

GLOCALIZATION MANIFESTO. Disponível em: <http://www.glocalforum.org/mediagallery/mediaDownload.php?mm=/warehouse/documents/the_glocalization_manifesto.pdf>.

SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DO CALÇADO E VESTUÁRIO DE BIRIGÜI. Disponível em <<http://www.sinbi.org.br/cpub/pt/site/index.php>>.

STIGLITZ, Joseph. *The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics*, Disponível em <http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2000_Contributions_of_the_Economics_of_Information.pdf >.





Cooperação intermunicipal: a experiência paulista como instrumento para o desenvolvimento local¹

Maria do Carmo M. T. Cruz

Introdução

Os consórcios intermunicipais, associações, agências, fóruns, redes e outras formas de cooperação são alternativas encontradas pelos municípios para trabalhar de forma articulada questões que transcendem seu território. As localidades têm se unido para encaminhar objetivos, obras, serviços e atividades de interesse comum. Construção e manutenção de hospitais, preservação de rios, manutenção de estradas são alguns exemplos de ações desenvolvidas de forma cooperada. Essa união pode se dar de forma temporária ou permanente, dependendo do objeto da cooperação.

A forma de cooperação intermunicipal mais conhecida no Brasil é o consórcio intermunicipal formado por municípios de uma região ou microrregião. Podem existir consórcios entre entes de outras esferas de governo, mas os mais frequentes são os intermunicipais.

¹ Este texto contou com a colaboração de Sinoel Batista.

Tabela 1

Distribuição dos municípios que possuem consórcios de saúde, de educação, de habitação, de máquinas e equipamentos, de limpeza e coleta de lixo e de esgoto sanitário, segundo as faixas de população

Faixa populacional (1.000)	Total de municípios	%	Consórcios de saúde	Educação	Habitação	Máquinas e equipamentos	Limpeza e coleta de lixo	Esgoto sanitário
até 10	2.727	50	1.179	108	19	135	71	14
10 — 20	1.392	25	491	66	13	60	38	13
20 — 50	908	16	262	38	3	28	34	14
50 — 100	279	5	77	11	5	10	16	6
100 — 500	174	3	29	6	5	5	17	7
500 e mais	26	0	1	1	2	0	5	3
TOTAL	5.506	100	2.039	230	47	238	181	57

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores, 1999, e Ibam (Bremaeker, 2001).

Mais da metade dos municípios brasileiros, em 1999, participava de algum consórcio (Tabela 1), e os mais presentes no país eram aqueles com atuação na área de saúde, segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)². Entretanto, verifica-se que há uma concentração desses arranjos nas regiões Sul e Sudeste do país (Tabela 2).

Tabela 2

Distribuição dos municípios que possuem consórcios nas áreas da saúde, educação e habitação, segundo as grandes regiões

Região	Total de municípios	%	Consórcios de saúde	Educação	Habitação	Máquinas e equipamentos	Limpeza e coleta de lixo	Esgoto sanitário	Total
Norte	449	8,15	50	18	3	19	5	2	97
Nordeste	1.787	32,5	235	80	13	34	26	14	402
Sudeste	1.666	30,3	977	49	12	94	71	25	1.228
Sul	1.159	21,0	670	57	17	81	76	14	915
Centro-Oeste	445	8,1	107	26	2	10	3	2	150
BRASIL	5.506	100	2.039	230	47	238	181	57	2.792

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores, 1999, e Ibam (Bremaeker, 2001).

² Há variações nos dados do Ibam e do Cepam e também a data base é diferenciada. Entretanto, optou-se, neste texto, por usar os do Ibam quando forem referentes ao Brasil e os do Cepam quando forem sobre o estado de São Paulo. As áreas de atuação levantadas pelo Cepam são mais detalhadas e permitem melhor visualização das finalidades dos consórcios.



Cooperação intermunicipal: a experiência paulista...

Essa associação, até a nova lei de consórcios, podia assumir a forma de um pacto ou acordo e não pressupunha a adoção de uma personalidade jurídica própria. A operacionalização do consórcio intermunicipal é feita, basicamente, pela disponibilização de recursos materiais, humanos e financeiros próprios de cada prefeitura ou de outros parceiros³. As despesas com a execução dos serviços devem estar previstas no orçamento anual de cada município.

Os consórcios intermunicipais assumem, em sua maioria, a personalidade jurídica de associação civil sem fins econômicos e, depois de constituídos pelos municípios, passam a ter um estatuto próprio, inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e demais formalidades necessárias ao registro de qualquer associação civil sem fins econômicos. Para sua manutenção há uma cota de contribuição financeira, obrigatória para todos os municípios envolvidos, de acordo com critérios estabelecidos em seu estatuto⁴. O consórcio intermunicipal, enquanto associação civil, está sujeito às normas civis e também às normas de direito público, aplicáveis a entes estatais. Destaque-se que são arranjos voluntários e de cooperação horizontal.

Os consórcios intermunicipais existem desde a década de 1960; os mais antigos deles são os Consórcios de Promoção Social da região de Bauru/SP, criados nessa época, e o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba/SP (Codivap), fundado em 1970. Entretanto, foi no estado de São Paulo, no processo de abertura democrática realizado no governo Montoro (1983 a 1986), que os consórcios intermunicipais foram implementados como instrumento de descentralização e participação. Eles se transformaram em uma política incentivada e apoiada financeiramente pelo governo do estado. Dessa época destacam-se os consórcios intermunicipais de agricultura, em especial os de produção de alimentos⁵, e os de

³ Para os consórcios públicos, os entes consorciados somente disponibilizarão recursos ao consórcio mediante contrato de rateio. Este será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

⁴ Os critérios de rateio podem ser definidos como um valor fixo, um valor proporcional à população de cada município, entre outros tipos de participação: proporcional à utilização dos serviços; de uma porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); de uma porcentagem do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); de uma proporção do faturamento obtido.

⁵ A maioria se destina à produção de alimentos para a merenda escolar, que foi descentralizada no estado de São Paulo na década de 1980.



Maria do Carmo M. T. Cruz

obras de infraestrutura. Muitos deles tinham como finalidade o desenvolvimento da microrregião e outras ações setoriais.

Na década de 1980, na área de saúde, surgem experiências para viabilizar a prestação de serviços, principalmente os secundários (clínicas de especialidades, laboratórios, hospitais de média complexidade, oficinas terapêuticas, entre outros).

Na década de 1990, há o crescimento dos consórcios intermunicipais para proteção ambiental, especialmente aqueles voltados para a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos hídricos, como o desenvolvimento de programas e atividades. Também nessa época foram criadas iniciativas de articulação microrregional, denominadas(os) formas/modelos de cooperação intermunicipal, envolvendo outros atores que não apenas o poder público municipal, como a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC.

Em 2005, com a promulgação da lei federal nº 11.107 (conhecida por Nova Lei dos Consórcios), de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, um novo arranjo institucional é criado. Institui-se o consórcio público como uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. O consórcio público se constitui por contrato entre as localidades participantes, que deve ser precedido de um protocolo de intenções. No protocolo os municípios precisam estabelecer: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da federação consorciados⁶; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio a representar os entes consorciados perante outras esferas de governo; as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral; o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos; as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria, entre outras. O contrato de consórcio público deve ser celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

O consórcio público, diferentemente da legislação anterior, deve adquirir personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação

⁶ É possível a formação de consórcio público somente por municípios; de um estado e municípios com territórios nele contidos; de estados ou dos estados e do Distrito Federal, ou dos municípios e do Distrito Federal; ou da União, estados e municípios. Este texto tratará daqueles formados por municípios.





Cooperação intermunicipal: a experiência paulista...

civil. O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. No caso de ter a personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público deve observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Esse texto não tratará dos consórcios públicos, pois ainda não foi regulamentada a lei federal e também porque ainda estão em constituição os novos consórcios, o que não permite uma reflexão sobre eles.

As formas de cooperação intermunicipal (consórcios, associações, agências etc.) surgem então como alternativa para viabilizar os serviços e podem racionalizar o planejamento das atividades e a organização das administrações municipais.

A Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), órgão do governo do estado de São Paulo, ao longo de sua história, vem buscando levantar os dados referentes às formas de cooperação intermunicipal, e assim entender como os municípios vêm, nos últimos anos, trabalhando algumas políticas públicas de forma articulada.

Neste texto serão apresentados os resultados do levantamento realizado, em março de 2005, sobre as diferentes formas de cooperação intermunicipal existentes no estado de São Paulo. Destacar-se-ão as iniciativas que atuam com desenvolvimento local. Ressalte-se que as iniciativas levantadas referem-se a experiências que envolvem dois ou mais municípios e que sua organização surgiu a partir da iniciativa municipal. Portanto, não serão tratados aqui os comitês de bacias hidrográficas, órgãos do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, as agências metropolitanas de desenvolvimento, as mesorregiões de desenvolvimento, criadas pelo governo federal, e as regiões metropolitanas criadas por iniciativa do estado.

As experiências de cooperação intermunicipal

O levantamento das experiências de cooperação intermunicipal⁷ é o resultado de um trabalho conjunto do Cepam com a Coordenadoria de Articulação Regional (CAR) da Secretaria de Economia e Planejamento, por

⁷ O levantamento foi obtido pelos técnicos Ana Thereza M. Junqueira, Lia C. Moura, Carlos C. Leite, Isabete G. da Silva e pela autora; contou com o apoio dos estagiários Luciana Roman Lopes, Waldir Lisboa Rocha Filho e Luiz Alberto Awaza.

Maria do Carmo M. T. Cruz

intermédio dos Escritórios Regionais de Planejamento (Erplans), e os municípios participantes das iniciativas.

Para sua realização foi atualizada a base de dados existente no Cepam referente às formas de cooperação (consórcio, associação, agências etc.). Seu objetivo foi quantificar e atualizar os dados cadastrais sem, em um primeiro momento, a preocupação de qualificar as experiências e seus resultados.

O levantamento partiu dos dados secundários da base Formas de Cooperação Intermunicipal do Cepam, de informações da CAR, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e também de artigos de periódicos. Primeiramente os dados foram atualizados por telefone e posteriormente encaminhados à CAR para que auxiliassem na identificação de novas experiências e/ou alterassem os dados previamente levantados. Paralelamente, a relação foi disponibilizada no *site* do Cepam e todos os municípios do estado foram contatados, por e-mail, para atualizar/incluir novas informações. Apesar de todos os municípios terem endereço eletrônico, o retorno foi pequeno.

Foram identificados dados cadastrais das iniciativas (nome da entidade, presidência, área de atuação/finalidade, município-sede, região administrativa, municípios participantes, entre outros) e organizados por forma de cooperação (consórcio, associação, agência e outras formas).

Foram identificadas 185 iniciativas de cooperação intermunicipal no estado de São Paulo, entre as quais 116 consórcios intermunicipais, 23 associações, 12 agências de desenvolvimento e 34 outras formas de cooperação (Tabela 3).

Tabela 3

Número de experiências de cooperação intermunicipal,
por arranjo institucional, e número de municípios participantes

Arranjo institucional	Nº de experiências	Nº de municípios paulistas	Porcentagem
Agências	12	174	26,97
Associações	23	645	100,00
Associações*	22	386	59,84
Consórcios	116	540	83,72
Outras formas de cooperação	34	**	–
Total	185	645	100,00

Fonte: Banco de dados Formas de Cooperação Intermunicipal, Cepam – Cogepp, mar. 2005.

* Não está incluída a Associação Paulista de Municípios (APM), pois envolve os 645 municípios paulistas.

** Não foi possível estimar o número de municípios participantes de cada iniciativa. Em função do processo eleitoral ocorrido em 2004, os novos gestores, em março de 2006, estavam se manifestando quanto à permanência nesses arranjos organizacionais.

OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

O consórcio intermunicipal é a alternativa de cooperação mais frequente encontrada pelos municípios para trabalhar de forma integrada e articulada. É uma associação, união ou pacto celebrado, entre municípios, de caráter temporário ou permanente, para a consecução de objetivos, obras, serviços e atividades de interesse comum. Os consórcios referidos neste trabalho são os que assumem a personalidade jurídica de associação civil.

OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS PAULISTAS

Os dados do levantamento realizado mostram que há 116 consórcios intermunicipais no estado de São Paulo, abrangendo 540 municípios (83,7%)⁸. Atuam nas seguintes áreas: desenvolvimento, meio ambiente/resíduos sólidos, meio ambiente/recursos hídricos, infraestrutura (exploração de pedreira, usina de asfalto e patrulhas mecanizadas), saúde, agricultura, informática, segurança alimentar e turismo. Os consórcios podem abranger mais de uma área; neste estudo, foram contabilizadas todas as áreas envolvidas.

Há 14 consórcios de desenvolvimento (232 municípios); 5 de meio ambiente/resíduos sólidos (21 municípios); 10 de meio ambiente/recursos hídricos (169 municípios); 75 de infraestrutura (453 municípios); 13 de saúde (132 municípios); um de agricultura (18 municípios), um de informática (13 municípios), 3 de segurança alimentar (62 municípios) e 2 de turismo (20 municípios).

É importante ressaltar que nos 75 consórcios de infraestrutura estão contabilizados 73 de patrulhas mecanizadas, criados por meio de incentivo do programa estadual Pró-Estrada (420 municípios); um de asfalto (cinco municípios); um de exploração de pedreira (28 municípios). Os consórcios que participam do programa Pró-Estrada representam 62,93% dos consórcios paulistas e são induzidos pelo governo estadual. Se excluídos da análise os consórcios de infraestrutura/Pró-Estrada, o estado de São Paulo conta com 43 consórcios que envolvem 397 municípios (61,55% dos municípios paulistas).

Com relação ao número de municípios consorciados, por área de atuação, nota-se que os 116 consórcios paulistas têm, em média, seis municípios-membros por iniciativa. Os consórcios de infraestrutura/Pró-Estrada, de meio ambiente/resíduos sólidos e o de infraestrutura/usina de asfalto pos-

⁸ O estado de São Paulo tem 645 municípios.



Maria do Carmo M. T. Cruz

suem, na sua maioria, menos que 10 municípios-membros (Tabela 4). Já os consórcios das áreas de informática, exploração de pedreira e segurança alimentar são formados por mais de 10 municípios-membros por consórcio. As áreas de desenvolvimento, meio ambiente/recursos hídricos e segurança alimentar têm uma distribuição diferenciada: possuem, em média, 21, 24 e 20 membros, respectivamente.

A diversidade no número de membros pode ser observada com o Consórcio Intermunicipal dos Vales Tietê-Paraná (CITP), com 71 municípios-membros (maior consórcio), e o Consórcio Intermunicipal de Cervo – Barra Mansa (Cerbana) e o Consórcio 53, com dois municípios-membros cada. Seria importante um estudo para identificar se a área de atuação influencia o número de membros.

Na análise da participação dos municípios em consórcios nota-se que há 12 deles que participam de cinco consórcios (Apiiaí, Barra do Chapéu, Dolcinópolis, Itaóca, Itariri, Jales, Jucituba, Paranapuã, Pedro de Toledo, Penápolis, Ribeira e São Lourenço da Serra). Observa-se que a maioria (dez) dos municípios que participa de cinco consórcios é de pequeno porte (menos de 30.000 habitantes), com exceção de Jales e Penápolis. Dos 12 municípios a maioria pertence à região do Vale do Ribeira, conhecida por seus baixos índices de qualidade de vida.

No levantamento foram identificadas as Regiões Administrativas (RA) do estado com as iniciativas de consórcio intermunicipal. A RA com o maior número de consórcios é a de Campinas (25 consórcios), seguida por Sorocaba (24) e São José do Rio Preto (23). Entretanto, ao ser analisada a proporção de municípios consorciados por RA, verifica-se que nas regiões de Registro e Sorocaba todos os seus municípios trabalham de forma articulada. É importante salientar que alguns consórcios são inter-regionais e estão presentes em mais de uma região, tendo sido contabilizados nas respectivas RAs. É necessário avaliar por que há concentração desses arranjos em algumas regiões, bem como identificar os fatores que possibilitaram a sua criação e os resultados alcançados por meio da cooperação municipal.

Os 116 consórcios intermunicipais envolvem 540 municípios paulistas (83,7%). Destes, 72,7% possuem população menor que 30.000 habitantes (393 municípios), 10,3% têm de 30.001 a 50.000 (56 municípios), 7,9% têm de 50.001 a 100.000 (43 municípios) e 8,8% têm mais de 100.001 habitantes (48 municípios). A população total abrangida com os municípios consorciados é de 20.883.366 habitantes (53,10% da população paulista). Assim, principalmente as menores localidades (menos de 30.000 habitantes) têm

Tabela 4

Número de municípios-membros e de consórcios intermunicipais, por área de atuação

Área de atuação		Número de municípios-membros	Número de consórcios
Agricultura		16 a 20	1
Desenvolvimento		1 a 10	3
		11 a 15	3
		16 a 20	2
		21 a 25	3
		Mais de 25	3
Informática		11 a 15	1
Infraes- trutura	Exploração de pedreira	Mais de 25	1
	Pró -Estrada	1 a 5	19
		6 a 10	52
		11 a 15	2
	Usina de asfalto	1 a 5	1
Meio ambiente	Recursos hídricos	1 a 5	3
		6 a 10	2
		11 a 20	2
		21 a 25	1
		Mais de 25	2
	Re síduos sólidos	1 a 5	4
		6 a 10	1
Saúde		1 a 5	4
		6 a 10	3
		11 a 15	2
		16 a 20	3
		Mais de 25	1
Segurança alimentar		11 a 15	1
		21 a 25	2
Turismo		5 a 10	1
		10 a 15	1

Fonte: Banco de dados Formas de Cooperação Intermunicipal, Cepam – Cogepp, mar. 2005.

Maria do Carmo M. T. Cruz

viabilizado projetos de interesse comum por intermédio de consórcios entre dois ou mais municípios. Tal abrangência é semelhante à distribuição populacional existente no estado, no qual 71,78% dos municípios têm até 30.000 habitantes (Tabela 5). Deve ser salientado que a população abrangida pelos consórcios é significativa.

Tabela 5

Distribuição dos municípios paulistas, segundo porte populacional e população

Faixas populacionais (habitantes)	Número de municípios	%	População	%
Até 10.000	289	44,81	1.401.478	3,56
De 10.001 a 20.000	114	17,67	1.618.069	4,11
De 20.001 a 30.000	60	9,30	1.482.751	3,77
De 30.001 a 40.000	37	5,74	1.290.452	3,28
De 40.001 a 50.000	26	4,03	1.156.563	2,94
De 50.001 a 60.000	14	2,17	776.460	1,97
De 60.001 a 70.000	10	1,55	672.509	1,71
De 70.001 a 80.000	9	1,40	657.772	1,67
De 80.001 a 90.000	11	1,71	925.215	2,35
De 90.001 a 100.000	4	0,62	365.396	0,93
De 100.001 a 150.000	25	3,88	2.896.268	7,36
Acima de 150.000*	45	6,98	15.404.083	39,17
Acima de 150.000**	46	7,13	26.083.843	66,33
População total	645	100,00	39.326.776	100,00

Fonte: Seade, 2004.

* Sem o município de São Paulo.

** Com o município de São Paulo.

Obs.: O município de São Paulo tem aproximadamente 27% da população do estado; para os efeitos dessa análise será considerada a faixa populacional incluindo o município de São Paulo.

Consórcios de infraestrutura/Pró-Estrada

Há 75 consórcios de infraestrutura, dos quais 73 são do programa estadual Pró-Estrada, um de exploração de pedreira e um de usina de asfalto, abrangendo respectivamente 12.508.006, 190.667 e 51.676 habitantes. O consórcio de exploração de pedreira envolve 28 municípios; o de usina de asfalto, cinco; e o Pró-Estrada, 420. Os dois primeiros existem desde a década de 1980 e o de infraestrutura/Pró-Estrada foi criado em 2000, com o incentivo do governo estadual.



Cooperação intermunicipal: a experiência paulista...

Dos municípios envolvidos, 78% têm menos de 30.000 habitantes, e a maioria possui menos de 10.000 habitantes. Nos consórcios do Pró-Estrada não há, em boa parte das iniciativas, um município-polo, devido à natureza do programa e de sua estruturação. Essa é uma característica diferenciada desse consórcio. Em vários, a preservação das estradas vicinais tem sido um mote para discutir o desenvolvimento de uma microrregião. Alguns municípios buscam melhorar as condições de vida de suas populações rurais e, por meio da preservação de estradas, estão conseguindo melhorar a produtividade de sua região.

Um exemplo é o Consórcio Intermunicipal de Conservação e Manutenção de Vias Públicas Municipais (Comuvi), formado pelos municípios de Cravinhos, Luis Antônio, São Simão, Santa Rosa de Viterbo, Guataparé e Serra Azul. Ele tem por objetivos fortalecer o agronegócio urbano e rural; conter erosões e assoreamento de recursos hídricos; conservar, preservar o solo e os recursos hídricos; recuperar, manter e ampliar a estrutura viária, a drenagem/escoamento de águas pluviais (Cepam, 2004). O conjunto de prefeituras rateia os custos de compras de equipamentos (motoniveladora, pá-carregadeira, retroescavadeira, trator esteira) e a manutenção da patrulha mecanizada. Para os gestores, a utilização racional dos recursos permitiu uma melhora no estado de conservação das estradas e uma redução nas erosões. O programa é acompanhado e seus resultados são avaliados mensalmente pelo conjunto dos municípios. O financiamento do consórcio é feito por uma contribuição de cada município consorciado, repassado automaticamente do valor do Fundo de Participação Municipal (FPM) e da cota do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS) para o consórcio.

Consórcios de meio ambiente

No levantamento realizado os consórcios de meio ambiente foram diferenciados entre aqueles que atuam com recursos hídricos e os que atuaram com resíduos sólidos. Há 15 iniciativas de meio ambiente, sendo dez de recursos hídricos e cinco de resíduos sólidos, abrangendo respectivamente 175 e 21 municípios. Assim, 27,13% dos municípios paulistas estão consorciados para trabalhar de forma cooperada as questões de recursos hídricos e 3,26% as de resíduos sólidos.

A população abrangida nos de resíduos sólidos é de 846.568 habitantes (2,15% do Estado) e nos consórcios de recursos hídricos é de 11.202.000 (28,48% do Estado). Os consórcios de recursos hídricos, pela natureza da ação, normalmente envolvem uma bacia hidrográfica. Deve ser observado



Maria do Carmo M. T. Cruz

que algumas iniciativas atendem a municípios de outro estado; há três municípios mineiros que participam dos consórcios paulistas.

A maioria dos arranjos institucionais de resíduos sólidos é formada por municípios que possuem população abaixo de 30.000 habitantes. Dois consórcios têm um município-polo com população acima de 50.000 habitantes. Já o Consórcio Intermunicipal para Tratamento e Disposição Final do Lixo (Codralix), o Consórcio Intermunicipal União e Ação e o Consórcio Intermunicipal do Aterro Sanitário de Biritiba Mirim (Cipas) são formados apenas por pequenos municípios (menos de 30.000 habitantes).

Outra constatação é que três dos consórcios de resíduos sólidos abrangem uma população de menos de 50.000 habitantes; dois de 50.000 a 100.000; um de mais de 100.000. Essa distribuição é diferente quando a área de atuação é de recursos hídricos: um consórcio abrange até 100.000 habitantes; cinco de 100.001 a 500.000; e quatro mais de 1 milhão de habitantes.

Nas iniciativas de recursos hídricos há atuação com viveiros de mudas, educação ambiental, reflorestamento da mata ciliar, organização de bacias coletoras de água, mostrando uma ampliação da visão do meio ambiente pelos gestores municipais. Nessa área os municípios têm discutido o desenvolvimento sustentável através da integração regional.

O Consórcio Intermunicipal Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá é um exemplo que tem trabalhado a lógica de desenvolvimento em suas ações. Formado por 40 municípios e 40 empresas e ONGs, tem por objetivo promover a conscientização dos problemas e identificar as possíveis soluções relacionadas ao uso, ao gerenciamento e à conservação dos recursos hídricos e meio ambiente, e sensibilizar sobre a necessidade da implementação de gestões intermunicipais e participativas de bacias, entre outros. Realiza atividades como a Semana da Água: Cidadania e Responsabilidade Socioambiental, o Enduro das Águas, produção de mudas através de miniviveiros florestais, cobrança pelo uso da água e capacitação de professores. São parceiros dos programas e projetos, as secretarias municipais de Educação e de Meio Ambiente, diretorias de ensino, autarquias e empresas municipais de água, ONGs e empresas privadas. Os custos com os programas e projetos variam conforme a captação de recursos obtidos das prefeituras.

Esse consórcio é um arranjo institucional que, ao longo dos anos, foi se diferenciando: no início de sua atuação era formado apenas por membros do poder público e, na década de 1990, incluiu novos membros na sua estrutura organizacional, como as empresas. Esse consórcio avançou na discussão de que na temática de desenvolvimento local é necessário transpor a



Cooperação intermunicipal: a experiência paulista...

atuação do poder público para outros atores (empresários, professores da rede de ensino, entre outros).

Consórcios intermunicipais de saúde

No levantamento foram identificados 13 consórcios com atuação em saúde, iniciativas que envolvem construção/manutenção de hospitais, clínicas de especialidades, laboratórios, farmácia de manipulação e outros serviços secundários. Esses consórcios abrangem 135 municípios (20,93% dos municípios paulistas). A população abrangida é de 2.370.890 habitantes (6,03% do Estado).

A maioria dos consórcios é formada por municípios cuja população é menor do que 30.000 habitantes e por um município referência com mais de 50.000 habitantes. Três dos consórcios levantados abrangem até 50.000 habitantes, dois de 50.001 a 100.000, sete de 100.001 a 500.000 e um de mais de 500.001 habitantes, o que aponta para uma oferta de serviços secundários.

O Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (Conderg), criado em 1985, é formado por 16 municípios e deu início a seu trabalho com a discussão do desenvolvimento econômico e social, que identificou como um vetor a infraestrutura de atendimento à saúde⁹. Em um primeiro momento, atuava nas áreas de informática e saúde, e hoje com patrulhas mecanizadas e na organização de serviços de assistência secundários à saúde. Essa experiência é uma referência na qualidade do atendimento em oftalmologia, em otorrinolaringologia e a pessoas com necessidades especiais. Destaca-se pela parceria firmada com universidades, em especial com a Universidade de Campinas (Unicamp) e a Universidade de São Paulo (USP).

Há ainda duas iniciativas (Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – Civap/Saúde, e Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira – Consaúde) surgidas a partir do desmembramento de consórcios já existentes com a área de atuação/finalidade de desenvolvimento. A saúde é entendida por esses municípios como um fator estratégico de

⁹ Em seu estatuto o desenvolvimento aparece como uma de suas finalidades: “representar o conjunto de municípios que o integram, em assuntos de interesse comum; reunir e oferecer recursos e meios para que seus associados possam dar, de forma filantrópica, a seus munícipes condições de vida e desenvolvimento de maneira digna e humanitária no campo do ensino e trabalho, especificamente na saúde e assistência social; planejar, adotar e executar medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região” (Estatuto alterado do Conderg, artigo 7º, 24/3/1999).



Maria do Carmo M. T. Cruz

desenvolvimento, na busca da melhoria da qualidade de vida de sua população. Em função dos serviços prestados e da necessidade de uma gestão própria, os municípios criaram uma nova instituição.

O Consaúde, formado por 26 municípios, abrange parte do Vale do Ribeira, da região de Sorocaba e da região metropolitana de São Paulo e presta serviços na área de saúde em nível secundário, nas áreas pré-hospitalar, ambulatorial, e de meios diagnósticos (laboratório de análises clínicas e imagem). Administra o Hospital Regional do Vale do Ribeira (247 leitos), o Complexo Ambulatorial Regional e o Ambulatório de Saúde Mental do Vale do Ribeira, o Laboratório Regional Vale do Ribeira, o Serviço de Atendimento Médico às Urgências (Samu), com sete bases operacionais, e o Hospital São João (70 leitos). Atende a população do Vale do Ribeira e usuários das rodovias que atravessam a região (BR-116 e estradas estaduais e municipais).

Já os 17 municípios da região do Vale do Paranapanema possuem desde 1985 um consórcio com a finalidade de possibilitar o desenvolvimento regional e, desde 1998, trocam serviços de saúde entre eles. Em 2000, criaram um novo consórcio, com foco em saúde. Atualmente realizam conjuntamente: pagamento das despesas de enfermagem e do motorista da UTI móvel; atendimento de urgência e emergência em neurocirurgia no Hospital Regional de Assis; capacitação da equipe técnica de saúde da região; contratação de nutricionista para atendimento em cozinhas-piloto para três dos municípios consorciados; fomento à vinda da Faculdade de Medicina de Marília (Famema) para auxiliar no atendimento à população regional no Hospital Regional de Assis; distribuição de exames por meio de equipamentos pactuados; e farmácia de manipulação de medicamentos. Além de melhorar o acesso a medicamentos e serviços, o consórcio tem possibilitado a geração de emprego na própria região. Para dar apenas um exemplo, além dos empregos formais, o Civap/Saúde abre espaço para estágios na farmácia, formando equipes na própria região.

Esses consórcios com pequeno investimento, em relação aos benefícios trazidos à população usuária do Sistema Único de Saúde (SUS), têm conseguido utilizar os equipamentos disponíveis nos municípios, contratar profissionais especializados e coordenar a atividade. A estratégia de trabalhar de forma consorciada garante o acesso à saúde e compõe uma estratégia de desenvolvimento regional.

Consórcios intermunicipais de desenvolvimento

Há 14 consórcios de desenvolvimento, dos quais três são apenas de desenvolvimento; três de desenvolvimento/articulação regional; dois de



Cooperação intermunicipal: a experiência paulista...

desenvolvimento/meio ambiente/recursos hídricos; um de desenvolvimento e saúde; um de desenvolvimento e turismo; um de desenvolvimento, recursos hídricos, meio ambiente, educação e transportes; três de desenvolvimento e segurança alimentar. A população abrangida por essas iniciativas é de 8.680.645 habitantes.

A maioria dos consórcios de desenvolvimento é formada por municípios, em média com menos de 30.000 habitantes, mas nesses arranjos institucionais há um município-polo participante (São João da Boa Vista, Assis, Lins, São José dos Campos, Franca, São José do Rio Preto, Registro e Itapeva). Uma exceção é o Consórcio do ABC, no qual a maioria dos participantes tem mais de 100.000 habitantes. Outros consórcios diferenciados são o Codivap e CITP, com cinco e nove municípios-membros com mais de 100.000 habitantes.

Dos 14 consórcios, um foi criado na década de 1970, cinco na de 1980, quatro na de 1990 e quatro na de 2000. Todos assumem a personalidade de associação civil, com exceção do Codivap, que é uma fundação. Uma diferenciação na estrutura organizacional aparece com os três Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), que apesar de serem uma associação civil envolvem o poder público local e outros atores (sindicato, governo estadual, entre outros).

A discussão das opções de desenvolvimento para a região passa a fazer parte do cotidiano dos executivos municipais. Um exemplo é o Civap, que preparou

diagnósticos do meio físico, dos recursos hídricos da região e turismo; promoveu trabalhos de educação ambiental; apoiou a organização da central de recebimento de embalagem de agrotóxicos; foi a agência regional do Banco da Terra; tem um engenheiro, de uma empresa contratada, que dá apoio aos assentamentos rurais; incentiva encontros e o fomento de projetos que promovam as alternativas de desenvolvimento (piscicultura, agronegócio, biotecnologia etc.); realizou a articulação para a duplicação da rodovia Raposo Tavares etc. (Cruz, 2005, p. 113).

Consórcios de turismo

No levantamento realizado foram identificados dois consórcios que atuam com turismo, um deles exclusivamente de turismo e o outro de turismo e desenvolvimento. Envolvem 20 municípios (3,10% dos municípios paulistas) e uma população de 987.999 habitantes (2,51% do estado).



Maria do Carmo M. T. Cruz

O Consórcio Intermunicipal do Pólo Turístico do Circuito Aventuras do Aguapeí é formado em sua maioria por pequenos municípios (menos de 30.000 habitantes) e o Consórcio Intermunicipal Circuito das Frutas é composto por municípios de portes médio e grande.

O Circuito das Frutas firmou uma parceria com empresários locais e elaborou um plano estratégico para a região, incentivando, na região metropolitana de Campinas, o setor rural, principalmente da fruticultura, que já existia com o cultivo de figo, uva, morango, ameixa etc. Oito municípios da região estão desenvolvendo e fomentando o turismo rural e apoiando, entre outros, atrativos como adegas de vinho artesanal e licores; produção de compotas e geléias de frutas de época; orquidários; visitas às fazendas históricas de café na Área de Proteção Ambiental (APA) na serra do Japi, com opções de trilhas, cachoeiras ou descanso. Desta forma iniciam um trabalho conjunto de divulgação, desenvolvimento e estruturação do turismo em um espaço rural regional, maximizam as potencialidades e infraestruturas já existentes e estão vendo o turismo como uma forma de dinamizar a economia local.

Consórcios intermunicipais de segurança alimentar

Os consórcios intermunicipais de segurança alimentar são induzidos pelo governo federal, envolvem mais atores do que o poder público municipal e abrangem 62 municípios (9,61% dos municípios paulistas) e uma população de 924.987 habitantes (2,35% da população do estado). É um novo arranjo institucional que, apesar de assumir a personalidade jurídica de associação civil, tem a participação do estado e da sociedade civil organizada. Um estudo sobre a formação e a composição dessas novas formas organizacionais poderia auxiliar na discussão das tendências de aglutinação de municípios nos últimos anos.

Outros consórcios intermunicipais

Há ainda um consórcio intermunicipal de agricultura e um consórcio de informática. O consórcio de agricultura envolve 18 municípios e uma população de 114.840 habitantes; a maioria de seus membros (88,89%) tem até 10.000 habitantes.

O consórcio de informática envolve 13 municípios, com uma população abrangida de 240.670 habitantes; a maioria de seus membros (84,62%) possui menos de 30.000 habitantes. É importante observar que o consórcio de informática, criado na década de 1980, foi se adequando no decorrer do tempo. Em um primeiro momento, desenvolveu o software e imprimia os carnês de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Ser-



viços (ISS) aos municípios consorciados. No decorrer dos anos de seu funcionamento essa tecnologia foi repassada a cada município e o consórcio realiza a assessoria e desenvolve sistemas para os municípios consorciados.

Outras formas de cooperação

No estado de São Paulo, há outras formas de cooperação nos 645 municípios paulistas: são 23 associações, 12 agências e 34 outros arranjos dessa natureza. As associações existentes são na maioria de prefeitos (86,96%), mas há também as de vereadores. Algumas associações (União dos Vereadores do Estado de São Paulo – Uvesp –, Associação Paulista de Municípios – APM, entre outras) abrangem todos os municípios paulistas e outras aglutinam atores de determinada região ou microrregião (Alta Noroeste, Nova Alta Paulista etc.) ou atendem a um público específico (Associação dos Municípios para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar Paulista – AMDAFAP, e Associação das Prefeituras das Cidades Estância do Estado de São Paulo – Aprecesp). As 23 associações envolvem os 645 municípios paulistas, mas, excluídas as de abrangência estadual (APM, Uvesp etc.), há 386 municípios participando de associações (59,84%).

A partir da década de 1990, surgiram outras iniciativas que não têm apenas a participação do poder público. Câmaras regionais, agências de desenvolvimento, redes com atuação temática e outros arranjos institucionais começam a ser uma alternativa de articulação intermunicipal/microrregional.

Há 12 agências de desenvolvimento intermunicipais no estado de São Paulo, que abrangem 174 municípios paulistas e 15 municípios do estado do Paraná. Foram inspiradas na experiência europeia, articulam o Poder Público e outros atores da sociedade civil, em especial a iniciativa privada, e pretendem promover o desenvolvimento de determinado território. A Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, criada na década de 1990, foi a primeira a surgir, a partir da articulação existente no Consórcio intermunicipal do ABC; abrange outros atores que não apenas o poder público e tem uma atuação específica (marketing regional, apoio a empreendedores, sistema de informações etc.). Todas envolvem municípios de uma microrregião ou do estado, com exceção da Agência de Desenvolvimento da Mesorregião Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, que abrange dois estados (São Paulo e Paraná) e teve sua formação incentivada pelo governo federal, em função de o Vale do Ribeira ser uma das treze mesorregiões mais pobres do país.

Os municípios paulistas, a partir da década 1990, passaram a participar de outras institucionalidades (redes, câmaras etc.). Algumas têm como foco



Maria do Carmo M. T. Cruz

a articulação e outras são temáticas (Corredor Intermunicipal de Cultura, Rede Adolescente – Interações pela Vida, Rede Urbal, Rede Brasil de Organismos de Bacias – Rebob, Rede Mercocidades, Rede Habitat etc.).

Há experiências que não abrangem municípios de um território contíguo, como a Rede Paulista de Educação Ambiental, Rede Prefeito Amigo da Criança da Fundação Abrinq, Agência de Cooperação de Municípios Brasileiros, Rebob, entre outras. Algumas delas são constituídas por municípios de outras regiões ou até mesmo de outros países (Associação Internacional das Cidades Educadoras, Rede URB-AL – 10: Luta contra a Pobreza Urbana etc.).

Passam a ter uma representação importante no cenário atual as organizações de representação setorial ou de classe (Conselho de Secretários Municipais de Saúde – Cosems/SP, Frente Paulista de Dirigentes Públicos Municipais de Assistência Social e União Nacional dos Dirigentes de Educação – Undime/SP, entre outras), e é crescente, no decorrer dos anos, a participação de municípios nessas outras formas. Na análise dos municípios participantes dessas outras formas de cooperação, observou-se que São Paulo, Rio Claro, Santo André e Piracicaba participam de várias iniciativas.

Considerações finais

Dos 645 municípios paulistas, 71,78% têm até 30.000 habitantes e respondem por 11,44% da população (Tabela 5) do estado. Essa distribuição indica a impossibilidade de todos os municípios conseguirem resolver seus problemas individualmente, o que contribui para que muitos desafios sejam superados de forma articulada e integrada.

Com as novas funções atribuídas aos municípios na Constituição Federal de 1998 e nas leis que a regulamentam, os gestores municipais e, em especial, os de municípios de pequeno porte não possuem recursos (humanos, financeiros e materiais) suficientes para executar todos os serviços. O trabalho articulado entre os municípios é uma alternativa para a adoção das políticas públicas. A implementação de um consórcio ou de outra forma de cooperação intermunicipal (agência, rede, associação etc.) tem sido utilizada pelo poder local, porém isso requer o preparo de seus gestores e a elaboração de um plano de ação, para garantir o cumprimento das finalidades estabelecidas no momento de sua criação. É fundamental um acompanhamento permanente e avaliação periódica das ações realizadas.

Assim, é importante um estudo aprofundado que analise e aperfeiçoe essas experiências e identifique condicionantes que: garantam a continui-



Cooperação intermunicipal: a experiência paulista...

dade das iniciativas na mudança das gestões municipais; defina o papel do Estado como indutor e apoiador de alguns consórcios; indique os fatores mobilizadores para a criação de novos arranjos institucionais; verifique como se dão as políticas específicas para cooperação entre os municípios, estados e União no financiamento e apoio aos consórcios, entre outras questões.

Deve ser salientado que não existe um modelo único nas experiências paulistas. A criatividade é uma característica das administrações e pode ser vista nas iniciativas mais antigas. As estratégias de trabalhar de forma cooperada variam conforme a área de atuação, a região atendida, a data de sua criação, a forma de cooperação, a parceria com o estado, entre outras. Entretanto, são iniciativas nas quais os conjuntos de municípios rompem o imobilismo e criam alternativas para melhorar as condições de vida de sua microrregião. A partir da realidade local promovem soluções que nascem de baixo para cima, muitas das quais promovem o desenvolvimento, articulando o crescimento econômico com inclusão social, melhoria da qualidade de vida e sustentabilidade ambiental.

Entretanto, no decorrer dos anos observa-se uma articulação maior do poder público municipal com outros atores (universidades, institutos de pesquisas, organizações não governamentais, empresas etc.) que, em algumas iniciativas, passam a participar da gestão desses novos arranjos institucionais. Essa alteração demonstra que os municípios têm ampliado a sua visão do poder público, compreendendo que as ações, para ser efetivas, necessitam de articulação com outros setores e não só com a prefeitura municipal.

Destaque-se que várias iniciativas de cooperação intermunicipal permanecem funcionando há três décadas em virtude dos serviços ofertados, do grau de articulação, dos resultados alcançados, do relacionamento com os atores da microrregião de sua abrangência, entre outros fatores. Conhecer um pouco mais sua gestão pode contribuir para que avancemos na implementação das políticas públicas.

Bibliografia

- ABRUCIO, Fernando L. e COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisas, 12).
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Os consórcios na administração municipal*. Rio de Janeiro, Ibam/APMC/Napi/Ibamco, 2001. 10 p.
- CRUZ, Maria do Carmo M. T. "Consórcios intermunicipais". In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia e PAULICS, Veronika (orgs). *Novos contornos da gestão local: conceitos*





Maria do Carmo M. T. Cruz

em construção. São Paulo, Instituto Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania/Eaes/FGV, 2002.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. “Universalização do acesso ao medicamento: a experiência da farmácia de manipulação do Consórcio Intermunicipal de Vale do Paranapanema – Civap/Saúde”. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas – Cogep. *Municípios paulistas em busca de Novas Práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais*. São Paulo, 2005.

———. “O consórcio de desenvolvimento da região de governo de São João da Boa Vista: uma forma de resolver a saúde conjuntamente”. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas – Cogep. *Municípios paulistas em busca de Novas Práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais*. São Paulo, 2005.

———. *Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil*. X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile. 18-21 out. 2005.

CUNHA, Rosani Evangelista da. “Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa”. *Revista do Serviço Público*, n. 55, 3.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo, 1995. (Série Debates, 6.)

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *O município do século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo, 1999.

———. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal: Estudos, legislação básica e pareceres. *Informativo Cepam*, São Paulo, v. 1, n. 2, 2001.

———. *Consórcio intermunicipal para o tratamento dos resíduos sólidos*. 2ª ed. São Paulo, 1997. (Série Manuais, v. 3.)

———. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Edição especial. São Paulo, 1999. 400 p.

———. COORDENADORIA DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – COGEP. *Municípios paulistas em busca de novas práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – Novas práticas municipais*. São Paulo, 2005. 124 p.

———. *Municípios paulistas em busca de novas práticas* (CD-ROM). São Paulo, 2004.

JUNQUEIRA, Ana Thereza M. Consórcio Intermunicipal, um instrumento de ação. *Revista Cepam*, São Paulo, v. 1, n. 2, abr./jun. 1990.

———. *Roteiro para discussão e identificação dos problemas ligados aos resíduos sólidos e meio ambiente no município e microrregião na área de atuação de um consórcio intermunicipal*, 1999. 3 p. Mimeo.

———; MENDES, Aquilas N. e CRUZ, Maria do Carmo M. T. Consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo: situação atual. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, v. 39, n. 4, out./dez. 1999.

———; CRUZ, Maria do Carmo M. T. e MARCON, Maria T. de R. *Cooperação intermunicipal na federação brasileira: os consórcios intermunicipais e as associações de municípios*. Ed. atual. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2002. 54 p. (Documenta: Leituras de interesse local e regional, 1.)

SPINK, Peter. *The Inter-Municipal Consortia in Brazil: an Institutional Introduction*. X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.



Cooperação intermunicipal: a experiência paulista...

Sites visitados

LADISLAU Dowbor (site). Disponível em: <http://dowbor.org>, acesso em 9 abr. 2008.

REDE de Tecnologia Social. Disponível em: <http://www.rts.org.br>, acesso em 9 abr. 2008.

REDE de Bancos de Dados em Gestão Local. Disponível em: <http://web-brazil.com/gestaolocal>,
acesso em 9 abr. 2008.

<http://www.desenvolvimentolocal.org.br>





A descentralização do poder e a regionalização das soluções como instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional

Luís Henrique Pires

Introdução

O sucesso da ação institucional pública ou privada, em relação ao impacto sobre a qualidade de vida da sociedade, depende diretamente da participação desta no processo de planejamento, gestão, operacionalização e monitoramento dos programas, ações e instrumentos ativados para a promoção do desenvolvimento¹.

Essa regra é válida para qualquer nível de ação pública (federal, estadual ou municipal), institucional (representações e associações da sociedade), e frequentemente também constitui estratégia de relacionamento das empresas privadas que atuam em diferentes territórios.

Exemplo 1

Nos últimos 10 anos, as armas de fogo mataram mais brasileiros que a totalidade dos mortos em todos os conflitos bélicos no mundo.

¹ Os exemplos e as simulações mencionados ao longo do artigo foram criados pelo autor e têm a finalidade de ilustrar diversas situações relacionadas com o desenvolvimento local e/ou regional.



Luis Henrique Pires

A campanha do desarmamento recolheu um número de armas muito superior ao esperado, com a participação determinante de organizações da sociedade.

Ainda longe de níveis toleráveis de violência no Brasil, as estratégias de sucesso na redução da criminalidade dependem da participação direta da sociedade, em iniciativas como Disque-Denúncia, Polícia Comunitária, Conselhos de Segurança, entre outras. Esse exemplo demonstra que uma política de âmbito nacional terá potencialmente mais sucesso se contar com dispositivos adequados de flexibilização e regionalização, ancorados em organizações sociais.

Exemplo 2

O que dizer do descentralizado (municipalizado) cadastro do Bolsa Família? Fantástico em alguns municípios e trágico em outros. O exemplo demonstra que a “pulverização das ações” não representa, por si só, sucesso ou comprometimento com o impacto social das atividades desenvolvidas.

É determinante a descentralização do poder político e burocrático, mas fundamental a sua associação à participação ativa e positiva da sociedade na promoção do desenvolvimento. A sociedade, por sua vez, deve responder direta e concretamente por meio da criação de instrumentos e mecanismos de representação e ação, perpetuamente participativos e democráticos, compatíveis com esse processo de integração entre a administração pública e a rede institucional do território e do incremento de seu capital social (principal força no processo de desenvolvimento – são os talentos e capacidades gerativas, organizados e mobilizados na estratégia de desenvolvimento que valoriza as pessoas, suas capacidades de produzir riquezas e gerar os melhores resultados para as comunidades), fator que será determinante para a perenização do processo de desenvolvimento local/regional autônomo e autogerenciado pelo território.

Dadas as condições de visibilidade técnica e de democracia participativa para a elaboração e a implementação de um projeto de desenvolvimento local/regional, devem-se ainda fazer escolhas criteriosas de priorização de ações, instrumentos e programas que tenham características de:

- 1) demonstrabilidade – *fazer ver* os benefícios das ações, da participação e do empenho nos esforços de promoção do desenvolvimento regional;
- 2) efetividade – *fazer sentir* os benefícios das ações, da participação e do empenho nos esforços de promoção do desenvolvimento regional;



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

3) incrementação – *fazer crescer* a demonstrabilidade, a efetividade, o compromisso e o orgulho do protagonismo nos esforços de promoção do desenvolvimento regional, processo infinito de conquista de qualidade de vida.

Se o desenvolvimento local é o fruto da ação integrada e sinérgica da rede institucional local, discutida e definida por meio de instrumentos participativos adequados de definição dos destinos do território e planejamento da trajetória para alcançá-lo, pelo incremento e pela valorização de seu capital social, todos os atores devem inserir-se e integrar-se a essa nova cultura.

Este processo de transformação cultural não é fácil, nem simples, muito menos natural. Exige a saída das pessoas de suas zonas de conforto, fruto das organizações, formas e ações típicas do mundo institucional, arraigadas durante os últimos 60 anos. Existem metodologias adequadas para a promoção dessas transformações, sempre valorizando o patrimônio tangível e intangível e ativando as competências locais.

Este artigo tem como objetivo contribuir para o debate sobre as formas de relacionamento e instrumentos que facilitam a comunicação, a integração e a sinergia dos diversos grupos de atores com o território, promovendo a participação social no planejamento territorial e flexibilizando as ações para adequá-las às necessidades e potencialidades de cada um dos diversos territórios envolvidos.

Entre esses atores, todos igualmente importantes, temos as organizações sociais e instituições de representação e suporte (estas, normalmente, do tecido econômico do território) com grande integração com o território, que têm maior discricionariedade em relação às suas missões, estratégias e formas de relacionamento. Ou seja, esses atores, em grande parte, têm o poder de adaptar-se com maior facilidade às iniciativas locais autodefinidas, por isso muito variadas em formas e mecanismos, de território para território.

O tecido institucional de abrangência macrorregional, estadual ou federal frequentemente não apresenta tal integração e flexibilidade, porém possui menos contingências normativas do que as instituições de origem pública com as mesmas características.

Outros atores, principalmente privados e privatizados e organizações de governo, de abrangência macrorregional, estadual, federal e internacional (normalmente responsáveis pela prestação de serviços públicos – concessionárias de água, luz, telefonia, educação; de gestão de infraestruturas – concessionárias de rodovias, portos; atividades financeiras – bancos, incluindo os de desenvolvimento, e financeiras; e ainda de informação e serviços – estatísticas, comunicações), frequentemente não demonstram tal flexibilidade e tal adaptabilidade às necessidades locais e regionais e à parti-



Luis Henrique Pires

cularização de suas ações em sintonia com os interesses do território, também em virtude de sua ótica de abrangência macrorregional, fruto de suas políticas corporativas nacionais e macrorregionais.

Outra tipologia de atores, com muito menor flexibilidade, apresenta-se nas administrações públicas: federal e estaduais, mas também na infinita gama de instituições públicas setoriais e/ou de suporte que seguem rígidas normas operacionais corporativas e com fortes vínculos jurídicos e legais, que dificultam a maior integração, mesmo quando existem políticas de promoção do contato com o território e/ou a determinação de seus representantes locais e regionais.

Nesta análise, as empresas locais, de qualquer dimensão, com sede no território-foco, são consideradas atores locais, importantes protagonistas do processo de desenvolvimento local/regional.

O conceito de abrangência não se refere somente à área de ação direta da instituição, mas ao território considerado nas ações de planejamento de suas metas e atividades, e ainda, a seu grau de integração e interação com o território. Existem instituições que têm a operacionalização descentralizada (regionalizada ou municipalizada), mas seguem orientações estratégicas e táticas de organismos centrais responsáveis pelas definições políticas e de planejamento.

A inesgotável capacidade de superação da sociedade brasileira, associada à sua criatividade, tem demonstrado exemplos de organização e articulação institucional para romper as barreiras ao seu desenvolvimento e à qualidade de vida.

O desafio atual é transformar exceções em regras, propondo métodos e instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional, por meio de ações voltadas a superar barreiras ao desenvolvimento através de mecanismos organizacionais; e promover a articulação da sociedade com os organismos da administração pública para maior efetividade de suas ações.

Deve-se, porém, considerar que não é possível reproduzir modelos indiscriminadamente. É fundamental a análise da realidade institucional existente, das características e de necessidades técnicas, organizacionais e gerenciais desses instrumentos, e sua compatibilidade com as características culturais, técnicas e econômicas do território.

Frequentemente as soluções são simples, encontradas na comunidade, na administração pública ou na rede institucional do território; outras vezes, são fruto de pequenas mudanças ou de articulação e complementaridade operacional entre organismos existentes ou a ser criados.



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

Exemplo 3

A dificuldade de destinar crédito a micro e pequenas empresas (MPES) pode ter diversos motivos: problemas gerenciais, disponibilidade do crédito e de garantias reais ou margem de contribuição do investimento incompatível com o resultado operacional criado. Entre essas razões, a falta de disponibilidade de crédito é sempre apontada. Mas são mais frequentes os outros itens citados, e, conseqüentemente, são necessárias soluções compatíveis. Um mecanismo local de garantia coletiva e prestação de serviços de análise de crédito pode solucionar grande parte dos problemas de acesso ao crédito para MPES.

Ressalte-se que as afirmações e proposições contidas neste artigo não menosprezam as iniciativas em curso por instituições inseridas nos grupos tratados; ao contrário, em alguns casos são inspiradas em brilhantes experiências implementadas por empresas públicas e privadas que contribuíram decisivamente para a promoção do desenvolvimento local. Algumas, porém, poderiam usar com mais intensidade as competências do território, mantendo a atual atenção ao local/região, mas aumentando a valorização do capital social do território. O número de iniciativas com essas características tem aumentado, e o objetivo deste artigo é contribuir para transformá-las em regra.

Projeto regional

Além do desafio de promover a participação social e seu protagonismo nas iniciativas de desenvolvimento, é importante que essas ações tenham a mesma direção e mesmo sentido, isto é, sejam orientadas a objetivos comuns, mesmo que utilizem instrumentos e variáveis diferentes.

O impacto de ações ou instrumentos individuais é muito baixo. A sinergia entre eles só pode ser garantida pela realização de um projeto regional, que deve tornar-se o “marco organizacional” para a atuação dos mais diferentes atores e instituições.

Todos agindo à sua maneira, cumprindo a missão de sua instituição, mas seguindo orientações fruto de um momento de compartilhamento da visão de futuro do território e o planejamento em comum das ações, poderão criar as condições para a complementaridade das ações e dos instrumentos focados no desenvolvimento do território.

O conceito de local ou regional deve considerar dois aspectos. Inicialmente, a região deve ser restrita para que a sociedade de sua abrangência



Luis Henrique Pires

tenha características culturais econômicas comuns, que tenha sentido de “pertencimento”, enfim, para que seja possível a criação de relações estruturadas sinérgicas e em sintonia com os interesses coletivos. Ao mesmo tempo, o local ou a região deve ter uma abrangência suficiente para que em seu interior existam instituições, fatores de complexidade e oportunidades de cooperação e parcerias suficientes para implementar os projetos e ações com impacto sobre a qualidade de vida da sociedade. O tamanho ideal do território fruto do projeto de desenvolvimento precisa ser definido em função dos fatores prioritários de ação e da densidade do capital social presente.

Deve-se também considerar que os aspectos emocionais das pessoas envolvidas se refletem diretamente na qualidade e na efetividade da rede local/regional. Assim, o projeto regional necessita dar aos envolvidos a sensação de “pertencimento” e de protagonismo, valorizando e difundindo as ações institucionais e sua importância para o desenvolvimento. As pessoas facilmente devem reconhecer o território por suas características únicas, sua cultura, sua importância para a sociedade.

Outro ponto a salientar é a análise e garantia da viabilidade econômica, técnica e organizacional dos projetos e ações de desenvolvimento, seja em suas fases de planejamento, seja nas de implementação. Frequentemente encontram-se projetos que não contemplam as contingências técnicas e de mercado ou não realizam análises adequadas das necessidades econômicas e financeiras para sua autossustentação.

Exemplo 4

Um grupo de pessoas constitui uma *holding* de participação comunitária em um pequeno município de tradição agrícola. A primeira empresa, logo no início de suas atividades, começa a apresentar sérios problemas. Quando se pergunta a seus sócios: “Por que uma empresa de produção de calçados?”. Eles respondem: “Porque é a de maior intensidade de mão de obra e em nosso município faltam empregos”.

Obviamente, o objetivo “geração de emprego e renda” é correto, mas a escolha de uma atividade econômica desconhecida, sem tradição cultural e sem parceiros privados e institucionais tem pouca possibilidade de sucesso.

O mesmo problema é encontrado frequentemente na agricultura, em que áreas com excesso de produção ou dificuldades de mercado de um ou mais produtos buscam agregação de valor conside-



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

rando: 1) disponibilidade de matéria-prima; 2) tecnologia acessível; 3) tipo de produto possível. Deixam assim a análise do mercado e de acesso aos canais de distribuição em segundo plano ou no esquecimento. Quando a produção está estruturada e os investimentos realizados, começam a ser enfrentados os problemas típicos de mercado, que podem (como tem acontecido) ser reduzidos por “subsídios ou disponibilização de infraestruturas” públicas, mas raramente vão consolidar-se no mercado e representar uma opção econômica para o território.

Em síntese, o projeto regional deverá promover a construção de um “sistema local” autônomo e integrado com as redes globais, com viabilidade (econômica e financeira) e efetividade (técnica e de impacto para a sociedade) de suas ações e do conjunto dessas.

Exemplo 5

O governo de Santa Catarina implementou um forte programa de descentralização de sua estrutura e de suas ações. Buscou a transformação da tradicional estrutura burocrática de governo em Estado Necessário, focado nas relações entre o estado, a sociedade e a iniciativa particular, e centrado em três eixos estratégicos de ação:

- 1) descentralização da administração pública estadual e a regionalização do desenvolvimento;
- 2) aumento da eficiência, da eficácia, da efetividade e do impacto dos serviços públicos prestados à população;
- 3) administração por projetos, com foco nos resultados e nos benefícios para a sociedade.

Trata-se também da definição de uma nova cultura organizacional, uma cultura de serviço às pessoas, que se torna viável por meio da descentralização, colocando o poder de decisão mais próximo do cidadão, simplificando procedimentos e formalidades, prestando contas e assegurando as responsabilidades do estado e da administração em relação aos cidadãos.

Foram criadas 30 secretarias de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDRs) e mantidas algumas secretarias setoriais, organizadas da seguinte forma:

- a) nível setorial – com abrangência estadual, é responsável pela definição das políticas do setor, pela normatização e pelo controle dos programas e ações de governo, das suas áreas de atuação.



Luis Henrique Pires

Coordena o planejamento participativo do setor, no âmbito estadual, em articulação com as SDRs e com a Secretaria de Estado do Planejamento, a partir dos planos de desenvolvimento regionais.

b) nível regional – tem o papel de coordenar e executar os programas, as obras e ações de governo em suas respectivas regiões; Elabora o planejamento participativo regionalizado, em articulação com a Secretaria de Estado do Planejamento e com as secretarias setoriais, a partir das deliberações do Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) e das audiências públicas.

O CDR é o instrumento formal de contato da estrutura do Estado com a sociedade, formado por prefeitos municipais, presidentes das câmaras de vereadores e dois representantes da sociedade civil de cada um dos municípios que compõem o território da SDR, além de contar com representações regionais de órgãos estaduais, que não têm direito a voto.

Apesar dos esforços na modernização de sua estrutura, a descentralização do Estado não representa, em si, um processo de regionalização do desenvolvimento; isto só acontece quando o território se organiza e seus atores se relacionam intensamente.

O governo descentralizado é um desses atores, que tem entre suas funções estimular e catalisar o processo de organização do território para a promoção do desenvolvimento regional. Isso está acontecendo em localidades de Santa Catarina, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Projeto Meu Lugar, com quatro focos principais:

- 1) Fortalecimento das identidades locais – por intermédio do mapeamento das forças atuantes no território e do reconhecimento de sua cultura, seus valores e suas potencialidades, ressaltando seu poder de mudança e transformação;
- 2) Capital humano – a principal força no processo de desenvolvimento são os talentos e capacidades gerativas, organizados e mobilizados na estratégia de desenvolvimento que valoriza as pessoas e suas capacidades;
- 3) Organização e gestão – articula e transforma os talentos humanos e potências locais em capital social;
- 4) Planejamento participativo – assegura a participação dos agentes do desenvolvimento em todas as etapas do planejamento;

Planejar o desenvolvimento regional de forma participativa e democrática por meio de alianças de cooperação, parcerias e trans-



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

ferência de tecnologias sociais é um dos desafios do Projeto Meu Lugar, cujos objetivos são:

- a) capacitar, mobilizar e fortalecer os agentes sociais (econômicos, políticos e culturais) locais para romper a cultura do conformismo e projetá-los como protagonistas de seu próprio desenvolvimento;
- b) dinamizar e qualificar o processo de mobilização e participação social e cidadã por intermédio de respostas das potencialidades locais.

Instituições da administração pública

O papel das instituições da administração pública é o foco desta seção. Será analisado com base na abrangência das instituições, das menores unidades às nacionais.

INSTITUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ABRANGÊNCIA LOCAL/REGIONAL

Neste item serão tratadas as instituições locais e regionais. É importante ressaltar que esta abrangência territorial, restrita a um bairro, municípios ou microrregião, traduz-se por si só num instrumento de promoção do desenvolvimento local/regional.

Para que essas instituições se tornem instrumentos efetivos de desenvolvimento local/regional são necessários métodos e procedimentos de planejamento participativo, operacionalização em sinergia com o território e seus atores e monitoramento com base na percepção de usuários, com foco no impacto direto e concreto sobre a sociedade, sua qualidade de vida e o sentimento de protagonismo.

O primeiro desafio é de criação: da cultura social e institucional; da rede de relacionamentos capaz de ativar potencialidades e competências de forma cooperativa e sinérgica; e da valorização e do incremento do capital social, fundamentais ao êxito dos esforços para a promoção do desenvolvimento local/regional.

É também preciso romper a forma tradicional de planejar e executar políticas públicas, que trata a administração pública local como o grande provedor da solução das necessidades sociais (normalmente restritas às suas necessidades básicas), sem estimular a criação de competências e instrumentos da sociedade civil.

Atualmente, com a disponibilidade até mesmo de instrumentos formais de participação social nas definições das políticas locais da adminis-



Luis Henrique Pires

tração pública, existe uma grande variabilidade em sua postura e nos resultados conquistados.

Um exemplo é a municipalização de muitos programas públicos federais e estaduais, que requerem a criação de “conselhos sociais” constituídos por cidadãos com interesse diretos nos serviços disponibilizados e técnicos com competências nas áreas de ação. Existem conselhos de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Alimentação Escolar; Assistência Social e Bem-Estar Social; Direitos: da Mulher, da Criança, do Adolescente, do Idoso e dos Portadores de Deficiência; Educação; Desenvolvimento Econômico, Fomento ao Crédito e Geração de Emprego e Renda; Habitação, Limpeza Urbana e Meio Ambiente; Saúde; Transporte; Turismo; entre outros.

De acordo com a posição política da gestão municipal, os conselhos se transformam efetivamente no mecanismo de participação social e de interação com a administração municipal, produzindo resultados de forte impacto moral sobre a sociedade e a criação de ações e serviços percebidos pela sociedade. Essa prática é fruto de um “exercício social”, que requer o aprendizado da sociedade e da estrutura da administração pública, constituindo-se em um estímulo mútuo: de um lado, para criação e incremento do capital social necessário para qualificar as contribuições da sociedade; por outro, para aprender que a renúncia do poder burocrático não representa riscos à qualidade da ação da administração municipal nem mesmo reduz a percepção de resultados de sua ação por parte dos cidadãos – exatamente o contrário.

Em outros casos, a administração municipal usa os conselhos para ratificar suas ações, cumprindo obrigações burocráticas, necessárias para o recebimento de recursos públicos das demais esferas.

Para melhor discussão, essas instituições serão segmentadas em dois grupos: aquelas de abrangência restrita ao bairro ou municípios e aquelas que têm vínculos hierárquicos com organismos macrorregionais.

Instituições da administração pública de abrangência local/regional
sem vínculos macrorregionais

Encontram-se nesta classificação a administração municipal e todos aqueles organismos de âmbito municipal e/ou ação municipal ou local. Os serviços públicos típicos da administração municipal (saúde, educação, lazer e cultura, infraestrutura, gestão, entre outros) e também órgãos funcionais *ad hoc*, criados para promover áreas e/ou ações específicas (incubadores de empresas, água e saneamento, fundações culturais, ambientais, esportivas, consórcios para fins específicos etc.).



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

Quanto à estrutura típica da ação municipal, ser ou transformar-se em instrumento de promoção do desenvolvimento depende inicialmente da orientação política da administração, que deve estar predisposta a transferir parte de seu poder à sociedade e a seus organismos representativos. Para tal, deve estimular, criar, respeitar e defender os mecanismos de integração com o território e ter flexibilidade para ouvir e adotar os resultados desse processo como base de suas estratégias e políticas operacionais.

A integração da sociedade com a administração direta é mais complexa, pois frequentemente esta deverá responder aos compromissos políticos e partidários assumidos pelos grupos vitoriosos, com acomodação de atores políticos. Como dito, nesse processo cresce a importância da orientação político-ideológica do agrupamento dominante para a promoção da articulação com a sociedade.

Frequentemente a orientação política da administração pública municipal tem foco em políticas de crescimento econômico ou de setores empresariais ou desenvolvimento de partes do território municipal, às vezes com privilégio de áreas de operação, como o foco na criação de infraestrutura e viabilidade urbana.

Em muitos casos a gestão não contempla formas efetivas de democracia participativa (usando os instrumentos normativos para “legitimar” suas ações e seus programas), demonstrando a inexistência de integração e inclusão da sociedade na definição e na construção de seu futuro.

Os casos opostos, em que organismos da administração local transformam-se em instrumentos de desenvolvimento local, são interessantes. Posturas políticas e gerenciais diante de organismos da administração municipal promovem, no médio e longo prazos, a formação de instrumentos de organização social, a capacitação e a participação nos rumos do território com políticas efetivas de democracia participativa, permitindo o incremento e a consolidação de seu capital social, a criação e o desenvolvimento de competências organizacionais e técnicas e fortes vínculos de relacionamentos com outras áreas.

Exemplo 6

O exemplo clássico do processo de criação de condições para a participação da sociedade é o orçamento participativo. Nos municípios onde ele amadureceu corretamente, de início as contribuições sociais criavam uma lista de reivindicações genéricas, muitas vezes superficiais, que com frequência ultrapassavam o orçamento disponível. Atualmente, estruturadas espontaneamente por



Luis Henrique Pires

áreas do município e grupos de interesse homogêneos, as contribuições sociais se dão por meio de projetos organizados, em que as contrapartidas próprias são claras e há fortes componentes de corresponsabilidade.

No caso mais interessante, em que as características citadas estão consolidadas, não é a administração pública o ator mais ativo na manutenção da democracia participativa. No entanto, ela torna-se um “fator cultural necessário” do qual a sociedade não abre mão. Isso se reflete: a) na qualidade das escolhas políticas nos momentos eleitorais, com o privilégio de posições políticas comprometidas com a democracia participativa e o desenvolvimento local/regional com protagonismo social; e b) na consistente e difusa participação da sociedade em todo e qualquer instrumento que permita a participação social e a defesa das conquistas efetivadas.

Em síntese, a capacidade da sociedade ou de iniciativas políticas para transformar os instrumentos públicos em mecanismos de promoção do desenvolvimento local/regional pode ser facilitada pela: a) aderência política e estratégica ao território, suas instituições e pessoas; b) independência política, estratégica e gerencial quando o fator de indução é a administração pública; c) pela proximidade do organismo público com o usuário de seus serviços, executando o monitoramento; e d) pela difusa participação e defesa, pela sociedade, dos instrumentos construídos e conquistados, que são base para o processo participativo de promoção do desenvolvimento local/regional.

Instituições da administração pública de abrangência local/regional
com vínculos macrorregionais

Nesta classificação foram agrupados os organismos da administração pública que possuem vinculação com órgãos públicos macrorregionais, ou seja, destituídos da facilidade do grupo anterior, em consequência de seu vínculo estratégico e gerencial com tais órgãos.

Aqui podem ser incluídos os órgãos e as instituições descentralizados, ou seja, os que possuem organismos com capilaridade em relação ao território de referência dos entes em questão. A descentralização representa o processo de desconcentração das instituições em termos de presença e contato com seu público-alvo e/ou a operacionalização realizada mais próxima ao território.





A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

Existem diferenças entre a descentralização institucional e a regionalização de sua ação. No primeiro caso, apesar do maior e melhor contato com seu público-alvo ou da maior eficácia das ações pelo melhor monitoramento de impacto, as ações são determinadas em nível central, que realiza o planejamento e as indicações estratégicas, táticas e operacionais para seus órgãos descentralizados.

Quanto à regionalização institucional, o território foco da descentralização é ativo nas determinações estratégicas, táticas e operacionais da instituição, com base na participação ativa, nas necessidades, nos interesses e na capacidade da sociedade local, sem perda da missão política e institucional macrorregional, situações ilustradas a seguir:

Simulação 1

Em determinado território é necessário o asfaltamento de algumas vias. Por meio de pesquisas quantitativas de tráfego, receitas líquidas das empresas, contribuições fiscais e tributárias e características edafoclimáticas, o órgão estadual de infraestrutura determina as vias a serem asfaltadas, realiza as licitações necessárias, contrata empreiteiras e fiscaliza a execução.

Notadamente, os maiores benefícios desse posicionamento institucional, centralizado, estão na economia de escala na contratação, com possíveis reduções de custo e aumento da arrecadação pública pela disponibilidade de infra-estrutura logística para as empresas.

Simulação 2

No mesmo território em que existem os mesmos problemas, o órgão central determina, no entanto, um *budget* [orçamento] para o asfaltamento de vias. O organismo regional (descentralizado) em contato direto com o território elabora (considerando os mesmos dados técnicos) o orçamento levando em conta os interesses da sociedade na escolha e prioridade dos asfaltamentos.

Nesse caso, o órgão estadual de infraestrutura realiza as licitações necessárias, contrata empreiteiras e fiscaliza a execução, em conjunto com os atores regionais diretamente interessados na infra-estrutura. Temos um caso de descentralização, porém com fortes vínculos com o órgão central.

Por um lado, também existirão benefícios de economia de escala, com potencial redução de custos e, por outro, o exercício de esco-



Luis Henrique Pires

Iha pelo território, de regionalização, aumenta a sensação de protagonismo; a obra pode ainda ter características de inclusão social e/ou econômica de áreas beneficiadas.

Simulação 3

As compras para a merenda escolar podem ser feitas de forma centralizada, mediante a contratação de grandes distribuidores, com fortes reduções de custo e distribuição em todo o estado. Podem também ser feitas em nível regional, mantendo os recursos no território, pelo fornecimento por mercados locais e médios e grandes produtores. Por último, essa compra pode ser realizada de forma pulverizada, por meio da contratação local de fornecedores, agricultores familiares, possivelmente em processo de exclusão econômica.

Mediante um acordo institucional entre as instituições de assistência técnica rural, de capacitação industrial e de capacitação gerencial e a garantia da demanda por meio do consumo escolar, poderiam ser organizadas famílias de agricultores para produzir e transformar produtos vegetais para consumo escolar, e posterior ingresso no mercado.

A análise de custos poderia parecer negativa para o Estado, porém as instituições colaboradoras estariam agindo em sua missão; seriam criadas novas empresas com potencial de arrecadação e agregação de valor (incremento fiscal e tributário); e ainda dificilmente valorados: a manutenção dessas famílias no meio rural (reduzindo o ritmo do êxodo rural), a sua inclusão econômica e social e o incremento da qualidade de vida e de cidadania.

Nenhuma das três situações pode ser excluída da gama de ações públicas em virtude de suas características; porém, atividades típicas, descentralizadas, podem ser transformadas em ações de promoção do desenvolvimento, sempre definidas e implementadas utilizando instrumentos de democracia participativa e seguindo as indicações de priorização do projeto regional de desenvolvimento, reconhecido por todos os grupos organizados do território como a linha mestra de sua ação, compartilhada, sinérgica e com impacto na qualidade de vida e no sentimento de cidadania.

Muitas organizações públicas têm realizado transformações organizacionais e relacionais para descentralizar seus serviços (como a transferência de funções federais e estaduais para as prefeituras – a muni-





A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

cipalização) ou sua estrutura (criando organismos mais próximos ao território – a descentralização).

Nas organizações descentralizadas, alguns organismos locais/regionais têm características essencialmente técnicas na prestação de serviços públicos à sociedade, como a construção de um novo posto de saúde ou de uma nova escola. Outros possuem características políticas, tornando-se verdadeiras instâncias de decisão, que podem ou não se integrar à sociedade, ou seja, que podem ou não promover e integrar o processo de desenvolvimento local/regional.

INSTITUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ABRANGÊNCIA MACRORREGIONAL

Neste item são analisadas aquelas instituições que possuem áreas de referência amplas, sem organismos locais de contato direto com o território, mas que podem tornar-se determinantes para o sucesso de projetos e ações com foco no desenvolvimento do território.

Normalmente, esses entes têm funções verticais específicas disponíveis para territórios muito amplos e, frequentemente, são detentores de grandes competências técnicas, tecnológicas e relacionais em nível nacional e/ou internacional. Claramente, com essas características, são órgãos menos flexíveis e sua ação (quando fragmentável) é fortemente normatizada.

Podemos usar como exemplos secretarias estaduais de governo, órgãos públicos estaduais, fundações e autarquias *ad hoc* e instrumentos de suporte, como bancos de desenvolvimento, fundações de financiamento público, ministérios e secretarias especiais do governo federal, entre outras.

Sempre considerando o território de posse de seu projeto de desenvolvimento regional, a pesquisa das oportunidades de contato das ações e projetos previstos na missão institucional e programas formais dessas instituições podem representar fortes oportunidades de fontes financeiras, competências técnicas e informações para a promoção do desenvolvimento regional.

Porém, a participação dessas instituições em iniciativas locais/regionais, sempre que possível, não deve fugir das ações e dos programas tidos como “comuns” ou “cotidianos” por parte de seus membros ou instrumentos de relacionamento. No caso contrário, o custo relacional para a inserção de instituições em projetos e ações fora de sua ação ordinária pode tornar-se insustentável, devido ao tempo e/ou esforço.

Exemplo 7

É muito mais concreto e viável buscar um financiamento para uma ação de desenvolvimento entre as chamadas públicas da Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério de Ciência e Tecnologia (FINEP-MCT)



Luis Henrique Pires

do que garimpar financiamentos a fundo perdido nas mais diversas instituições estaduais e/ou federais. Obviamente, para seguir essa estratégia, o território deverá possuir “capital social” compatível com a busca de oportunidades e o desenvolvimento de projetos de acordo com as normas institucionais dos potenciais financiadores, disponibilizando sempre as contrapartidas regionais.

Os dirigentes e colaboradores das instituições locais e regionais conhecem intimamente o território, tornando o seu relacionamento com as organizações sociais baseado em fatos concretos conhecidos por todos os interlocutores; mesmo assim, formas de pressão política e social são frequentemente necessárias para a sua integração em um “processo de desenvolvimento regional”, não só a operacionalização de suas ações ordinárias.

A falta de tangibilidade sobre o território e seus problemas por parte dos interlocutores das instituições macrorregionais impõem uma postura diferente por parte dos atores locais. Existe um forte e rápido amadurecimento dessas relações, migrando da relevância das variáveis político-partidárias e do poder burocrático para avaliação e análise de sua intervenção pela qualidade dos projetos apresentados, pela consistência da base organizativa da sociedade para o projeto e a qualidade das contrapartidas.

Sendo assim, é determinante o desenvolvimento de projetos qualificados, integrados com os demais em implementação na área, com instrumentos de monitoramento de impacto concreto sobre o território, realizado e gerenciado por competências locais; podem, dessa forma, atrair atenção, contribuições técnicas e financeiras, além de visibilidade para o território, em nível macrorregional.

Atores privados, privatizados e organizações da sociedade civil com abrangência macrorregional

Nesta categoria são encontradas organizações de diversos tipos, origens e características que, com exceções, normalmente não demonstram muita flexibilidade e adaptabilidade às necessidades locais e regionais e à particularização de suas ações em sintonia com os interesses do território, também em razão de seu foco de abrangência macrorregional com pouca ou nenhuma particularização local/regional. Existem alguns exemplos de suas tentativas de integração e suporte à promoção do desenvolvimento, algumas vezes impedidas em razão de: políticas corporativas nacionais ou internacionais; falta de sensibilidade ou permeabilidade às necessidades locais/regionalis; projetos que não contemplem seus interesses, entre muitos outros motivos.



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

Deve-se considerar que freqüentemente essas empresas possuem ou têm a capacidade de atrair importantes competências fundamentais para elaboração de projetos, conhecimentos de mercado, fontes de informações e capacidade relacional.

Podem dar contribuições determinantes para o sucesso do processo de desenvolvimento local/regional, mas para isso é importante que o território utilize fatores de sensibilidade dessas organizações para aproximá-las dos objetivos do projeto local/regional.

EMPRESAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Essas empresas podem ser privatizadas, normalmente com capital internacional ou de domínio público, mas a sua ótica de ação é muito similar. Seu objetivo central é a rentabilidade do capital investido, fruto do aumento patrimonial e do lucro; como operam com preços administrados pelo Estado, seu resultado operacional depende de dois fatores:

Eficiência operacional

A redução dos custos operacionais, as novas tecnologias e os investimentos com foco na redução de custos aumentam sensivelmente o resultado operacional dessas empresas, porém são variáveis de pouca ou nenhuma influência da sociedade (exceção para a redução de custos de manutenção e reposição por depreciação).

Aumento do faturamento

O aumento do faturamento depende, principalmente, do aumento de consumo e/ou do número de consumidores dos serviços públicos disponibilizados. Nesse caso, esses fatores dependem diretamente da “saúde” do território, com melhoria da renda da sociedade, maior suporte e serviços públicos (saúde, educação, assistência social etc.), competitividade das empresas, requalificação urbana, entre outros.

Relacionamento com base e monitoramento dos fatores de interesse podem transformar essas empresas em parceiras para a promoção do desenvolvimento do território, sempre em alinhamento com o projeto regional de desenvolvimento e respeito às características culturais e aos interesses da sociedade.

Exemplo 8

Uma concessionária brasileira de energia elétrica, com o objetivo de aumentar o consumo de energia elétrica e conse-



Luis Henrique Pires

quentemente seus resultados operacionais, criou um sistema de financiamento da compra de eletrodomésticos cujo pagamento é inserido na conta de energia elétrica. Resultado: aumento da inadimplência.

Uma característica dos consumidores não foi considerada. Em momentos de dificuldade financeira, normalmente dá-se prioridade a alguns pagamentos, como a conta de energia elétrica. No caso, o valor foi ultrapassado com a inserção do pagamento do financiamento dos eletrodomésticos.

GRANDES EMPRESAS PRIVADAS

Com o processo de estruturação e maturação das atividades econômicas, é esperado forte aumento das relações entre empresas diferentes ou das mesmas áreas e setores, mediante o processo de especialização e interdependência econômica que se cria.

Muitos são os casos de empresas de grandes dimensões que, de principal fornecedor ou cliente das outras empresas, tornam-se “empresas-mãe”, ou seja, líderes de articuladas redes empresariais com muitas MPES interligadas, que podem ser fonte de vantagens competitivas para todo o grupo.

As MPES são potenciais instrumentos de promoção do desenvolvimento regional, principalmente por sua grande capacidade de geração de ocupação e por serem eficientes instrumentos de distribuição de riqueza.

Essas grandes empresas, mesmo com seu protagonismo internacional, dependem diretamente do sucesso de todo o complexo de empresas que constituem a sua rede, sendo predispostas a contribuir para a sua competitividade e, conseqüentemente, para o desenvolvimento regional, desde que sejam preservados seus interesses.

Exemplo 9

Um dos líderes mundiais na produção de chassis e carrocerias para caminhões possui uma grande rede de fornecedores de produtos e serviços, formada por empresas de menor porte, que normalmente enfrentam obstáculos para conseguir créditos. Isso poderia comprometer o fluxo produtivo, a imagem e a competitividade da grande indústria, que, assim, resolveu utilizar instrumentos de financiamento para as MPES, como: antecipação de receitas, fornecimento de matérias-primas, aquisição de máquinas e equipamentos, entre outros.



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

Desse modo, essa empresa se empenha na criação de um instrumento de disponibilização de crédito para garantir a competitividade de sua rede de fornecimento e recuperar grande parte de seu capital de giro, difuso entre seus fornecedores.

EMPRESAS DO SISTEMA FINANCEIRO

Bancos comerciais

O sistema financeiro nacional tem sido criticado por sua estrutura, seus custos e suas formas de relacionamento com os mais diversos tipos de cliente. Essa realidade também deve ser associada ao fato de que o Estado brasileiro absorve quase dois terços do crédito disponível no mercado, tornando a “concorrência” pelos recursos muito injusta e cômoda para o sistema financeiro nacional.

Concentrando a discussão na problemática em questão – a contribuição para o processo de desenvolvimento –, é muito difícil que instituições bancárias tradicionais mudem seu *modus operandi* para integrar-se a esses esforços de desenvolvimento.

Diferentemente da realidade europeia e da norte-americana, o sistema financeiro nacional é extremamente concentrado em grandes corporações que, normalmente, não apresentam flexibilidade para mudar seus produtos e serviços e suas exigências burocráticas e de garantia. Porém, é importante lembrar que seu foco de interesse é o mesmo das empresas de fornecimento de serviços públicos, mas com muita aversão ao risco na concessão e difusão de créditos.

A integração dessas instituições aos esforços de desenvolvimento local/regional deve-se dar mediante a criação e o uso de mecanismos de interface que facilitem a interlocução do sistema financeiro com as empresas, organizações e pessoas do território.

A outra face da afirmação: bancos privados não fornecem crédito às MPES! Isso porque, muito frequentemente, as empresas não possuem escrituração contábil confiável, garantias concretas de interesse do sistema financeiro, projetos de investimento qualificados ou capacidade de gerar margens de contribuição compatíveis com a devolução do crédito, entre outros motivos.

Exemplo 10

Quando da elaboração do projeto de criação de uma associação de MPES para a garantia de créditos no Sul do país, muitos bancos públicos, privados e de investimento foram consultados sobre seu



Luis Henrique Pires

interesse na participação nesse mecanismo e sobre os níveis de incentivo a serem utilizados.

Prontamente, os bancos privados se propuseram a participar mediante a concessão de crédito às empresas associadas, oferecendo consideráveis graus de incentivo por meio de depósito dos recursos do fundo garantidor em suas modalidades de investimentos financeiros.

Bancos de desenvolvimento

Ponto nevrálgico da discussão do desenvolvimento no Brasil é o papel da rede de bancos de desenvolvimento com abrangência estadual, regional e nacional. A maior crítica a essas instituições, ainda mais premente que às relacionadas aos juros altos, parte da falta de flexibilidade na concessão de créditos às micro e pequenas empresas e às novas atividades econômicas.

Na maioria dos casos, esses bancos operam, quase exclusivamente, com repasses do BNDES Automático, que, dado o fato de financiar investimentos fixos, possui características burocráticas (licenças ambientais, autorizações, diversas negativas...), técnicas e de garantias que podem agir como barreira à grande parte das empresas nacionais, mesmo se considerados os instrumentos disponíveis de suporte de acesso ao crédito, como os fundos de garantia de crédito e técnicas de análise de investimentos e elaboração de projetos.

Assim como citado no caso dos bancos comerciais, e com resultados mais rápidos que a mudança na estrutura dos créditos disponíveis, mecanismos de interface podem ser solução para muitas barreiras de acesso ao crédito por parte das empresas do território, cuja competitividade é determinante para a promoção do desenvolvimento, como: sistemas de garantia de crédito, suporte estratégico e gerencial, elaboração de projetos, fornecimento de informações em suporte à decisão, entre outros.

Esses pontos não reduzem a importância das louváveis – quando adequadamente integradas com os atores do território – iniciativas próprias de promoção do desenvolvimento local/regional dessas instituições, sob a forma de programas, por intermédio de ações de animação e incorporando competências técnicas e de projetos aos esforços locais.

Exemplo 11

Um conhecido banco de desenvolvimento da região Sul do país, em associação com um grupo de cooperativas de crédito agrícola, desenvolveu um mecanismo de financiamento de investimentos rurais por meio da codivisão de responsabilidades. Assim, as cooperativas dos



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

associados interessados em créditos para investimentos elaboram e analisam os projetos, gerenciam a burocracia para a concessão do crédito e avalizam as operações junto ao banco. Este, por sua parte, analisa o conjunto dos financiamentos e faz a aprovação em bloco, reduzindo o tempo de espera da concessão e de seu custo.

Exemplo 12

Um exemplo clássico sobre a dificuldade de acesso ao crédito por parte de MPES é o processual. Em caso de litígio fiscal entre empresas e uma instância de governo, as restrições impostas a uma grande empresa pelo não pagamento de impostos em questionamento judicial é superada pela gestão jurídica do problema e pela conquista de liminares que retiram essa empresa do registro negativo do Cadastro Informativo (Cadin) dos créditos não quitados. As mesmas condições jurídicas são mais custosas às MPES isoladamente, fato que poderia ser contornado por associações empresariais ativas e com ações concretas orientadas à competitividade de suas associadas.

Iniciativas regionais

O mercado financeiro é um ambiente muito profissionalizado e de altíssimo risco. As iniciativas regionais, dos mais diversos tipos, devem ser integradas ao sistema consolidado, suas normas e regras, suas variáveis competitivas, além de possuir competências técnicas e gerenciais compatíveis.

Considerados esses fatos, quando se trata de necessidades financeiras, principalmente para MPES e projetos de impacto territorial, deve-se, atentamente, identificar os problemas e as dificuldades de acesso e/ou disponibilidade ao crédito.

Exemplo 13

Discute-se, sistematicamente, que as taxas de juros são o principal motivo de as pequenas empresas não utilizarem créditos. Em trabalho realizado na Serra Gaúcha, as MPES desmentem essa afirmação, colocando em primeiro lugar as dificuldades de constituir garantias adequadas para o sistema financeiro tradicional.

Exemplo 14

Para obter facilidade de relacionamento com o sistema financeiro nacional, uma instituição de suporte criou um pré-curso de qualifi-



Luis Henrique Pires

cação gerencial, como pré-requisito para acesso ao crédito. Após a realização do curso, 46% dos empreendedores renunciaram ao pedido de crédito, muitos dos quais pela identificação de problemas gerenciais e logísticos que poderiam “liberar” capital para outros usos.

Quando da possibilidade do uso de recursos e/ou produtos financeiros já existentes, talvez seja mais adequado ao território empregar instrumentos complementares que viabilizem o acesso a MPEs e a iniciativas regionais que não encareçam o crédito.

Empresas com cadastro adequado e iniciativas de investimentos físicos e/ou técnicos podem acessar os créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e caso não tenham garantias podem utilizar instrumentos como o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC) ou o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe). Claramente, empresas com problemas cadastrais, em fase de nascimento, empresas solidárias ou em autogestão de massas falidas ou em busca de capital de giro não encontram, normalmente, fontes de financiamento compatíveis, o que não quer dizer que não sejam merecedoras do crédito.

Nesses casos, iniciativas regionais podem ser fundamentais, porém deve-se analisar todos os requisitos e as características necessários à sua legalização e operacionalização. A identificação jurídica dessas iniciativas também pode ser muito variável, como ONGs ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), associações de empresas ou pessoas, até formas com regulamentação específica como empresas de microcrédito, cooperativas de crédito, entre outras.

Para empreendimentos bem pequenos e necessidades financeiras de menor vulto é oportuno recorrer a bancos populares (normalmente até R\$ 10 mil). Em caso de investimentos de R\$ 50 mil até R\$ 80 mil é mais indicado empregar o sistema tradicional; já a fração intermediária entre esses limites é a que apresenta maior dificuldade de identificação e acesso ao crédito.

Enfim, acredita-se que a solução de grande parte dos problemas mencionados é uma adequada estratégia de relacionamento com as instituições de suporte ou crédito, sendo as exceções tratadas por meio de decisões inovadoras, frequentemente de âmbito territorial local/regional.

Um aspecto muito importante, contrário à afirmação anterior, é a gestão da poupança do território. Frequentemente o sistema financeiro tradicional transfere grande parte da poupança captada no território para os grandes



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

centros financeiros e grandes operadores, para o mercado especulativo ou ainda para financiar o governo, tomador de dois terços dos créditos no Brasil. Quando esse fato torna-se restritivo ao desenvolvimento do território, é necessário aplicar ações de qualificação da demanda local de crédito ou, ainda, criar instrumentos que permitam a captação e o reinvestimento regional da riqueza produzida.

Organizações locais/regionais de integração de caráter virtual

Outra tipologia de atores, também constituídos durante a efetivação de projetos de desenvolvimento regional, são organizações fruto de necessidades e interesses específicos e permanentes, fundamentais ao sucesso das ações de desenvolvimento implementadas. São organizações de interesse coletivo, normalmente com certas características da iniciativa privada, também chamadas de “organizações parapúblicas”.

O conceito de criação dessas organizações é precisão de escopo e complementaridade ao tecido privado, institucional e público presente no território, como seria o caso de um instrumento de garantia de crédito, citado anteriormente. Um exemplo muito utilizado no Brasil é das ONGs, que desenvolvem atividades nas mais diversas áreas. Na Europa e na América do Norte são mais comuns atores como observatórios econômicos, agências de desenvolvimento e parques tecnológicos.

Essas instituições desenvolvem atividades de interesse comum e substituem as empresas em algumas de suas ações, como o clássico caso da pesquisa & desenvolvimento, ou promovem o conjunto de empresas ou o território, como os consórcios *ad hoc*.

Podem ainda atuar como *brokers* locais/regionais, elaborando e gerenciando projetos multiinstitucionais dificilmente viáveis por iniciativa individual ou pública. Este é exatamente um de seus maiores benefícios: permitir a operação conjunta do mundo institucional, das empresas privadas e da administração pública, mediando e solucionando os mais diversos conflitos de interesse.

Conclusão

O complexo das variáveis que constituíram o fenômeno “globalização” impôs uma série de transformações nas estratégias de promoção do desenvolvimento que precisam ser analisadas quando se planejam ou implementam-se projetos, programas ou ações de desenvolvimento local/regional.



Luis Henrique Pires

Primeiramente, o incremento da democratização e a internacionalização das informações aumentaram os níveis de necessidades e pretensão dos cidadãos, além de promover a transferência de efeitos dos diversos fenômenos sociais, antes restritos a países ou a regiões do mundo.

Esses fenômenos, em efeito contrário à visão local sobre todo o mundo, criaram fortes sentimentos de “localização” e de “pertencimento” ao território, uma vez que foram valorizadas a cultura, as potencialidades e as competências econômicas locais.

Essa variabilidade reduziu muito a eficácia das políticas macroeconômicas, tanto dos governos estaduais como do federal, principalmente em áreas de maior diversidade cultural e econômica, provocando, por sua vez, a redução do território alvo das políticas de desenvolvimento, isto é, a localização/regionalização do desenvolvimento, em que muitas das responsabilidades de catálise e promoção do desenvolvimento também são transferidas aos atores locais/regionais públicos, institucionais, da sociedade civil e privados.

Para atuar de acordo com essas características, torna-se fundamental a flexibilização das instituições e dos atores do território para que conquistem o protagonismo das ações de desenvolvimento, mas para tal estes devem incrementar sua capacidade organizacional e a capacitação técnica das instituições e organizações do território.

Em síntese, trata-se da construção de uma rede local/regional integrada e sinérgica que, com base em projetos participativos, tecnicamente válidos e monitorados em seu impacto, promova e implemente ações, programas, projetos e instrumentos com relevância para a qualidade de vida no território. A rede local deve também se relacionar em níveis macrorregional, nacional e internacional, mediante acordos sólidos e duradouros com atores políticos e sociais e atores privados com compatibilidade econômica e cultural, em que se possibilite ganho mútuo para as partes.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, Ricardo (org.). *Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo, AnnaBlume, 2004.
- BAVA, Silvio Caccia (org.). *Desenvolvimento local: geração de emprego e renda*. São Paulo, Instituto Pólis, 1996. (Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 25.)
- CASAROTTO FILHO, Nelson e PIRES, Luis Henrique. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 2001.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, Sesan/MDS. 2004.



A descentralização do poder e a regionalização das soluções...

- FUJIWARA, Luis M.; ALESSIO, Nelson L. N. e FARAH, Marta F. S. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998.
- FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo, 1995. (Série Debates, 6.)
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. “Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal”. *Informativo CEPAM*, v. 1, nº 2, São Paulo, Unidade de Políticas Públicas – UPP, 2001.
- . *O município do século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J. “Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?” Brasília, NEAD/MDA. Texto para Discussão nº 2, 2001.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL: “Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDRReg), Proposta para Discussão”. Brasília, dezembro, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.





Políticas de emprego e inclusão social: o pão, a palavra e o projeto

Políticas redistributivas de renda orientadas ao desenvolvimento local

Selvino Heck



Introdução



O ser humano não vive sem pão. A palavra carrega e divulga a mensagem e os valores. O pão sem a palavra não tem sentido, é vazio. A palavra sem pão é estéril. O pão e a palavra exigem um projeto. Um projeto sem pão e sem palavra é desencarnado.

O povo hebreu, saído da escravidão do Egito, ficou sem comida no deserto. Moisés falou com Deus e providenciou o maná. Jesus, quando os discípulos lhe disseram que era preciso mandar a multidão para casa no fim do dia porque não havia o que comer, pediu-lhes que fossem em busca de alimento. Organizando-se o povo em grupos de cinquenta, recolhendo e partilhando o pouco que cada um tinha trazido, multiplicaram-se os pães e peixes.

Moisés deu-se conta de que liderava um povo que sofrera a opressão. Não bastava o maná. Sem a palavra, o povo não atravessaria o deserto. E foram proclamados os Dez Mandamentos, a mensagem que organizava o povo. Jesus, tendo saciado a fome dos cinco mil que o seguiam, proclamou o Sermão da Montanha, mensagem fundamental de práticas e valores a serem vividos.





Selvino Heck

O pão como único objetivo, individual e/ou coletivo, de uma pessoa, de uma comunidade, de uma nação leva à opulência, à desigualdade econômica e social, ao consumismo. Por outro lado, “barriga vazia não faz revolução”. Ao contrário, produz o conformismo, a passividade, abre espaços para o clientelismo e a dominação de pessoas e povos.

A palavra sozinha, embora mobilize massas, corações e mentes, torna-se discurso oco que cai na demagogia e no populismo. A teoria, quando não ligada à prática e à realidade, esvazia-se no conteúdo e no papel transformador.

O pão e a palavra não bastam. Moisés sinalizou um projeto, a Terra Prometida, “onde corriam o leite e o mel”. Jesus anunciou o Reino de Deus já a partir deste mundo como projeto vivido de acordo com o Sermão da Montanha. Um horizonte a ser buscado, uma utopia a ser realizada canalizam energias, orientam e estimulam a ação e a vida.

Um projeto de desenvolvimento e de sociedade é fundamental para tornar efetivos e consistentes o pão e a palavra. No caso brasileiro, visualiza-se um projeto com eixo democrático-popular na perspectiva de um socialismo democrático, baseado em um mercado interno de massas, ambientalmente sustentável, culturalmente plural, respeitador da diversidade local e regional, que incorpora e inclui os mais pobres entre os pobres. É um projeto de um país soberano, com participação popular e democracia, que deve também concretizar-se no plano da comunidade local e regional, a partir de sua vocação econômica, de seu contexto ambiental, de sua cultura, de sua tradição e de seus valores sociais. Não há um projeto de desenvolvimento no plano macro sem um projeto de desenvolvimento local e regional, no sentido micro, ambos articulados entre si.

Assim, a garantia do pão na mesa todos os dias, significando o direito à alimentação, em quantidade e qualidade suficientes e segurança alimentar e nutricional, a palavra/mensagem da cidadania, da dignidade, da distribuição de renda, da partilha e da solidariedade, e um projeto de desenvolvimento democrático-popular articulado com um projeto de sociedade/utopia são os elementos centrais e basilares de uma nação soberana. Como ressaltou José Luís Fiori,

o mundo precisa, com urgência, de um modelo substitutivo, na hora da morte da utopia da globalização. E o Brasil faz parte deste grupo de países que, graças às suas dimensões, às suas relações internas e às suas conexões internacionais, não têm outro caminho senão andar com seus próprios pés. A viabilidade do projeto dependerá da



sua capacidade de mobilizar o povo e construir uma vontade nacional, obrigando as elites a se voltarem para sua terra e sua gente (Fiori, 2003).¹

O pão

A REALIDADE

O Brasil é um país com uma das piores distribuições de renda do mundo, perdendo apenas para Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia. O 1% mais rico da população detém quase a mesma parcela de renda dos 50% mais pobres. A renda das 1,162 milhão de famílias mais ricas (renda mensal acima de R\$ 10.982) corresponde a 75% da renda nacional. Entre essas, 5 mil famílias absorvem 45% da renda nacional. Somente as famílias ricas dobraram quantitativamente de renda e riqueza desde 1980 (Pochmann, 2005). Por outro lado, 53,9 milhões de pessoas, 31,7% da população são pobres, com renda de até meio salário mínimo; 21,9 milhões dos pobres, 12,9% da população, são indigentes, com renda de até um quarto do salário mínimo. Morrem 21,5 crianças a cada mil nascidas vivas e 73,1 mães a cada 100 mil crianças nascidas vivas. Em favelas ou assentamentos precários vivem 6,6 milhões de pessoas; 41,8 milhões de pessoas, 28,5% da população urbana, não têm acesso simultâneo a serviços de água, esgoto e coleta de lixo. O trabalho infantil atinge 1,7 milhões de crianças. Entre 1995 e 2003, o desemprego subiu de 6,2% para 10%, enquanto a renda média *per capita* caiu de R\$ 754 para R\$ 639 mensais.

A concentração de renda, cujas raízes são históricas, aprofundou-se nos anos 1980 com o empobrecimento geral da população brasileira, em meio ao fim da ditadura militar e ao início da redemocratização do Brasil. Esse processo aprofundou-se nos anos 1990, com a hegemonia das políticas neoliberais dos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso.

Não há como produzir um projeto de país capaz de possibilitar a inclusão do conjunto do povo frente ao atual padrão de enriquecimento com origem na especulação financeira, nas heranças

¹ Para uma compreensão mais abrangente desse tema, conferir a entrevista de José Luís Fiori por Cíntia Moscovich, "Um novo país é possível", *Zero Hora*, 18 jan. 2003. Disponível em <<http://atualaula.vilabol.uol.com.br/fiori.htm>>, acesso em 8 abr. 2008. Igualmente, ver *O vôo da coruja*, obra do mesmo autor referida na bibliografia deste artigo.



Selvino Heck

patrimoniais e no submundo privado. Inversamente à concentração da riqueza, permanece intacto o déficit nos serviços públicos indispensáveis à vida civilizada (Pochmann, 2005).

Os indigentes e miseráveis estão hoje espalhados por todo o Brasil, ainda que a maior concentração ocorra nas regiões metropolitanas e no Semiárido brasileiro. São desempregados, biscateiros, jovens que não conseguem emprego, sem-terra, catadores de lixo, recicladores, subempregados sem renda fixa, quilombolas, indígenas; 21,9 milhões de brasileiras e brasileiros que não comem, ou não comem em quantidade e qualidade suficientes. Os pobres são os trabalhadores que ganham de um a três salários mínimos, alcançando o total de cerca de 75% do total dos assalariados com carteira assinada, os trabalhadores do mercado informal que têm renda básica e os agricultores familiares que garantem apenas o sustento básico e a sobrevivência. Por isso, o presidente Lula disse: “Se no final do meu governo eu tiver conseguido que todos os brasileiros e brasileiras tomem café, almocem e jantem todos os dias, terei cumprido a missão da minha vida”². E lançou o combate à fome, à desnutrição e à exclusão social como prioridade máxima de governo, por meio do Programa Fome Zero. No 60º aniversário da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em Roma, em 17 de outubro de 2005, o presidente Lula afirmou em seu discurso:

Temos que fazer da luta contra a fome e a pobreza um compromisso político e um projeto de vida. A fome não é um problema econômico, não é um problema de produção de alimentos, não é um problema tecnológico, é um problema eminentemente político. No Brasil, não há um problema de oferta de alimentos. Há, sim, um problema de acesso aos alimentos. O Programa Fome Zero reconhece o caráter emergencial do combate à fome. Mas o Fome Zero busca, além disso, a mudança dos fatores estruturais que levam à fome. Por isso a ênfase na reforma agrária, no apoio à agricultura familiar, na democratização do acesso à terra, no crédito, na assistência técnica e na comercialização dos produtos agrícolas. O orçamento global do Programa Fome Zero teve cres-

² Discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º jan. 2003, cuja íntegra está disponível em <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2296>>, acesso em 8 abr. 2008.



Políticas de emprego e inclusão social

cimento de 82% em um ano. Nunca um governo no Brasil investiu tanto para combater os males da fome. Um mundo de paz e segurança é indissociável dos esforços para garantir o pleno acesso ao mais fundamental dos direitos humanos – o direito à alimentação. O combate à fome e à pobreza está hoje no centro da agenda internacional. E isso só tem sido possível porque muitos de nós, governos e organizações da sociedade civil, estamos engajados nessa luta, fazendo com que passe a ser uma questão política e não apenas uma estatística.

O ministro Patrus Ananias, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na abertura da Semana Mundial da Alimentação, em 11 de outubro de 2005, ao anunciar o balanço dos investimentos e resultados do Fome Zero, ressaltou: “O Fome Zero não é apenas um programa social. É um conjunto de políticas governamentais e não governamentais para erradicar a fome e a desnutrição. Temos ainda muitos desafios, mas já podemos dizer que estamos vencendo a luta contra a fome”.

Desde 2003, o governo federal destinou R\$ 27 bilhões nas ações de combate à pobreza que integram o Programa Fome Zero. O Brasil passou a ter a primeira política nacional de combate à fome. São 31 programas e projetos executados por vários órgãos federais, muitos em parceria com a sociedade civil, que englobam produção de alimentos, acesso a alimentação adequada, transferência de renda com geração de trabalho e melhoria da qualidade de vida da população mais necessitada.

Em 2005, o volume de recursos para o Fome Zero cresceu 33% em relação ao ano anterior, chegando a R\$ 12,2 bilhões. Em 2004, foram aplicados R\$ 9,2 bilhões. Com mais recursos foi possível atingir o número de 8 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, principal ação do Fome Zero. Também foram beneficiados 102.200 produtores pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que, além dos agricultores, atende a famílias pobres que recebem os alimentos produzidos. Já o aumento dos recursos destinados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) permitiu que, desde 2003, 700 mil famílias acessassem o programa pela primeira vez. Nos últimos 33 meses, foram construídas 105 mil cisternas, garantindo água limpa para 403 mil pessoas que vivem no Semiárido brasileiro.

OS PRINCIPAIS PROGRAMAS

BOLSA FAMÍLIA – Unificou quatro programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Aten-



Selvino Heck

de a 8 milhões de famílias e está, desde agosto de 2005, presente em todos os municípios brasileiros. Isso significa que 68% dos lares do Brasil recebem o benefício. A bolsa, de R\$ 65 em média, é entregue para famílias que ganham até R\$ 100 mensais *per capita*. A meta do governo é atender a 11,4 milhões de famílias, que constituem a totalidade no país das que vivem com renda mensal por pessoa de até R\$ 100.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA) – Atua desde a compra até a distribuição de alimentos. O governo compra alimentos de agricultores familiares no valor de até R\$ 2,5 mil anuais por trabalhador e de R\$ 5 mil no caso da produção de leite (R\$ 2,5 mil por semestre). Esses alimentos são distribuídos para famílias carentes e atendem à recomposição de estoques estratégicos do governo federal. Em 2004, foram adquiridas 200 mil toneladas de alimentos pelo PAA. Entre julho de 2003 (implementação do programa) e junho de 2005, o governo investiu R\$ 207 milhões na compra de alimentos produzidos por 102.200 agricultores. Os produtos foram distribuídos a 2,1 milhões de pessoas em 1.698 municípios. No caso do PAA/leite foram aplicados R\$ 254,2 milhões, o que beneficiou 2,6 milhões com distribuição de leite.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (Pnae) – Atende diariamente a 37 milhões de crianças e adolescentes. O aumento dos recursos destinados ao programa possibilitou que, depois de dez anos, fosse reajustado o valor *per capita* em 40% da merenda escolar. A merenda também foi estendida para alunos de creches públicas e filantrópicas e de escolas indígenas e quilombolas. O orçamento do PNAE para 2005 é de R\$ 1,26 bilhão.

PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS – Nos últimos 33 meses, foram construídas 105 mil cisternas, garantindo água limpa para 403 mil pessoas que vivem no Semiárido. Para o programa foram aplicados R\$ 173 milhões no período pela União, por entidades privadas e ONGs. Desse total, 119,3 milhões são recursos do governo federal.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (Pronaf) – Desde 2003 foram assinados 3,3 milhões de contratos pelo Pronaf e pela primeira vez 700 mil famílias de agricultores acessaram o crédito por meio do programa. Na safra 2002/2003 foram investidos R\$ 2,3 bilhões no Pronaf. Já no ano agrícola 2003/2004 o valor subiu para R\$ 4,5



bilhões e para R\$ 6,2 bilhões na safra seguinte. Para a safra 2005/2006 estão previstos R\$ 9 bilhões, valor quase quatro vezes maior que o aplicado no ano agrícola 2002/2003, resultando em um aumento de 300% no período.

RESTAURANTES POPULARES – O governo investiu R\$ 25,2 milhões para a implementação de 35 restaurantes populares, em convênio com os seguintes estados: Rio de Janeiro, Piauí, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, São Paulo.

CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Cras) – O governo está financiando a construção de 1.777 centros em 1.201 municípios brasileiros. Os Cras, com uma equipe mínima de dois psicólogos e dois assistentes sociais, atendem a famílias sem acesso à renda ou a serviços públicos.

Estão em andamento políticas de crédito e microcrédito lançadas por bancos públicos e há o objetivo de inclusão bancária dos 55 milhões de brasileiros que hoje não têm esse direito ou opção. Proliferam também iniciativas de crédito na sociedade por meio da criação de cooperativas, associações e instituições de crédito e microcrédito para grupos de geração de trabalho e renda e para a agricultura familiar. O governo prepara novas medidas para estimular as cooperativas de crédito, cerca de 1.500 no país, que fazem mais de R\$ 9 milhões em empréstimos, atingindo o valor anual de R\$ 2,5 bilhões. “Melhorar o acesso ao crédito é um dos maiores desafios da economia brasileira. Há ainda muito que podemos fazer em relação às cooperativas”, revelou Gilson Bittencourt, assessor especial do Ministério da Fazenda³. “A ideia, com as alterações na legislação e nas normas, é beneficiar pequenos e médios produtores, especialmente os do Norte e do Nordeste. O cooperativismo já tem condições de alçar voo no Brasil”⁴.

Há ainda um conjunto de outros projetos e programas, como os bancos de alimentos, as hortas comunitárias, as cestas básicas para acampados, quilombolas e indígenas, a educação alimentar, que complementam as ações de uma política e um plano de segurança alimentar e nutricional especialmente para as populações e famílias em alto grau de vulnerabilidade social.

³ Conforme declaração de Gilson Bittencourt, em reportagem publicada na *Folha de S.Paulo*, 3 nov. 2005.

⁴ Informações de Sérgio Darcy, diretor de Normas do Banco Central, em reportagem publicada na *Folha de S.Paulo*, 3 nov. 2005.



Selvino Heck

São políticas públicas construídas com a participação dos entes federativos e da sociedade civil, especialmente por intermédio dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseas), dos conselhos de controle social do Bolsa Família, das parcerias com o meio empresarial, de escolas e universidades, ONGs, pastorais, movimentos sociais, todos comprometidos com a garantia do acesso universal ao direito básico da alimentação.

Se o pão ainda não está garantido para todos os brasileiros e brasileiras, há, como nunca na história, preocupação, esforço e iniciativas de governos, especialmente o federal, e da sociedade em provê-lo para todas e todos. Possivelmente garantir o pão seja o mais fácil. Articular a palavra e o projeto com o pão é o mais difícil e demorado.

A palavra

A MENSAGEM

Garantir o pão é essencial, mas junto com o pão devem vir a palavra e a mensagem. Significa, dado acesso ao alimento, prover a dignidade, a cidadania, a prática de valores de fraternidade, a partilha dos bens produzidos, a solidariedade. Uma frase resume o sentido: “Matar a fome de pão, sim, mas, ao mesmo tempo e igualmente, saciar a sede de beleza”.

Povo faminto é um povo que não vai à luta. Povo desorganizado não luta por seus direitos, não conquista a liberdade. Povo sem referência coletiva e valores comunitários, que não conhece/reconhece seu território, seu espaço de convivência, não será capaz de construir um país, uma pátria, uma nação.

A inclusão social vinda de cima para baixo é autoritária e não será duradoura. Se não envolver práticas e valores construídos na partilha solidária, no conhecimento mútuo, se não tiver base na realidade vivida, se não for “a partir dos de baixo”, como dizia Florestan Fernandes, não será sólida nem permitirá construir um projeto de desenvolvimento e de sociedade com democracia e participação popular. Um conjunto de políticas busca enraizar a população mais pobre, especialmente os mais pobres entre os pobres, a partir de seu mundo, sua vivência e sua cultura.

A MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Todo e qualquer processo de incorporação de milhões na cidadania, assim como a construção de um projeto de desenvolvimento a partir do local e da comunidade, exige o engajamento do conjunto da sociedade com base em consensos e em valores comuns. Portanto, políticas de inclusão social



acontecerão e terão resultados positivos se houver parceria entre governos e sociedade e ampla participação popular com democracia. O Brasil não tem uma história consolidada de presença do povo na formulação de políticas públicas, e seus índices e números da exclusão social são dos mais negativos do mundo.

Tradicionalmente, imperaram no país práticas políticas populistas e clientelistas, que produziram a subserviência da população mais pobre e o distanciamento e enclausuramento das elites, que só se lembram do povo na época do voto ou nos momentos de caridade assistencialista. A sobrevivência e as saídas econômicas dos pobres, as “portas de saída”, dão-se em geral de forma espontânea ou pela criatividade que o próprio povo construiu ao longo dos séculos. A cultura popular, presente em um país diversificado, sobrevive graças à própria teimosia do povo e, muitas vezes, não é devidamente valorizada e incorporada como contribuição pelos governos, nem mesmo pelos de esquerda ou democrático-populares.

Nas últimas décadas foram surgindo, em geral de baixo para cima, a partir da auto-organização popular, políticas públicas conquistadas com muita luta, garantindo acesso aos direitos básicos de educação, saúde, assistência social. O poder público foi sendo pressionado a inscrever na Constituição uma Lei Orgânica de Saúde, uma Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan).

As comunidades locais e regionais desenvolveram-se de forma autônoma, descobrindo suas vocações econômicas, resgatando seus valores culturais, preservando sua ética de relações. Recentemente, a partir de um governo de corte democrático-popular, houve incentivo e prioridade em chamar a sociedade para a participação e a construção de políticas. O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 foi amplamente discutido em plenárias em todo o país, embora não houvesse continuidade desse debate na formulação dos orçamentos anuais. As conferências nacionais sobre diferentes temas tiveram incremento e incentivo, com ampla participação na formulação de políticas setoriais para a saúde, o meio ambiente, o espaço urbano, direitos humanos, os negros, as mulheres, a segurança alimentar e nutricional etc. Políticas de desenvolvimento local e regional começaram a ter espaço no debate governamental, com participação da sociedade. O Programa Fome Zero, prioridade de governo, desde o começo firmou a parceria entre governos e sociedade como base e um dos eixos centrais para chegar ao objetivo de zerar a fome no Brasil, combater a desnutrição, a pobreza e a exclusão social.



Selvino Heck

A mobilização social envolvendo movimentos sociais, pastorais populares, ONGs, entidades e instituições de todos os matizes, escolas e universidades, e o meio empresarial propiciou uma efervescência de debates antes nunca acontecidos em torno de projetos que interessam ao conjunto do país, outros que se referem a regiões, estados e municípios. Citem-se como exemplos a problemática da Amazônia, o Projeto de Revitalização do São Francisco, a construção de cisternas a partir da Articulação do Semiárido (ASA), temas e propostas que transcenderam seu caráter regional e fizeram voltar os olhos de todo o país para sua emergência e sua urgência. A maior parte desses projetos tem inspiração nos movimentos sociais e posteriormente é assumida por governos com visão progressista ou que a isso são obrigados pela pressão popular e social organizada.

O governo federal criou espaços de incorporação de populações e comunidades no debate da cidadania, da construção de direitos, da participação, da formulação de políticas de desenvolvimento das comunidades e regiões em um país-continente no qual diversidades de todo tipo são marca registrada.

INSTRUMENTOS DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL

a) Assessoria de Mobilização Social do Presidente da República

A criação da Assessoria Especial de Mobilização Social do Presidente da República, além de demonstrar de forma inédita que o presidente e o governo federal querem e esperam a presença e a participação da sociedade, permitiu construir alguns instrumentos de relação do governo com a sociedade e sua mobilização permanente.

b) O Talher – Rede de Educação Cidadã

O Talher – Rede de Educação Cidadã trabalha na formação de educadores multiplicadores e de lideranças de base com a intenção de desenvolver uma prática educativa baseada na produção de conhecimentos que sejam instrumentos com poder para influenciar, decidir, questionar e propor a transformação das estruturas que geram a desigualdade, a exclusão e a fome. Seu objetivo geral é:

desenvolver junto com as famílias em situação de vulnerabilidade social um processo de formação e organização, voltado para elevar as suas condições objetivas de acesso às políticas públicas (emergenciais, estruturantes, locais, de trabalho e renda, educação, saúde, segurança alimentar etc.) e subjetivas (consciência crítica, participação cidadã, autoestima) que potencialize a formulação e a proposição

de novas políticas, respeitando a realidade e a diversidade brasileiras, para o fomento de uma nova geração de sujeitos políticos e a ampliação do trabalho de base, tendo em vista o fortalecimento da democracia em todos os espaços sociais.⁵

O Talher – Rede de Educação Cidadã tem uma equipe coordenadora nacional, equipes coordenadoras em todos os estados da Federação e é integrado por centenas de entidades/instituições ligadas à educação popular e milhares de educadores, a maioria em caráter voluntário.

c) Escolas-Irmãs

O Projeto Escolas-Irmãs é uma rede de solidariedade que une escolas de todo o Brasil. É um programa de inclusão social com ações que visam à promoção da pessoa, à revalorização da cidadania e da autoestima. Promove o intercâmbio de escolas com realidades sociais e culturais distintas. Pais, alunos, professores e funcionários das escolas-irmãs têm a oportunidade de aprender e ensinar, trocar experiências, descobrir diferenças e reconhecer semelhanças.

O programa pretende levar melhorias concretas às escolas envolvidas, como fomentar o hábito da escrita e da leitura, promover a inclusão digital, minimizar carência de materiais, de equipamentos didáticos e paradidáticos, estimular a reciclagem de conhecimentos e difundir novidades da área de tecnologia educacional. Isso não se dá numa relação de assistencialismo e sim numa relação de troca e de respeito mútuo.⁶

Hoje, dezenas de escolas de diferentes estados já estão integradas nesse projeto de cidadania que faz parte do Programa Fome Zero.

d) A mobilização empresarial

Nos últimos anos, o meio empresarial público e privado, especialmente este, vem construindo uma crescente consciência de responsabilidade social e ambiental. A Assessoria Especial do presidente contribui nessa conscientização, mobilizando o meio empresarial para se engajar no Progra-

⁵ Texto do folheto da Rede de Educação Cidadã, Talher Nacional, Programa de Formação de Educadores(as) Populares e Nucleação de Famílias, 2005.

⁶ Texto da *Cartilha escolas-irmãs: uma experiência para sempre*, 2006.



Selvino Heck

ma Fome Zero, nas ações emergenciais e estruturantes e nas iniciativas de cidadania e solidariedade. Foi criada a Semana Nacional de Solidariedade, que acontece no aniversário de falecimento de Herbert José de Souza, o Betinho, em 9 de agosto.

A economia solidária

O crescimento acelerado do desemprego nas últimas décadas, a precarização do mercado de trabalho, a pauperização da população e o fechamento de empresas produziram o esforço na busca de alternativas de sobrevivência das populações empobrecidas e famintas e dos trabalhadores que ficaram desempregados. O trabalho informal sempre foi uma válvula de escape no cenário econômico e social brasileiro, em um país de muita diversidade, no qual as alternativas de sobrevivência variam de acordo com a realidade local e regional. Formou-se nos últimos anos uma rede de economia solidária ou economia popular solidária, com a criação no setor do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, a realização de Feiras de Economia Solidária, de grandes eventos e debates sobre o tema, até mesmo nos Fóruns Sociais Mundiais, e a presença crescente dos governos no seu apoio e fortalecimento. O governo federal criou no Ministério do Trabalho a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).

Hoje há milhares de empreendimentos, grupos de economia solidária, cooperativas de produção e comercialização, diferentes formas de geração de trabalho e renda que cada vez mais se articulam entre si e atuam de forma organizada e solidária. Segundo conclusões preliminares de um mapeamento da economia solidária no Brasil, encomendado pelo Ministério do Trabalho ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e à Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), a economia solidária no Brasil compreende 2 milhões de pessoas e mais de 20 mil empreendimentos autogestionários. Apesar de espalhadas por todas as regiões, essas iniciativas se concentram principalmente no Nordeste, a região mais pobre do país, e 80% delas estão na informalidade⁷.

Segundo o estudo, a economia solidária no Brasil está diretamente ligada à pobreza. A economia solidária é uma das muitas respostas das comunidades carentes à falta de emprego e à exclusão social. O debate

⁷ De acordo com informações obtidas em "Economia Solidária se concentra no NE", *Folha de S.Paulo*, 17 out. 2005, p. B2.



concentra-se sobre temas como o poder transformador da economia solidária, sua capacidade ou não de se tornar alternativa ao modelo capitalista de produção, sua possibilidade de contribuir no desenvolvimento de comunidades locais e regionais, de organização das cadeias produtivas, de garantia de renda permanente, de quais práticas e valores são fundamentais para uma economia ser solidária e ao mesmo tempo alcançar resultados e ser eficaz para a sobrevivência dos desempregados e empobrecidos. Segundo Paul Singer, responsável pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), a economia solidária é uma reação das vítimas da pobreza à falta de crescimento do país nas últimas décadas. “A agricultura familiar, por exemplo, só consegue competir com as grandes propriedades quando se organiza.”⁸

Programas governamentais de desenvolvimento territorial

O desenvolvimento regional constitui um dos cinco megaobjetivos estratégicos do governo Lula. O Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional articula as ações governamentais focalizadas nos programas de desenvolvimento regional em andamento, visando à obtenção de sinergias e complementaridades entre as distintas esferas de governo em sub-regiões e territórios prioritários que gere impacto significativo, em curto e médio prazos. Os critérios de seleção e atuação transversal para a definição das mesorregiões prioritárias para programas de desenvolvimento regional são: espaços prioritários da integração sul-americana; grau de organização social e base institucional; e potencial de impacto em curto prazo no desenvolvimento. Assim, com base nesses critérios, as mesorregiões prioritárias são: Alto Solimões – Amazônia; Chapada do Araripe – Semiárido; Vale do Jequitinhonha/Mucuri – Sudeste/Nordeste; Grande Fronteira do Mercosul – Mercosul; Metade Sul do Rio Grande do Sul – Mercosul⁹. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) também propõe estratégias territoriais na implementação da reforma agrária e na execução do Pronaf, complementadas com estratégias setoriais que combinem processos integrados de financiamento, produção e mercado adequados às características específicas de cada

⁸ Conforme declaração de Paul Singer em “Economia Solidária se concentra no NE”, *op. cit.*

⁹ Polígrafo do Grupo de Trabalho Interministerial, Programas de Desenvolvimento Regional da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, set. 2005.





Selvino Heck

atividade econômica, sejam agrícolas, sejam não agrícolas. A estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, sob coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, tem por objetivo “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (Caderno Documentos Institucionais 2, 2005). Nesse sentido,

o espaço econômico deve ser compreendido como um todo articulado em movimentos que facilitam ou dificultam a inclusão dos diferentes segmentos sociais, como produtores, consumidores, ou ambos. Esse espaço deve se integrar por meio de redes que favoreçam o diálogo entre atividades rurais e urbanas, agrícolas e não-agrícolas, mantendo-se o compromisso com a geração de ocupações produtivas, com a ampliação das oportunidades aos agricultores familiares, às organizações associativas e cooperativas, às micro e pequenas empresas. Uma estratégia de desenvolvimento territorial deve enfatizar a melhoria da qualidade e a agregação de valor aos produtos locais, a diversificação de atividades produtivas e a inovação tecnológica e gerencial, como caminhos para se alcançar melhorias significativas na eficiência e na competitividade sistêmica ou territorial. Assim, renda e remuneração digna do trabalho assumem o papel de apoiar a inclusão social, possibilitando o acesso a bens e serviços, bem como atribuir à inclusão econômica a função de resgatar a dimensão produtiva do indivíduo e cidadão. (idem).

O Banco do Brasil, principal banco público do país, está desenvolvendo o Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), cujo objetivo é:

(...) implementar uma nova forma de atuar junto às comunidades, em que se busca mobilizar os agentes econômicos, políticos e sociais para impulsionar o desenvolvimento sustentável de regiões carentes do Brasil. Pretende-se com isso promover a geração de trabalho e renda de forma sustentável, inclusiva e participativa, considerando-se, nesse processo, as características locais, de natureza econômica, social, ambiental, institucional, política e cultural. O princípio básico do Desenvolvimento Regional Sustentável está calcado num tripé: economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto, ancorado na diversidade cultural. A diversidade cultural



perpassa todas as dimensões da sustentabilidade social, ambiental e econômica.¹⁰

As áreas priorizadas para implementação da estratégia DRS, na primeira etapa, são a região Norte, a região Nordeste, o Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais, o Vale do Mucuri nos estados da Bahia, de Minas Gerais e do Espírito Santo e os municípios da bacia hidrográfica do Rio Itabapoana, nos estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Espírito Santo. Até 2007, 1.673 agências localizadas nas áreas citadas vão trabalhar com foco em DRS em pelo menos uma atividade produtiva. Para o período de 2006 a 2007 está prevista a expansão do programa DRS para as demais regiões do país.

O Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) propõe os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), microrregiões em diferentes Estados que buscam desenvolver políticas integradas e regionais de desenvolvimento local e segurança alimentar. São algumas dezenas de Consads, que não abrangem todo o território nacional, mas regiões específicas onde essa experiência está sendo desenvolvida.

Empresas públicas como Petrobras, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Social da Indústria (Sesi), fundações como a do Banco do Brasil, entre outras, têm desenvolvido campanhas e ações de apoio emergencial a populações socialmente vulneráveis, e especialmente têm-se envolvido cada vez mais em iniciativas de caráter estruturante, vinculadas à geração de trabalho e renda, à economia solidária, com apoio técnico, com metodologia de participação da comunidade, com recursos financeiros, com presença em articulações e programas como o Fome Zero.

Conselho de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (Coep), Instituto Ethos, Ação Fome Zero, Rede de Tecnologia Social

No meio empresarial criaram-se nos últimos anos diferentes instituições e redes preocupadas com um projeto de desenvolvimento para o país,

¹⁰ Polígrafo do Curso de Desenvolvimento Regional Sustentável, Universidade Corporativa do Banco do Brasil, Caderno do Participante, 2004.



Selvino Heck

com a problemática social e com a responsabilidade empresarial com um Brasil justo e soberano.

Nos anos 1990, quando foi criada a Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida, liderada por Betinho, surgiu o Conselho de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (Coep), uma rede de 850 entidades privadas e públicas e outras instituições, hoje organizada em nível nacional e em todos os estados do Brasil, que incentiva ações de combate à fome, de solidariedade a populações empobrecidas, organiza e participa de campanhas de cidadania e solidariedade, na execução dos Objetivos do Milênio.

O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social atua no meio empresarial especialmente no tema da responsabilidade socioambiental, com orientação a empresas e estímulo à participação social e cidadã.

A Ação Fome Zero é uma instituição criada a partir do Programa Fome Zero, cuja finalidade é estimular a participação empresarial nas ações do Programa Fome Zero, especialmente nas ações que dizem respeito à geração de trabalho e renda, a políticas de estímulo à educação, de programas como o das cisternas no semiárido e de apoio a novas tecnologias sociais.

A Rede de Tecnologia Social (RTS) foi criada com base na constatação comum de muitas das instituições que trabalham com fomento tecnológico e apoio a projetos sociais no país: a atuação no âmbito social é pequena diante da magnitude da questão social nacional. A construção de sinergias pela articulação e integração entre atores, públicos e privados, governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, é a principal estratégia de atuação da RTS. A proposta é converter em políticas públicas o que hoje já se disseminou como tecnologia social, aliando as qualidades das instituições governamentais (possibilidade de dar escala às tecnologias sociais) às das não-governamentais (diversidade, pluralidade, capacidade inovadora, conhecimento das especificidades locais)¹¹. O Movimento Cidadania e Solidariedade, integrado por essas instituições e redes, com ramificações em órgãos governamentais da administração federal direta e indireta, articula e coordena boa parte dessas iniciativas em torno da realização dos Objetivos do Milênio, até mesmo passando a outorgar a partir de 2005 um prêmio a entidades, iniciativas e personalidades que se destacam na sua execução.

¹¹ De acordo com a Cartilha da Rede de Tecnologia Social, 2004, p. 5 e 6.



Articulações da sociedade civil

Na sociedade, vem surgindo nos últimos anos uma série de redes e articulações que se preocupam especificamente com regiões do país, buscando conhecer e pensar a região e propor seu desenvolvimento sustentável. Entre outras, surgiram a ASA, o GTA e a articulação da região Sul.

A Articulação do Semiárido (ASA) congrega mais de 800 movimentos sociais, entidades e instituições que se preocupam com o Semiárido brasileiro e têm como princípio básico buscar a convivência nessa área antes de pensar no combate à seca. O esforço da ASA tem como objetivo propor um projeto de desenvolvimento para a região, sendo uma de suas ações prioritárias o programa de construção de um milhão de cisternas e a outra a revitalização do rio São Francisco.

O Grupo de Trabalho Amazônia (GTA) foi criado em 1992 com doze entidades, propondo uma agenda de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Hoje reúne 530 entidades com 18 coletivos regionais, no esforço de conhecer a realidade amazônica e propor ações e iniciativas que, de acordo com as características e a vocação da região, desenvolvam suas potencialidades e garantam a incorporação sustentável e cidadã de sua população no desenvolvimento econômico e social.

Na região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), a partir de 1997, um conjunto de organizações da sociedade civil vem se reunindo com o objetivo principal de contribuir na formulação de um projeto participativo das organizações populares que leve à construção de um programa de desenvolvimento alternativo para a região Sul, aponte para um novo modelo de sociedade e sirva de base para a definição de princípios, diretrizes e estratégias que qualifiquem a intervenção nas políticas públicas nas diferentes esferas de governo¹².

As práticas e os valores

Todo o conjunto de iniciativas aqui referidas, algumas mais expressivas, ao lado de centenas ou milhares de outras espalhadas por todo o território brasileiro, significa uma teia de políticas e ações acontecendo para dar sentido e expressão política ao esforço de garantir o pão e a segurança alimentar e nutricional.

¹² Cartilha final do projeto Organizações e Desenvolvimento no Sul do Brasil: Democracia, solidariedade, sustentabilidade, realizada por Carlos Eduardo Arns, Gláucia Zuniga e Oscar José Rover, em 2004.



Selvino Heck

Essas iniciativas situam-se em determinado contexto histórico e em dada realidade econômica, social, ambiental e cultural, e têm, embora com autonomia de objetivos e áreas de atuação próprias e delimitadas, princípios e objetivos gerais semelhantes: a inclusão social, a construção da democracia, a garantia da participação do povo nas decisões, um projeto de desenvolvimento inclusivo e sustentável, o ponto de partida das ações e políticas na realidade local, o reconhecimento das comunidades e regiões em sua diversidade, um Estado democrático.

Para o programa de Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil, por exemplo,

desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. É aquele que leva à construção de comunidades humanas que buscam atingir um padrão de organização em rede, com características de interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade, considerando-se que as ações sejam economicamente viáveis, socialmente justas, ambientalmente corretas e culturalmente diversificadas.¹³

Para o Talher – Rede de Educação Cidadã, os princípios básicos são o respeito às diferenças, o cultivo e a importância da mística, a importância do planejamento, a realidade sempre como ponto de partida, o compromisso com necessidades e interesses das classes populares, a coletividade como princípio educativo/educador, a integração de diferentes áreas de conhecimento, o tema do gênero como princípio de revolução cultural, a defesa da soberania do país, a socialização das informações, o compromisso com a democracia, a construção de um projeto popular para o país.

De acordo com Valkíria Alves, presidente da ASA, essa entidade coordena um programa de construção de cisternas que engloba vários aspectos:

Não se trata só da construção, mas de formação, capacitação e trabalho com as famílias beneficiadas. A família participa do processo de instalação da cisterna em diversos níveis. Para começar, a cisterna é construída em forma de mutirão; a comunidade também tem de ser

¹³ Polígrafo do Curso de Desenvolvimento Regional Sustentável, Universidade Corporativa do Banco do Brasil, Caderno do Participante, 2004.



mobilizada a participar desde a escavação da terra para assentar a cisterna. Depois, há um processo de conscientização da importância e manutenção dos sistemas de captação de chuva. [...] Há pouquíssima dispersão de recursos em todo o trajeto, da arrecadação à aplicação das verbas, o que facilita a prestação de contas, de onde vem e para onde vai o dinheiro. O doador de recursos sabe que município recebeu a cisterna, onde se localiza, e até a família que foi beneficiada.¹⁴

A Rede de Tecnologias Sociais (RTS) tem como princípio básico de transparência na formação e gestão ser um instrumento de organização coletiva para a democratização de soluções tecnológicas e a promoção da inclusão social¹⁵. E tem como compromissos: praticar a democracia, o diálogo, a solidariedade, a acessibilidade plural, a heterogeneidade de pontos de vista e o empoderamento social; influenciar a elaboração de políticas públicas a partir dos objetivos da RTS; articular as esferas de governo e os diversos atores sociais a fim de disponibilizar e permutar conhecimentos, bem como pactuar ações e estratégias relevantes à RTS; contribuir para o desenvolvimento de mecanismos e metodologias que permitam avaliar as tecnologias sociais, a fim de repassá-las às populações beneficiárias para a autogestão de seu uso e sua aplicação¹⁶.

Há, pois, um conjunto de princípios, práticas e valores com razoável grau de identidade, em torno dos quais os atores governamentais e não governamentais se movimentam e ao redor dos quais mobilizam milhares de grupos, milhões de pessoas. É preciso saber como se articulam entre si, como e que resultados concretos produzem, como desenvolvem comunidades e regiões, como dão sustentabilidade à inclusão social, como ligam o curto com o longo prazo, o micro com o macro, a fome de pão com a sede de beleza, o local/regional com o nacional e o global, o projeto de desenvolvimento com o projeto de sociedade.

O projeto

A UTOPIA

Os recursos destinados ao Programa Fome Zero pelo governo federal cresceram de R\$ 5,7 bilhões no primeiro ano do atual governo, em

¹⁴ Entrevista com Valéria Alves, em *Empresarial – Jornal da Ação Fome Zero*, nº 29, set. 2005, p. 7.

¹⁵ De acordo com a Cartilha da Rede de Tecnologia Social, 2004, p. 7.

¹⁶ *Idem, ibidem*, p. 7, 11 e 12.





Selvino Heck

2003, para R\$ 9,2 bilhões em 2004. E estão fixados em mais de R\$ 12,2 bilhões para 2005 e R\$ 16 bilhões previstos para 2006. A soma desses números informa que a União terá investido, a partir de 2003, mais de R\$ 27 bilhões até o final de 2005 e mais de 43 bilhões até o final de 2006 nesta estratégia que traça, executa e impulsiona, em parcerias com governos estaduais e municipais e com a sociedade, o combate à pobreza, à fome e à desnutrição. O Programa Fome Zero tem 31 ações e programas que integram quatro eixos articuladores: ampliação do acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de geração de renda, articulação, mobilização e controle social, além de outras ações do governo federal relacionadas com inclusão social e desenvolvimento local.

O Programa Bolsa Família, principal política de transferência de renda do governo federal, tem impacto significativo na economia dos municípios brasileiros, segundo estudo da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, que analisou dados de julho de 2003. É o maior programa de transferência de renda do mundo, beneficiando mais de 8 milhões de famílias, com repasse mensal de R\$ 600 milhões, presente em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal.

Em algumas localidades, o Bolsa Família chega a representar mais de 40% da renda municipal, segundo a professora Rosa Maria Marques (2005). Os dados revelam que, quanto menor a receita disponível nas cidades, maior é o impacto dos recursos transferidos. Isso acontece principalmente no Nordeste, onde há maior desigualdade em relação à distribuição de renda. A explicação, segundo a pesquisadora, deve-se ao fato de que o gasto governamental tem efeito multiplicador na economia. As compras que o governo efetua resultam em novas demandas para as empresas que, ao aumentar a produção, elevam os pedidos a seus fornecedores, aumentando também o nível de contratação dos trabalhadores. O processo tem continuidade na cadeia produtiva, beneficiando empresas que atendem ao governo e à população em geral (Marques, 2005).

Os programas assistenciais como o Bolsa Família estimulam a economia nordestina. Nos últimos seis meses, o comércio nos estados da região, onde vivem quase 50% das famílias beneficiadas, cresceu até seis vezes a média nacional, chegando a 28% na Paraíba. Empresas do Nordeste lançam artigos e lojas voltadas para os beneficiários dos programas e redes de varejo detectam alta de mais de 10% nas vendas de produtos populares. Para o economista José Márcio Camargo, da PUC do Rio de Janeiro, sócio-diretor da Consultoria Tendências, parte importante da ren-



da do Nordeste vem hoje desses programas, com impactos significativos sobre a demanda, pois seus “efeitos gerais são multiplicadores”¹⁷.

Guaribas, no Piauí, é uma das cidades-piloto de implementação do Fome Zero, onde acontecem diversas ações na área urbana e nas comunidades rurais. O programa mais abrangente é o Bolsa Família, que contempla 719 famílias com benefícios mensais entre R\$ 50 e R\$ 95. O Fome Zero injeta R\$ 76.355,00 mensais na economia local. Esse dinheiro, além de abrandar as necessidades básicas das famílias beneficiadas, contribui para dinamizar a economia do município com efeitos positivos no comércio e na circulação de mercadorias. O dinheiro vai, basicamente, para alimentos e bens. A casa de Sueli Maria Dumont, moradora do Sovaco da Cobra, bairro de Jaboatão dos Guararapes, na região metropolitana de Recife, está em obras para a construção de um terceiro quarto. Em setembro ela trocou a geladeira e a antiga TV pequena em preto-e-branco por uma maior, usada e colorida. “Também está dando pra comprar uma ou outra roupinha para os meninos. Aqui em casa o dinheiro do governo só não vai para bebida e cigarro. No resto, a gente gasta”¹⁸. O impacto do poder de compra maior da população pode ser medido pelos pequenos comércios que são inaugurados com frequência cada vez maior. São estabelecimentos como farmácias, mercadinhos, bares, lanchonetes, sorveterias e salões de beleza, entre outros.

O governo estimula e desenvolve em Guaribas uma série de ações simultâneas pela geração de trabalho e renda. As ações, com apoio de diversas empresas e instituições, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), incluem capacitação técnica de agricultores, orientação sobre como abrir e gerir cooperativas e associações produtivas, apoio para o desenvolvimento de infraestrutura, orientação sobre como negociar melhor na hora de comercializar a safra, entre outras.

Um exemplo concreto ilustra como a capacidade de articulação do Fome Zero pode contribuir para a geração de renda. Em Cajueiro, comunidade localizada a 30 quilômetros da sede municipal, orientados por técnicos especializados, 25 moradores se associaram para criar uma Casa de Farinha, pequena usina para processar mandioca, obtendo como produtos finais a farinha e a goma, utilizada para fazer tapioca. A construção da Casa de

¹⁷ Conforme declaração em “Lula e economia ganham com programas”, *Folha de S.Paulo*, 30 out. 2005, p. A-6.

¹⁸ *Folha de S.Paulo*, 30 out. 2005, p. A-6.



Selvino Heck

Farinha mobilizou seus 25 sócios. Quando entrar em operação, permitirá aos sócios receber até 20 vezes mais pela mandioca que plantam, uma vez que ela será vendida já processada, como produto final de maior valor agregado, e não mais por intermediários.

Os resultados positivos na economia local e a organização dos produtores aparecem também em outros programas e ações. O impacto da proliferação de cisternas na renda das famílias e na economia dos municípios é inquestionável. Gente que ficava boa parte do tempo por conta de buscar água passou a ter condições de procurar trabalho remunerado. O município de Campo Alegre de Lourdes, na Bahia, pioneiro na construção em larga escala de cisternas, já observa o crescimento de novas oportunidades de negócio, como a apicultura. Valkíria Alves, presidente da ASA, comenta:

Está surgindo um grande grupo de “agricultores pedreiros” espalhado pelo semiárido. O programa (das cisternas) vem capacitando também agricultores familiares que têm noção de construção e que estão hoje erguendo as cisternas. [...] E o empresariado fica também mais motivado e sensibilizado a conhecer melhor o programa, vê que suas contribuições estão realmente chegando lá na ponta social, das famílias que precisam desses recursos.¹⁹

O Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) também apresentam reflexo positivo direto sobre a vida dos pequenos agricultores e suas comunidades. É o caso da Cooperativa de Produção Agropecuária Vitória (Copavi), em Paranacity, região Noroeste do Paraná. As 29 famílias pioneiras do Assentamento Santa Maria produzem 500 litros de leite por dia, 12 mil quilos de açúcar mascavo e 1.500 quilos de melado por mês, além de frutas e hortaliças, gerando um rendimento mensal de R\$ 25 mil. Já 150 famílias de Ceará-Mirim, no Rio Grande do Norte, garantem seu sustento com a venda de produtos agrícolas à prefeitura, que depois se encarrega de levar macaxeira, milho, carne, alface, rúcula, peixe, abacate, camarão e feijão para a mesa de cerca de 6 mil pessoas de baixa renda. A produção leiteira (de cabra e de vaca) da Paraíba aumentou 276% em menos de dois anos, passando de 20 mil litros para pouco mais de 120 mil, graças ao Programa do Leite, que faz parte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O projeto beneficia 2.641 pequenos produtores e atende a

¹⁹ Entrevista com Valéria Alves, em *Empresarial – Jornal da Ação Fome Zero, op., cit., p. 7.*

uma demanda de 100 mil crianças. Assim, Pedro Paulo Reis Neves, do município de Cabaceiras, no coração do Cariri paraibano, deixou o trabalho “alugado”, em outra propriedade, com uma renda de R\$ 150 para ter uma renda mensal de R\$ 600 e poder ter um financiamento do Pronaf e assim aumentar o número de cabras de sua propriedade²⁰.

Para os processos de desenvolvimento regional coordenados pelo Ministério da Integração Nacional são esperados produtos da ação transversal: implementação de uma nova política de integração nacional e de desenvolvimento regional, envolvendo uma inédita articulação transversal do governo federal e deste com os estados, municípios e organizações sociais locais, permitindo gerar, em curto e médio prazos, emprego, renda e trajetórias locais de desenvolvimento; implementação de ações pactuadas com as organizações sócias locais nas mesorregiões selecionadas, gerando impactos em seu desenvolvimento; definição de uma nova forma de intervenção no Semiárido, fornecendo elementos para um modelo que articula a infraestrutura hídrica com programas e projetos de desenvolvimento regional sustentável; desenvolvimento de sub-regiões da Faixa de Fronteira em uma perspectiva de integração transfronteiriça, fornecendo um modelo para uma ação global na zona de fronteira. Com base nessas iniciativas transversais, a perspectiva é a geração de resultados, em curto e médio prazos, nessas sub-regiões, envolvendo dimensões estratégicas que vão desde a infraestrutura econômica e social até o estímulo à atividade econômica e à organização da sociedade, constituindo um marco da implementação transversal da Nova Política de Desenvolvimento Regional²¹. A territorialização desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), segundo o assessor Marcelo Duncan, é totalmente comprometida com a distribuição de renda, pois pretende, a médio e longo prazos, influir na distribuição e no uso do conhecimento e do poder nos territórios. O “local”, para o MDA, ultrapassa um município, uma iniciativa coletiva ou um arranjo produtivo qualquer. O que se propõe são ações coletivas interligadas, associadas, incrementadoras, inovadoras, autogeridas, que dependam de arranjos de maior amplitude e de uma gestão social mais abrangente. O Ministério do Desenvolvimento Agrário propõe o “território da identidade”, na perspectiva de

²⁰ Conforme relatou a Ana Carvalho em “Renda Social”, *IstoÉ*, 26 out. 2005, p. 38.

²¹ Ver Cartilha de Programas de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Nacional, 2004, e o texto “Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional”, Grupo de Trabalho Interministerial, Programas de Desenvolvimento Regional, set. 2005.



Selvino Heck

que acordos mais amplos viabilizarão iniciativas articuladas a investimentos públicos, organizando redes que cooperem em sistemas capazes de gerar energia suficiente para vencer o imobilismo, a exclusão, a omissão, com concomitante renovação política, social e econômica. No entanto, Marcelo Duncan adverte: não se tem uma avaliação consistente de resultados ou de impactos, o que é um dos objetivos do trabalho a partir de 2006, pois são “necessários de dois a três anos de trabalhos nos territórios para que se evidenciem resultados efetivos e supostos impactos”.

As comunidades indígenas e quilombolas têm sido beneficiadas por uma série de programas e ações que valorizam a identidade étnica e o patrimônio cultural. Lucas, um assistente técnico participante das ações, afirma: “O que mais entusiasma são os relacionamentos interpessoais. Um ajuda o outro. Vejo que um está cansado ou sobrecarregado e vou lá ajudar. Todos ajudam, pois estão ajudando a eles mesmos”. E complementa a auxiliar Leda: “A gente participa de tudo e aprende cada vez mais”²².

Acrescente-se a esse quadro que o cenário de juros em queda, inflação baixa e crescimento da economia vai abrir espaço, em 2006, para o terceiro ano consecutivo de recuperação da massa salarial, o que não ocorria desde o início do Plano Real. A massa salarial real começou a se recuperar em 2004, com expansão de 2,1%. As previsões indicam uma elevação da massa salarial de 5% em 2005 e também em 2006, já descontada a inflação. Se confirmadas, o ganho será de 12% desde 2004. Isso se deve ao crescimento pelo segundo ano consecutivo do PIB, que abriu espaço para boas campanhas salariais. A isso se agrega o crescimento real de 7% do salário mínimo acima da inflação ocorrido esse ano, mesmo percentual que corrigiu uma série de benefícios, como as aposentadorias, as pensões rurais e por invalidez, o que deverá ocorrer novamente em 2006. Considerando apenas o Nordeste, o reajuste de 7% em termos reais do salário mínimo deve injetar R\$ 2,9 bilhões em 2005. O crescimento mais forte da massa salarial e dos benefícios dará fôlego extra aos setores mais sensíveis à melhora de renda, como os de alimentos, bebida e vestuário, e deve impulsionar os bens duráveis de baixo valor agregado, como os eletrodomésticos de menor porte²³.

²² Conforme declarações à revista *Fome Zero*, Balanço dos Programas e Ações, out. 2005, p. 31.

²³ Ver matérias em: *Folha de S.Paulo*, 30 out. 2005, p. A-6, e *Valor Econômico*, 31 out. 2005, capa e p. A-3.



Não é objeto específico desta reflexão a análise da influência positiva ou negativa da política macroeconômica vigente, sobre a qual há grandes debates no governo e na sociedade, quanto à repercussão sobre a diminuição do desemprego e do mercado informal, à distribuição de renda, à ativação e ao desenvolvimento de um mercado interno de massas. Há, contudo, um conjunto de resultados das políticas desenvolvidas pelo governo federal, em parceria com governos estaduais e municipais e organizações da sociedade, que permite vislumbrar melhorias concretas de renda de populações pobres e de ativação das economias locais, principalmente em pequenos municípios do Semiárido e da região Norte e nas comunidades mais pobres de todo o Brasil. Ainda é um processo incipiente, sobre o qual estão em curso avaliações e análises, em sua maioria não conclusivas.

O POTENCIAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

A economia solidária, hoje cada vez mais reconhecida por governos e na sociedade, compreende hoje um universo de 2 milhões de pessoas e mais de 20 mil empreendimentos espalhados por todo o Brasil. Além disso, hoje conta com um grau de organização nacional, especialmente por meio do Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Os próprios empreendimentos e seus participantes têm travado um amplo debate sobre sua capacidade de organização para superação dos estrangulamentos, bem como sua condição ou não de se tornar alternativa à lógica de produção capitalista, forjando valores diferentes do individualismo, do consumismo e da exploração do trabalho, com prevalência da solidariedade e da partilha do que é produzido.

Para a consolidação da economia solidária, há estrangulamentos e dificuldades de várias ordens. O Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil descreve uma situação concreta a ser enfrentada em sua implementação e verifica as perspectivas de mudança/transformação na realidade das pessoas envolvidas. Eis o exemplo dado:

A maior parte dos produtores de mandioca não utiliza tecnologia adequada, tanto em relação à utilização de adubação e corretivos de solo, como também de cultivares. Algumas áreas, no período chuvoso, sofrem erosão, por falta de informação e máquinas para realizar obras de contenção e curvas de nível. Da produção de mandioca, 25% é beneficiada na região (produção de farinha); tanto a farinha quanto o restante da mandioca são vendidos de forma isolada a intermediários. Com relação às fábricas familiares de farinha, a lenha para utilização nos fornos é retirada do cerrado, já se mostra



Selvino Heck

escassa e cada vez mais difícil de ser conseguida, elevando o desmatamento do cerrado e comprometendo a sustentabilidade da atividade a longo prazo. A farinha produzida nas unidades familiares é de baixa qualidade. É elevado o analfabetismo entre as famílias dos produtores e baixo o nível de associativismo. A produção, mesmo com a elevação proposta, pode ser absorvida pelo mercado sem maiores dificuldades.²⁴

São descritos diferentes problemas que assolam a comunidade e os produtores de mandioca, desde os de constituição de uma cadeia produtiva, os de capacidade técnica, os de organização dos produtores, os culturais da comunidade, até os ambientais, refletindo em boa medida os elementos de estrangulamento dos grupos de economia solidária e sua contribuição para o desenvolvimento local. Para o meio urbano, mudam os produtos e as relações culturais, mas os problemas fundamentais são semelhantes.

São desafios presentes em quase todos os empreendimentos. O Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil responde, na capacitação dos seus agentes educadores e executores, com as seguintes propostas: elevar a renda das famílias envolvidas na atividade, por meio do aumento da área atualmente plantada, aproveitando áreas já abertas e não exploradas; adoção de novas tecnologias, melhoria da infraestrutura de produção; aumento da produtividade, redução de custos de produção, agregação de valor ao produto; melhora do nível tecnológico de produção e beneficiamento; capacitação dos envolvidos nas diversas etapas do processo; incentivo ao associativismo; redução do analfabetismo dos membros das famílias dos produtores; estímulo à adoção de práticas de conservação ambiental e de solo e recuperação de áreas degradadas de cerrado; melhora da distribuição de renda ao longo da cadeia de valor da atividade produtiva. O programa propõe-se ainda a contribuir na superação desses problemas, possivelmente com parceiros e na própria organização da comunidade²⁵. Cabe também mencionar o papel do Estado e dos governos em desenvolver as experiências de economia solidária e como ligá-las, de forma consciente e com sentido coletivo e comum, a projetos de desenvolvimento local/regional. Podem ser uma base, um ponto de referência para

²⁴ Polígrafo do curso de Desenvolvimento e Regional Sustentável, Universidade Corporativa Banco do Brasil, 2004, p. 30.

²⁵ *Ibidem*, p. 21.





articular atores, para produzir redes de produção, comercialização e abastecimento, desde que haja uma legislação favorável, acesso ao crédito com um mínimo de burocracia e apoio técnico e logístico.

A economia solidária tem potencial de contribuir no desenvolvimento das pequenas comunidades e das periferias dos grandes centros urbanos. Um imenso número de entidades, pessoas e organizações pode ser integrado nas redes de economia solidária. Em sua maioria são comunidades locais que têm enraizamento na cultura local e fazem parte dos acúmulos produzidos pelos movimentos populares nas últimas décadas. Mas há, por outro lado, questões de fundo não respondidas. Como a economia solidária (ou os empreendimentos autogestionários) enfrenta a produção capitalista em escala? Como articular a presença na economia local com processos econômicos nacionais e até internacionais? Como garantir que os valores e princípios sejam mantidos quando os empreendimentos crescem? Como garantir uma gestão democrática?

A CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

A pergunta a ser feita é: de que forma e em que profundidade essas políticas públicas e essa participação da sociedade nos processos levam de fato ao desenvolvimento local e regional? Ou trata-se, mais uma vez, de programas e ações que vêm de cima para baixo, de forma autoritária, ou são meramente assistencialistas? Como as comunidades locais, ao longo do tempo, poderão tornar-se autossustentáveis? Como os processos locais interferem nos processos nacionais, na distribuição de renda e na diminuição ou no fim da pobreza? Formam cidadãos conscientes e participantes? Desenvolvem econômica, social, cultural e ambientalmente a comunidade e a região?

Não resta dúvida de que há um esforço inédito do governo federal em criar condições para que os problemas sociais sejam enfrentados e a cidadania seja conquistada pelos mais pobres com sua incorporação política e social. Também a sociedade vem construindo instrumentos próprios, muitas vezes sem nenhuma participação do poder público, de solução dos problemas do povo. E a parceria entre governo e sociedade vem-se estreitando em objetivos e práticas comuns, envolvendo um conjunto de atores sociais, movimentos sociais, igrejas, escolas e universidades, meio empresarial, com sentido não assistencialista, sentido de políticas públicas e de resgate da cidadania das populações pobres.

Cabe analisar se os esforços e as políticas são suficientes. O ministro Patrus Ananias, do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, revela: “Nosso desafio agora é articular o Bolsa Família com políti-



Selvino Heck

cas de desenvolvimento local e geração de renda”. E continua: “O país tem uma dívida social acumulada que nos envergonha, e resgatá-la não será um processo simples e rápido”²⁶. Já a economista Lena Lavinias ressalta: “Para diminuir a pobreza e a desigualdade, é preciso criar oportunidades e ampliar a oferta de serviços para essas pessoas”²⁷. Há distribuição de renda? Segundo Carlos Lopes, representante no Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é preciso mais que o Bolsa Família para enfrentar a desigualdade ou para produzir impacto positivo no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²⁸. Os programas de transferência de renda produzem resultados imediatos para as pessoas e famílias beneficiárias, mas não as retiram da pobreza. Sequer garantem de forma permanente e regular alimentação suficiente e adequada, embora as retirem da fome e da desnutrição crônica. Não se ataca com esses programas a injusta distribuição de renda nem se garante autossustento por meio de renda própria, emprego, salário.

Não há dúvida, porém, pelos exemplos citados e pelo que mostram pesquisas, análises e estudos, muitos em realização, não conclusivos, de que se forja uma base para chegar a políticas estruturantes, que podem dar consistência a futuros projetos de desenvolvimento local. Retirando as famílias da fome imediata e da desnutrição, injetando recursos financeiros nas localidades e nos municípios pobres e mesmo nas regiões metropolitanas, há um primeiro incremento do comércio local, da produção local. A economia ganha uma espécie de sobrevida ou ânimo, ainda que em produtos básicos, de consumo popular e de necessidade imediata, como alimentos, roupas, material de construção e objetos e instrumentos de utilidade no lar.

Não se vislumbra, porém, a partir daí, que esteja em curso um projeto de desenvolvimento local ou regional. Os atores econômicos e sociais não têm essa percepção. Os mecanismos de crédito, financiamento da produção ou não existem, ou são precários, ou pecam pelo excesso de burocracia para efetivo acesso. A legislação existente não favorece pequenos empreendimentos, não cria facilidades para obtenção rápida de crédito e de apoio técnico. Não há uma articulação de setores econômicos, de agentes locais capazes de impulsionar de forma sustentável um processo de desenvolvimento. O poder público local geralmente permanece afastado de contri-

²⁶ *Valor Econômico*, 25 out. 2005.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Informações apresentadas no Seminário Internacional Bolsa Família, 20 out. 2005.

buição. Quando consegue superar práticas clientelistas históricas, intervém apenas na fiscalização das contrapartidas dos programas, mas não tem capacidade nem instrumentação política, tecnológica, metodológica para intervir no processo, propor avanços, articular as forças econômicas e sociais.

Os projetos do governo federal que atuam no combate à fome, à desnutrição, à exclusão social, além de ainda estarem em fase de implementação e consolidação, têm pouca articulação entre si. Há, por exemplo, vários processos de territorialização que, embora promovam um diálogo incipiente entre si, caminham de forma autônoma, como os da territorialização do MDA, os Consads, o DRS do Banco do Brasil, as ações do Ministério da Integração. Embora os objetivos e as metodologias apresentem semelhanças, há pouca interação entre as ações, pouca troca de informações. Assim, não se potencializam objetivos e ações e há superposição de diálogo com os mesmos atores econômicos e sociais. As políticas sociais em geral também têm espaços próprios. A intersectorialização pretendida está longe de acontecer efetivamente nas comunidades, na base. Há muitas ações superpostas. O Programa Fome Zero é coordenado por Grupo de Trabalho, instituído pelo presidente, que tem conseguido avançar na intersectorialização, na definição de objetivos comuns entre os ministérios que o integram. Há outros GTs sobre vários temas, mas em geral com pouca agilidade e autonomia para propor políticas. Há muitas vezes mais debate teórico e retórico que capacidade de ação e de desenvolvimento e implementação de ações com as populações visadas. A alimentação (merenda) escolar não se integra com o Programa de Aquisição de Alimentos – o que seria desejável – em consequência de dificuldades práticas e de razões legais e burocráticas, como a lei de licitações. O Bolsa Família, nas suas ações imediatas, ainda precisa avançar nas ações de controle social e de integração das famílias com os processos de educação cidadã e de organização das famílias para o auto-sustento. As empresas públicas que têm ações ligadas ao Fome Zero não participam do GT e pouco intercâmbio têm entre si ou com os órgãos da administração direta. Há ações estruturantes e de desenvolvimento local de relevância, como as da Petrobras, da Fundação Banco do Brasil (FBB), do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), de bancos públicos, entre outras, que trabalham com recursos humanos e financeiros expressivos e, por esse motivo, poderiam produzir uma sinergia multiplicadora. No entanto, elas estão distantes umas das outras, às vezes atuando com os mesmos movimentos sociais, nas mesmas regiões ou com os mesmos agentes econômicos e as mesmas políticas, superpondo ações



Selvino Heck

e recursos. As ações e os recursos dos bancos públicos, guardadas suas especificidades, geralmente não se complementam. Mesmo os estudos realizados por órgãos vinculados ao governo, como o Ipea, a Fundação Getúlio Vargas, o IBGE, embora largamente utilizados e alardeados, têm pouca integração de dados e objetivos, ou mesmo são pouco conhecidos e utilizados nos órgãos de ponta que propõem, implementam e executam as políticas de inclusão social. Há ainda lacunas a ser preenchidas, como a ausência de uma política nacional de abastecimento, hoje em discussão no Consea e no governo, ou a existência de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Não há um sentido comum, um projeto identificado de desenvolvimento local e regional articulado com um projeto nacional de desenvolvimento nas ações e políticas empreendidas. Houvesse um planejamento integrado, conhecimento mútuo das políticas, objetivos traçados em comum na administração direta e indireta, de acordo com a multiplicidade de ações e recursos existentes, com certeza haveria muito mais e melhores condições de estabelecer, em plano nacional, descendo ao regional e local, processos de desenvolvimento com sustentabilidade, envolvimento amplo de comunidades e resultados muito mais qualificados que os obtidos atualmente com a dispersão e autonomia das instituições envolvidas.

Mesmo assim pode-se afirmar que, além de diminuir ou impedir o flagelo da fome e desnutrição, estão se constituindo bases para projetos de desenvolvimento local e regional. Tem-se o pão, há o espaço para a palavra, abre-se o caminho do projeto. A sensibilização dos atores torna-se possível. O Talher – Rede de Educação Cidadã, por exemplo, os Fóruns de Economia Solidária, os processos de territorialização dos diferentes órgãos do governo e as iniciativas da sociedade têm envolvido milhares de atores sociais, entidades e instituições. E que não ficam apenas no pão. Levam também a palavra, debatem e propõem o projeto. Diminui aos poucos o fantasma da falta de comida, da insegurança alimentar e nutricional. Há a condição de juntar parcerias, de envolver as comunidades. Processos básicos de alfabetização, de acesso à cultura, de formação política e social tornam-se viáveis. Há abertura para que um conjunto de forças políticas e sociais e organizações possam intervir, participar e tornar-se protagonistas.

São necessários, entretanto, instrumentos hoje inexistentes para se avançar sobre esta base inicial. As políticas públicas precisam chegar de forma articulada e mais efetiva. A saúde precisa conversar com a educação, que precisa conversar com a assistência social, que precisa conversar com a política agrícola e esta com a política ambiental, e assim por diante. Os atores locais, o poder público e as organizações sociais existen-



tes ou por serem criadas devem receber o estímulo e o sentido de que não basta a assistência dos governos ou algumas ações isoladas. Eles necessitam de maior apoio técnico-financeiro, com mais investimentos em todos os níveis educacionais, especialmente na educação de base. Precisam reunir esforços, conhecer a realidade e as potencialidades locais, as riquezas existentes, sejam econômicas, sejam culturais, sejam de tradição, para, a partir delas, desenvolver intercâmbios, em um primeiro momento na própria comunidade ou município; em um segundo momento, regionalmente. Segundo o economista Ignacy Sachs, dever ser constituída uma extensão urbana, um Pronaf urbano. O trabalhador urbano deve ser tratado como o rural em termos de apoio técnico, de financiamento, de crédito pelo Estado²⁹. Até porque a população brasileira hoje é majoritariamente urbana (80%) e especialmente vive nas médias cidades e nas regiões metropolitanas, onde os problemas são maiores, onde o desemprego é explosivo e onde proliferam as iniciativas individuais, coletivas e solidárias de sobrevivência, autossustento e cooperação.

Os atores sociais, movimentos sociais, ONGs, pastorais de igrejas, que têm autonomia e objetivos próprios, ainda se articulam precariamente com os programas e as ações de governo nos quais há espaço para o diálogo, a colaboração e a atuação comum. Não há um processo organizado, salvo em situações localizadas ou de forma incipiente, com metodologia construída coletivamente, de formação de cadeias produtivas – produção, comercialização, abastecimento –, com apoio técnico e financeiro regular e permanente ou autofinanciamento, para que os atores possam ter segurança de apostar na proposta. Há pouco conhecimento das realidades locais e, portanto, pouca condição de avançar. As parcerias governos/sociedade em geral são tópicas e setoriais. Não há planejamento de curto, médio e longo prazos.

Pode-se concluir que há uma base e um potencial que as políticas de transferência de renda, as políticas de apoio, os programas como o Fome Zero, outras políticas públicas de desenvolvimento local e regional oportunizam e abrem. São, porém, insuficientes do ponto de vista de distribuição de renda, de inclusão social em seu sentido amplo e de proporcionar processos de desenvolvimento local e regional. O que se tem são condições básicas e iniciais para a identificação de projetos nucleadores, “aqueles em redor dos quais é possível fundamentar, projetar e executar estratégias de

²⁹ Conforme salientou Ignacy Sachs, em palestra do Projeto de Desenvolvimento Local, coordenado pelo Instituto Cidadania, em Brasília, 24 out. 2005.



Selvino Heck

desenvolvimento sustentável. Ainda que geralmente refiram-se a projetos produtivos, podem abarcar serviços não necessariamente agropecuários” (Sepúlveda, 2005, p. 195). E ainda prossegue: “A identificação de um projeto nucleador pode ser elemento que dispare um conjunto numeroso e novo de atividades produtivas que poderiam ser realizadas em um espaço determinado” (ibidem, p. 201).

O Estado deveria ter, a partir da base existente e construída e dos projetos nucleadores, um papel subsidiário, ou seja, desenvolver/executar uma ação local ou regional quando não houvesse organização da população – da Igreja, da comunidade, da associação – capaz de realizar a ação. É um princípio desenvolvido nas doutrinas sociais da Igreja católica (em alemão, *Subsidiaritätsprinzip*) que entende o Estado como ente subsidiador da autonomia popular. Isso não significa a terceirização, pois o Estado financia, fiscaliza e constrói junto, mas reconhece os atores sociais como os sujeitos centrais do processo. Esse deveria ser um princípio das ações do governo para o desenvolvimento local. É do fortalecimento desses atores, econômica, social e culturalmente, que depende a sustentabilidade de um projeto a médio e longo prazos.

Os processos, portanto, têm de ser participativos, não só por serem mais eficientes econômica e socialmente, mas porque fortalecem a organização, a identidade dos atores sociais, adequando-os também à realidade ambiental e cultural. As ações de Estado deixam de ser assistencialistas e este permite que princípios e práticas democráticas perpassem sua estrutura e sua burocracia, ao mesmo tempo que reconhece a sociedade organizada como parceira efetiva e não subordinada.

Há, pois, um longo caminho a percorrer, no âmbito governamental e na sociedade, para sensibilizar parceiros internos e externos, de construir pontes e espaços de diálogo permanente, de estabelecer objetivos, de socializar metodologias. Mas pode-se reconhecer que há uma base e um ponto de partida com alguma solidez, com história estabelecida, ainda que estejamos em um país continente, de grande diversidade regional, cultural, de costumes e tradições.

O papel dos pobres na transformação

É pertinente a pergunta sobre quem são hoje os milhões de pobres e excluídos, com o empobrecimento geral das últimas décadas, e onde estão estes pobres e excluídos, como vivem e sobrevivem, cabe fazer um questionamento. Se eles, principalmente os mais pobres entre os pobres,



estes que são beneficiados mais diretamente pelos programas sociais e políticas de transferência de renda do governo e são o alvo de grande parte das ações da sociedade, ainda têm um papel na transformação econômica, social e cultural; se têm algum espaço novo ou se apenas são sujeitos passivos do desempenho da política e da economia. Em outras palavras: as populações excluídas têm capacidade, têm ou podem construir instrumentos que levem à sua autoemancipação? Do meio de sua pobreza e mesmo indigência podem emergir como cidadãos com dignidade, pessoas humanas e coletividades gerindo seu destino, se autodesenvolvendo e desenvolvendo suas comunidades? Conscientes e organizados, sendo milhões, têm potencial de mudar os rumos do desenvolvimento, de exigir distribuição de renda, de influir decisivamente na transformação econômica e social?

Nas últimas décadas, os movimentos sociais e o movimento sindical fortaleceram-se no Brasil como atores políticos e sociais tendo como protagonistas os trabalhadores fabris com carteira assinada, como os metalúrgicos, os trabalhadores de serviços, a exemplo dos bancários, os funcionários públicos, entre eles os professores, e os agricultores familiares e setores de classe média. Construíram organizações sociais e políticas e um movimento sindical com relativo poder e capacidade de influência nos rumos do país, na redemocratização, na conquista de direitos. Tornaram-se voz ouvida e respeitada, tiveram vez de maneira inédita na história do Brasil. Mas esses são trabalhadores com relativa estabilidade de emprego, salário garantido no final do mês, qualidade mínima de vida além da mera sobrevivência.

A exceção mais relevante é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que organiza os despossuídos do campo na luta por direitos e reforma agrária. Na última década, fruto do desemprego brutal existente, os setores sociais que construíram a Central Única dos Trabalhadores (CUT), os movimentos de luta pela saúde e moradia e as organizações dos pequenos agricultores diminuíram numericamente, perderam renda, levando à escandalosa concentração de renda hoje existente no Brasil. Houve um empobrecimento geral da população, atingindo até mesmo parcelas expressivas do funcionalismo público e da classe média, que também tiveram prejuízo em seus rendimentos.

Se de um lado existem subempregados, trabalhadores informais, biscateiros, desempregados, que somam milhões por todo o Brasil, de outro, esse mesmo contingente fez emergir a economia solidária e as organizações de geração de trabalho e renda, as organizações de catadores de lixo e recicladores, as mulheres que se organizam em associações e cooperativas, os ambulantes, as organizações das populações negras e indígenas. Em que



Selvino Heck

medida esse exército das regiões metropolitanas, das periferias das cidades médias e dos grotões das pequenas cidades tem papel transformador, é capaz de impulsionar a economia local, pode contribuir para desenvolver as comunidades locais e regionais, pode introduzir novos valores e práticas econômicas, sociais, culturais, ambientais? Esse exército é formado pelas 8 milhões de famílias hoje atendidas pelo Bolsa Família, 11 milhões em 2006, e pelos demais programas do Fome Zero e de outras políticas de governo, bem como os milhões que participam das milhares de iniciativas da sociedade. São essas pessoas que impulsionam as experiências de organização de base do Semiárido e dos grupos de geração de renda dos centros urbanos. O Talher – Rede de Educação cidadã e o Projeto Escolas-Irmãs, por exemplo, entre outras iniciativas e outros programas, atuam diretamente com essas famílias e populações, buscando despertar sua consciência cidadã, formando-as para a participação em movimentos de reivindicação de direitos e de segurança alimentar. Assim, não existe mais somente o MST. Existem as organizações dos catadores e recicladores, as redes de economia solidária, o Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD), os movimentos dos agricultores familiares, movimentos de jovens na área cultural, em plano nacional. E que começam a despertar perguntas e debates sobre sua interferência, sua força política e sua presença no cenário político, nas eleições.

São forças novas, diferentes em sua organização dos trabalhadores de carteira assinada, dos funcionários públicos, dos agricultores familiares constituídos tradicionalmente. Processos de incorporação política e econômica, com apoio técnico, com crédito para suas iniciativas, com formação política certamente poderão constituí-los em agentes com crescente influência e presença na cena política e social, especialmente se as políticas públicas gradativamente perderem seu caráter populista, clientelista e eleitoreiro, tornando-se políticas cidadãs, com efetiva participação popular e poder decisório.

Em geral, sua organização é ainda relativamente frágil. Estão, em boa parte, mais dedicados ao esforço da sobrevivência cotidiana que na condição de cidadãos e atores protagonistas organizados. Ou são jovens e adolescentes desempregados que se ligam à droga, à criminalidade e à falta de esperança. Mesmo em suas comunidades locais ainda têm pouca capacidade de ser ouvidos e de influir nas políticas vigentes. Mas são milhões e, portanto, têm potencial força política se tiverem acesso ao pão, ouvindo e captando a mensagem e tendo um projeto por construir.

Falta um sentido comum que dê identidade política, social e cultural a essas massas que estão sendo despertadas ou que, pelo menos, têm espa-



ços para ser ouvidas e são respeitadas. Não serão os governos os responsáveis por lhes dar organicidade, mas eles poderão contribuir, abrir oportunidades, se não tiverem medo do negro e do indígena organizados e em luta por seus direitos, das mulheres que gritam, dos pobres senhores do seu nariz. Os próprios envolvidos e beneficiados poderão encontrar caminhos de auto-organização, com apoio de outros setores da sociedade. Esse é um desafio, caso se queira construir uma nação soberana e capaz de acolher seus filhos e filhas com igualdade – uma nação que lhes garanta não apenas comida, mas os ampare como seres humanos com acesso à justiça e aos bens produzidos por todos.

O pão, a palavra e o projeto

A garantia do pão é o primeiro passo, mas não é um ato isolado nem cronologicamente precisa ser dado antes do anúncio da palavra e da formulação do projeto. O pão, a palavra e o projeto caminham de forma articulada, ao mesmo tempo interdependentes e autônomos.

O pão, a palavra e o projeto significam um projeto de sociedade e um projeto de desenvolvimento.

Quando se garante o pão, garante-se a partilha entre todos, tal como Moisés com o maná que caiu para o povo. Sua recomendação foi de que se recolhesse somente o necessário ao consumo próprio, de modo que a gente de cada tenda tivesse alimento em quantidade adequada (Êxodo 16, 16-18), assim como Jesus fez com a partilha dos pães e peixes para os grupos organizados em cinquenta pessoas. O pão, o alimento produzido, a alimentação são direito de todo ser humano. Estado e sociedade são igualmente responsáveis por provê-los. As políticas de governo como o Fome Zero, as ações da sociedade como a Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida fazem parte desse esforço.

A palavra proclama a cidadania – leis, regras, práticas e valores de solidariedade e de justiça – e denuncia a injustiça no acesso aos direitos e a desigualdade na distribuição dos bens, da riqueza e do poder. As políticas de territorialização, os projetos de formação e educação cidadã, as práticas da economia solidária fazem parte da construção de sentidos, de referências de valores, de aproximação entre os seres humanos para uma nova sociedade e um projeto de desenvolvimento alternativo ao atual.

O projeto sinaliza o futuro, a esperança, a utopia. Ele se apresenta como projeto de sociedade a ser buscado e construído e como projeto de desenvolvimento a ser implementado. O projeto de desenvolvimento tem várias dimen-



Selvino Heck

sões: uma dimensão internacional, na relação entre países e nações; uma nacional, no plano interno de cada país, povo e nação; e outra local e regional, onde a população vive e na qual as pessoas estabelecem relações. Essas dimensões devem ser integradas. Uma não se concretiza sem a outra. Nem o local subsiste sem o nacional e o internacional, nem estes se completam sem uma inserção local e regional e sem o reconhecimento de que aí está a base de todo desenvolvimento socioeconômico com dimensão humana.

Ninguém vive sem utopia. Hoje, as utopias estão esgarçadas ou se prendem a conseguir o pão, que acaba nas mãos de poucos.

A globalização ou mundialização é um processo sem volta. Mas não deve esmagar a condição de cada um, de cada comunidade, a possibilidade de cada povo manter vivos seus ritos, sua mística, sua cultura, suas formas próprias de ver a vida e o mundo. Não pode ser uma globocolonização. Assim, o local permanece como espaço privilegiado de qualidade de vida, de respeito à natureza, de (re)conhecimento do outro. Em um mundo no qual a pobreza ou mesmo a miséria e a exclusão social se alastram, é fundamental preservar a identidade local e regional.

Bibliografia

- CADERNO Documentos Institucionais 2, Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais, Ministério do Desenvolvimento Agrário, maio 2005.
- CARVALHO, Ana. Renda social, *IstoÉ*, 26 out. 2005.
- FIORI, José Luís. *O vôo da coruja*. Rio de Janeiro, Record, 2003.
- FOLHA DE S.PAULO. Economia Solidária se concentra no NE, Mercado Aberto, 17 out. 2005.
- MARQUES, R. M. A importância do bolsa família nos municípios brasileiros. *Cadernos de Estudos*, Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, v. 1, 2005.
- MOSCOVITCH, Cíntia. Um novo país é possível, entrevista concedida por José Luís Fiori, *Zero Hora*, 18 jan. 2003. Disponível em: <http://atualaula.vilabol.uol.com.br/fiori.htm>. Acesso em 8 abr. 2008.
- POCHMANN, Márcio. Decadência e enriquecimento. *Folha de S.Paulo*, Tendências/Debates, 2 nov. 2005, p. A-3.
- SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire (org.). *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo, Cortez, 2007.
- SEPÚLVEDA, Sérgio. *Desenvolvimento sustentável microrregional: métodos para planejamento local*. Trad. Dalton Guimarães. Brasília, IICA, 2005.



Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos



Introdução



Este texto busca trazer uma reflexão sobre as experiências de políticas de desenvolvimento territorial em andamento no governo federal. A primeira seção discute os pressupostos de um programa de desenvolvimento local e/ou territorial e suas inerentes contradições. A segunda apresenta as principais abordagens vigentes hoje no governo Lula a respeito da concepção de desenvolvimento local. A terceira aborda a questão da participação local nos conselhos criados, utilizando como exemplo o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e o mecanismo de controle social criado no primeiro ano de implementação do Programa Fome Zero.

PRESSUPOSTOS DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O conceito de desenvolvimento territorial e/ou local pressupõe a existência de mecanismos endógenos ao lugar – onde se realiza a atividade produtiva – que possibilitem a agregação de valor a partir da mobilização de recursos ociosos ali disponíveis ou de uma alavancagem das potencialidades existentes. Ou seja, a idéia de utilizar o conceito de desenvolvimento local,





José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

além de permitir superar a tradicional dicotomia rural/urbano¹, enseja trabalhar as principais “dimensões” (ou “eixos do processo de desenvolvimento”), a saber:

- a) físicas;
- b) socioeconômica e ambiental;
- c) político-institucional.

Um território possui pelo menos três atributos a partir dos quais pode ser caracterizado. Primeiro, ele tem de ser geograficamente definido. É bastante comum, por exemplo, denominarmos um território com base nos acidentes geográficos que o caracterizam, tal como vale, serra, planalto, rio, entre outros elementos. Essa seria sua dimensão *física*. Mas um território também pode ter uma identidade singular, ou seja, pode ser conhecido por algum de seus atributos, por exemplo, a excelência da produção de vinhos, a beleza da natureza, sua cultura. Essa seria a *abordagem socioeconômica e ambiental*. Finalmente, um território pode ser conhecido pela coesão de seus principais atores sociais ou, em última instância, de seu povo. É a *dimensão político-institucional*.

Privilegiar uma ou outra dessas três dimensões fundamentais depende dos objetivos que se desejam enfatizar com a utilização da dimensão territorial do desenvolvimento. Entre os principais objetivos, podemos citar a construção de arranjos institucionais para a gestão de projetos específicos, o fortalecimento do “capital social” da comunidade, a dinamização da economia local e a integração das políticas públicas aplicadas no lugar. Esse último objetivo, do ponto de vista da gestão atual do governo federal, é um dos mais desejados, uma vez que o diagnóstico recorrente das políticas públicas é seu caráter setorial e muitas vezes fragmentado no enfrentamento dos problemas locais.

É importante assinalar que, quando nos referimos a desenvolvimento territorial, estamos querendo privilegiar essa dimensão espacial do desenvolvimento econômico. Isso significa transformar o território em variável operativa em vez de em dado físico, como usualmente se costuma fazer. Tratar o espaço ou território como uma variável ativa significa privilegiar as dimensões socioeconômica e ambiental do desenvolvimento econômico. Isso ocorre, por exemplo, quando tratamos das questões relacionadas

¹ Sobre o debate em torno dessa conceituação do desenvolvimento rural/urbano ver: Veiga (2001) e Graziano da Silva (2001).



Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

à/ao dotação/uso dos recursos naturais e meio ambiente, de alguns produtos agropecuários ou não, que têm sua produção valorizada quando identificadas sua origem e as questões relativas às obras de infra-estrutura, especialmente as de transporte e saúde. É preciso destacar, todavia, que nem todas as ações relativas a essas atividades podem ser arroladas como participantes de um processo de desenvolvimento territorial. Há ações de concertação que resultam em consórcios de municípios ou de empresas intermunicipais de transportes públicos ou de limpeza urbana que meramente expressam necessidades de escala ou de compartilhar responsabilidades em áreas metropolitanas, como, ocorre com o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC ou a Agência de Desenvolvimento Econômico, na mesma região paulista.

Do ponto de vista do *método de implantação* de um programa de desenvolvimento territorial, dois elementos são sempre enfatizados: a) a participação/mobilização dos atores locais; b) o fortalecimento (também conhecido pelo anglicismo *empoderamento*) desses atores locais por meio de mecanismos de descentralização administrativa e financeira das políticas públicas.

Este “manual rápido de conceitos” que acabamos de descrever é mais ou menos aceito pelos gestores públicos para a implementação de diferentes políticas públicas hoje no Brasil. O que queremos fazer a seguir é uma reflexão sobre as possibilidades de alcançar os objetivos antes relatados a partir da abordagem do desenvolvimento local/territorial num país como o Brasil, uma federação de 27 estados e 5.560 municípios.

Vale a pena destacar que no caso brasileiro, após a Constituição de 1988, houve um acelerado processo de desmembramento de vilas, povoados e distritos do município-sede em função de disputas na repartição dos recursos transferidos pelo governo federal. Mais de 1.300 novos municípios foram criados, a maioria deles sem nenhuma condição administrativa e financeira de sobreviver sem a transferência de recursos do governo federal.

A nosso juízo há pelo menos duas *contradições inerentes* a um processo de desenvolvimento local:

- a) a mobilização local de recursos ociosos depende, na maioria das vezes, de mudanças institucionais e da emergência de novos atores sociais;
- b) a descentralização tem conduzido à pulverização de recursos e à perda de escala das ações, e não implicou necessariamente maior participação.

Além disso, há o perigo do “localismo”, ou seja, a perda das dimensões regional e nacional do desenvolvimento econômico, o que leva a crer que tudo se resolve no âmbito local.



José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

Concepções de desenvolvimento local/territorial em âmbito nacional

Pelo menos cinco diferentes concepções de desenvolvimento local/territorial são utilizadas pelo atual governo brasileiro em diferentes órgãos, a saber: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Ministério da Integração Nacional (MIN), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A seguir, apresentaremos um resumo dessas concepções.

O SEBRAE E OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

O Sebrae é um organismo privado pertencente ao chamado “Sistemas S”, ao lado de Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), que recebem um percentual dos salários pagos pelos distintos setores (indústria, comércio e agricultura). O Sebrae foi criado em 1972 para apoiar pequenas e médias empresas em capacitação, acesso ao crédito, rodadas de negócios, geração de emprego e renda, entre outras funções.

O conceito-chave utilizado pelo Sebrae é o de *arranjos produtivos locais (APLAs)*. Segundo se pode ler em sua página na internet:

Arranjos produtivos são *aglomerações de empresas* localizadas em um *mesmo território*, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.²

Esses arranjos são caracterizados

[...] pela existência da *aglomeração de um número significativo de empresas* que atuam em torno de uma atividade produtiva principal. Para isso, é preciso considerar a dinâmica do território em que essas empresas estão inseridas, tendo em vista o número de postos de trabalho, faturamento, mercado, potencial de crescimento, diversifi-

² Disponível em www.sebrae.org.br. Acesso em 10 set. 2008.



Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

cação, entre outros aspectos [...]. Por isso, a noção de *território* é fundamental para a atuação em Arranjos Produtivos Locais. No entanto, a idéia de território não se resume apenas à sua dimensão material ou concreta. *Território é um campo de forças*, uma teia ou rede de relações sociais que se projetam em um determinado espaço. Nesse sentido, o Arranjo Produtivo Local também é um território onde a dimensão constitutiva é econômica por definição, apesar de não se restringir a ela.³

O APL trata-se, na concepção do Sebrae, de um recorte do espaço geográfico (parte de um município, conjunto de municípios, bacias hidrográficas, vales, serras etc.) que apresente sinais de identidade coletiva, que podem ser sociais, culturais, econômicos, políticos, ambientais ou históricos e, além disso,

[...] deve manter ou ter a capacidade de promover uma convergência em termos de expectativas de desenvolvimento, estabelecer parcerias e compromissos para manter e especializar os investimentos de cada um dos atores no próprio território, e promover ou ser passível de uma integração econômica e social no âmbito local.⁴

Isso configura o objetivo da entidade, que é “promover competitividade e a sustentabilidade dos micro e pequenos negócios, promovendo estímulo aos processos locais de desenvolvimento”⁵.

Como se pode ver, a noção do Sebrae de território se aproxima muito da idéia de *clusters* utilizada na microeconomia neo-schumpeteriana para designar um aglomerado de empresas que estabelecem mecanismos de

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ “De acordo com o Sebrae, ao estimular processos locais de desenvolvimento, é preciso ter em mente que qualquer ação nesse sentido deve permitir a conexão do arranjo com os mercados, a sustentabilidade por meio de um padrão de organização que se mantenha ao longo do tempo, a promoção de um ambiente de inclusão de micro e pequenos negócios em um mercado com distribuição de riquezas, e a elevação do capital social por meio da promoção e da cooperação entre os atores do território. Além disso, é preciso observar a democratização do acesso aos bens públicos como educação e saúde, a preservação do ambiente, a valorização do patrimônio histórico e cultural, o protagonismo local, a integração com outros atores, a mobilização de recursos públicos e privados aportados por agentes do próprio arranjo, e a atração de recursos públicos ou privados complementares aos aportados pelos atores locais”. Disponível em <http://www.sebrae.org.br>, acesso em 10 set. 2008.



José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

cooperação e competição não-predatória entre si em torno de determinados mercados.

O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA) E OS TERRITÓRIOS RURAIS

O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), debatido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), até o início de dezembro de 2002, procurou deixar ao novo governo “uma opção estratégica” de “ajudar as microrregiões rurais (territórios geo-sócios-ambientais) a garantir bem-estar e cidadania aos que nelas preferirem viver” (MDA/NEAD, 2002, p. 9).

O PNDRS chamava a atenção de que

[...] é necessário um arranjo institucional que estimule os consórcios intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões (ou territórios geosócios-ambientais), planejar ações de desenvolvimento integrado e captar os recursos necessários à sua execução [...] Esse estímulo pode advir [...] de um Contrato Territorial de Desenvolvimento (CTD) a ser firmado com consórcios intermunicipais com planos microrregionais de desenvolvimento rural [...]. Essa nova proposta deverá preencher o vazio existente entre a transição das políticas de desenvolvimento regional do âmbito ‘macro’ para o ‘mesorregional’ [...]” (MDA/NEAD, 2002, p. 10).

E concluiu:

O nível local/municipal constitui esfera de formulação de políticas públicas absolutamente essencial para o processo de desenvolvimento. Todavia, é preciso entender que existe hoje um verdadeiro vazio entre o mesorregional e o municipal. E que esse vazio precisa ser preenchido por alguma forma de articulação microrregional dos municípios rurais, que inclua seu eventual centro urbano e seus municípios ambivalentes (*ibidem*, p. 11).

A proposta é o reconhecimento de que os pequenos municípios de economia predominantemente agropecuária, polarizados ou não por um núcleo urbano, não têm capacidade individual de formular seus próprios projetos de desenvolvimento local. E mesmo que o façam, estimulados por algum





Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

agente externo, não terão depois capacidade de conquistar os recursos necessários para implementá-lo.

Em 2003, com a posse do novo governo federal e a reformulação da estrutura do MDA, criou-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que ficou responsável pela gestão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf-Infra-Estrutura). A partir dessa mudança, a SDT passou a associar essa modalidade do programa à noção de desenvolvimento territorial (Schneider, Cazella e Mattei, 2004).

Nessa noção, o município deixa de ser considerado a referência dessa linha de crédito, que passa a beneficiar as iniciativas intermunicipais, pois, em seu entendimento, o município visto isoladamente, na maior parte das vezes, é uma unidade administrativa pouco adequada para gestão da rede de relações necessárias ao desenvolvimento rural. Dessa forma, as organizações poderiam ampliar seu raio de relações sociais dos agricultores familiares e dos assentamentos da reforma agrária por meio de ações intermunicipais, pois apontam os autores que: “o município seria uma instância decisiva de controle social, mas insuficiente para responder ao estímulo de uma Proposta de Desenvolvimento (SDT, 2003)” (*idem, ibidem*, p. 44).

Em razão dessas limitações apontadas na esfera municipal, a SDT passou a atuar baseada na idéia de territórios, entendidos os territórios rurais como

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, que se relaciona interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA/SDT/Condraf, 2003) (*idem, ibidem*, p. 44).

Segundo os autores, o governo federal, a partir dessa nova unidade de referência, procura mudar o enfoque das políticas públicas, no sentido de que antes os objetivos do programa estavam voltados ao provimento de infra-estrutura e, a partir desse momento, passam a atuar mais no fortalecimento da organização social dos agricultores familiares e no estímulo à participação das instituições que os representam. Também prevê a partir desse novo formato que as iniciativas locais e municipais se submetam a uma lógica de elaboração de projetos resultantes de demandas dos territórios em que estão inseridos ou de agências e instituições formalmente constituídas como consórcios ou associações, desde que pelo menos em um município existam mais de 100 mil habitantes.





José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

Embora a proposta do MDA incorpore a noção mais ampla de território na formulação dos planos de desenvolvimento local/territorial, na operacionalização é considerado o corte de “território rural”, baseado nos seguintes critérios: baixa densidade demográfica (abaixo de 80 hab./km²); pequenos municípios (população média de 50 mil habitantes); e concentração de agricultores familiares, de famílias assentadas por programas de reforma agrária e de trabalhadores acampados. Dessa forma, esse conceito mistura critérios de definição territoriais com setoriais ligados à agricultura familiar, fazendo um recorte *a priori* do público beneficiário da proposta de desenvolvimento territorial⁶.

Em 2005, o Ministério do Desenvolvimento Agrário apoiou 104 “territórios rurais” e até 2007 tem como meta apoiar mais 280 territórios rurais.

OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSADS) DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Desde 2003 o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) iniciou uma proposta de consolidação de 40 consórcios intermunicipais de segurança alimentar e desenvolvimento local. Cada consórcio abrange em média cerca de 20 municípios. A origem desta proposta está associada à implementação da metodologia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) desde 1999 pela antiga Secretaria do Programa Comunidade Solidária, em cerca de 700 municípios, no âmbito do Programa Comunidade Ativa.

Do ponto de vista tanto metodológico como da articulação das políticas públicas em torno de uma proposta de desenvolvimento local, a concepção de território usada no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) do MDA, que vimos anteriormente, também se aproxima da proposta do DLIS⁷.

Segundo uma avaliação recente da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS⁸:

⁶ Um texto recente que analisa a dicotomia setorial x territorial dos movimentos ligados à agricultura familiar é o de Abramovay, Magalhães e Schröder (2005).

⁷ Os pressupostos básicos do DLIS preconizados pelo Programa Comunidade Ativa podem ser assim descritos: Parceria com a Sociedade, Articulação Intra e Intergovernamental, Convergência e Integração das Ações. Considerada uma estratégia inovadora do governo federal para enfrentamento das causas da pobreza, optou-se por direcionar as ações para localidades carentes nas 27 unidades federativas do país, com base nos seguintes critérios de seleção: a) municípios que possuam Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) inferior ao IDH-M regional; b) municípios que sejam atendidos por, pelo menos, um programa federal estruturante; c) municípios que não sejam beneficiados por programas semelhantes de desenvolvimento local.



Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

[...] em termos de desempenho operacional o Programa Comunidade Ativa foi parcialmente bem-sucedido. Iniciou o processo de promoção do DLIS em 700 municípios. No entanto, em apenas 157 municípios foi realizada a pactuação das Agendas de Desenvolvimento Local, o que gerou grande insatisfação e descrédito entre as lideranças locais organizadas nos Fóruns de DLIS. Apesar da frustração pelo não atendimento dos compromissos com relação às agendas pactuadas ainda existem Fóruns de Desenvolvimento funcionando em algumas localidades e, particularmente, uma percepção da importância do desenvolvimento local para emancipação da pobreza em diversos municípios periféricos do país que vivenciaram a experiência do desenvolvimento local integrado e sustentável.

Em resumo, os projetos do DLIS podem até ter cumprido o objetivo de aumentar o “capital social” das comunidades, mas pouquíssimo fizeram em relação aos demais objetivos anteriormente citados, seja os de dinamização das economias locais, seja os de integração das políticas públicas e de construção de novos arranjos para a gestão de projetos inovadores específicos. Mas, como se diz popularmente, a grande maioria das ações do DLIS ficou só na conversa, sem chegar aos “finalmente”...

A experiência dos DLIS demonstra a importância da coordenação das ações do governo “na ponta” – ou seja, no local – para um projeto de desenvolvimento territorial. Esse talvez seja o grande desafio das ações territoriais de governo: criar sinergias a partir de suas inter-relações locais. Ou seja, fazer que a integração das ações desenvolvidas pelas diversas instituições públicas em determinado local crie “círculos virtuosos” que retroalimentem o processo de desenvolvimento.

Uma evolução das propostas dos DLIS foi a implementação de projetos intermunicipais de desenvolvimento local, que são na essência a proposta dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), iniciada em 2003 no governo Lula, inicialmente pelo extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), e posteriormente absorvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Consad é uma forma de associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas que visam a geração de trabalho, renda e garantia de segurança alimentar e

⁸ Comunidade Solidária. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, Sesan/MDS, 2004, p. 6.



José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

nutricional. Sua proposta é a construção, o planejamento conjunto entre sociedade civil e governo, e a implementação de ações de desenvolvimento local, portanto muito similar às propostas dos territórios rurais do MDA e dos DLISs. No entanto, sua proposta incorpora o conceito da segurança alimentar e nutricional e seus critérios de seleção e priorização também foram diferenciados. O estudo para definição de Consads baseou-se em dados secundários, e não na construção por meio da identidade dos atores sociais locais. Inicialmente, foram selecionados 40 consórcios como prioritários com base em critérios políticos: um por estado, de acordo com a priorização do poder público estadual, totalizando 26, e mais 14 baseados em outros critérios: priorização das regiões Norte e Nordeste; consórcios interestaduais; consórcios com mais municípios no Programa Cartão-Alimentação (PCA) do Programa Fome Zero, e consórcios localizados nas regiões prioritárias do MIN.

Em avaliações preliminares realizadas pelo MDS em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) em 2004, constatou-se que, para a seleção de municípios na composição dos Consads, era necessário que houvesse prévia interação entre as forças sociais locais, governos estaduais e federal (Ortega, 2007, p. 11-14):

Dessa maneira, aumentam-se as possibilidades de sucesso na construção de pacto territorial [...] exatamente por isso é que um arranjo vertical, composto por representantes dos territórios, dos governos estaduais e do governo federal, deveria ser constituído para buscar aquele equilíbrio e ampliar o sucesso do Programa Consads (*idem, ibidem*, p. 12).

Outra constatação diz respeito à importância do envolvimento dos governos estaduais, pois

[...] a pouca capilaridade do Mesa, e depois MDS, sem uma estrutura verticalizada, exigiu a realização de parcerias com os governos estaduais para a implementação dos territórios Consads. Assim, o sucesso dessa política acaba ficando dependente do envolvimento e do interesse dos governos estaduais (*ibidem*, p. 12-13).

Isso, portanto, significa uma carência de uma instância que melhor articule ações, possibilitando maior credibilidade por parte dos governos e sociedade civil e também auxiliando na seleção e na implementação de projetos que contem com essa participação.





Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

Além disso, é necessário tanto um arranjo vertical como maior articulação horizontal:

[...] quando se analisam as propostas originais do Programa Fome Zero, com suas ações estruturantes, emergenciais e locais, salta aos olhos a necessidade de uma ampla articulação interministerial para seu êxito. Assim, mais do que uma ação ministerial, proposta como a dos Consads, que visa à insegurança alimentar e ao desenvolvimento local mediante a inclusão das populações pobres, requerem ações coordenadas de vários ministérios (*ibidem*, p. 13).

Outro ponto levantado nessas avaliações preliminares foi o das dificuldades conjunturais na implementação dos Consads com eficácia e rapidez no ano fiscal, comprometendo a qualidade do trabalho:

[...] a simultaneidade do calendário eleitoral do ano de 2004 (eleições municipais) complica a montagem do Consad e a concertação que alcance um pacto territorial. Dificuldades na liberação de recursos em função da lei eleitoral causaram a desmobilização e a descrença em muitos Consads (*ibidem*, p. 13).

A relação com o poder político local e as dificuldades de ações intermunicipais são também apontadas: “em função do poder público ter uma presença marcante no CONSAD, apesar de sua representação ser de 1/3 dos membros do Consad, a aprovação de qualquer tema fica refém de seus interesses” (*ibidem*, p. 13).

Para encerrar, destacamos dois outros pontos dessas avaliações preliminares apontados pelo autor: o baixo capital social como uma deficiência notável em vários Consads, o que demanda uma capacitação continuada de seus membros, significando uma ação positiva; e a questão das dificuldades institucionais legais encontradas no primeiro ano de estabelecimento dos consórcios. Segundo Ortega, somente com a regulamentação da

[...] Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que reconhece a legalidade dos consórcios e estabelece sua personalidade jurídica de direito público ou privado, viabilizando a cooperação horizontal e para a cooperação vertical, é que muitos problemas de repasse de recursos poderão ser superados. Torna-se assim possível a constituição de consórcios entre municípios, entre estados e municípios ou mesmo entre estados (*ibidem*, p. 14).



José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

Assim, é possível, entre outras ações, executar compras em comum, serviços conjuntos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, criar agência reguladora regional.

O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

A proposta de adotar uma metodologia de planejamento de uso do território foi iniciada no Brasil em 1990, a partir da tentativa de ordenamento da Amazônia. De lá para cá, coordenada pelo MMA, a proposta de zoneamento avançou bastante no país, como o desenvolvimento de vários projetos de zoneamento estaduais.

Segundo consta no documento-base do programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do governo federal, no entanto, o Programa não recebeu os meios necessários ao gerenciamento dos projetos, principalmente para a montagem de um sistema de informações, bem como a alocação de recursos orçamentários correspondentes. Os recursos financeiros para a execução foram distribuídos por diversos órgãos, cujas ações não tinham conexão com uma estratégia nacional.

Nesse contexto, a coordenação nacional do programa considerou a necessidade de recuperar a dimensão do ZEE como um instrumento integrado de planejamento, articulando seus diversos níveis de intervenção correspondentes às ordens de grandeza federal, regional, estadual e local.

Segundo a concepção atual do MMA, o ZEE orienta-se por meio de dois aspectos básicos:

a) proporcionar base técnico-científica e operacional ao planejamento estratégico em nível federal, propondo uma ação sinérgica em termos institucionais, congregando órgãos públicos para a consolidação das informações existentes, integrando e disponibilizando a experiência de cada um deles, a serviço dos tomadores de decisão no país;

b) apoiar técnica e operacionalmente, em âmbito nacional, as iniciativas de projetos de ZEE, nas dimensões sub-regionais, estaduais e locais, incentivando as discussões sobre a ocupação do território, bem como a geração de propostas de uso sustentável dos recursos naturais.

Isso aponta uma convergência de objetivos com os arranjos territoriais, na ausência de recursos para ordenamento territorial de caráter nacional.

A formulação de um projeto de ZEE também envolve a participação dos atores locais e a identificação de demandas locais, mas é sucedida por um diagnóstico ambiental e pela construção de uma base de dados cartográfica, com informações sobre o meio físiobiótico, a dinâmica



Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

socioeconômica e jurídico-institucional para consolidar o projeto, elaborar possíveis cenários, identificar fatores limitantes naturais e estratégias de instalação dos projetos de desenvolvimento.

Assim, grande ênfase é dada ao diagnóstico, muito mais complexo do que os demais projetos de desenvolvimento territorial, além de mais custoso e demorado. Outro diferencial: para servir como instrumento de planejamento de ações integradas, os territórios-base são construídos a partir de uma base física predefinida (bacias hidrográficas e biomas, por exemplo). Não se trata, portanto, de uma construção social, ou “de baixo para cima”. Nesse caso, o meio físico é o mais determinante para sua delimitação, embora isso não descarte aformatação de sub-regiões de um mesmo bioma, delimitadas por identidades construídas socialmente, por exemplo.

O MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O MIN trabalha com o conceito tradicional da divisão territorial adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), microrregiões (agrupamentos de municípios contíguos segundo critérios geográficos, a exemplo de vale, serra, baixada, planalto etc.) e mesorregiões (agrupamentos das microrregiões).

Segundo o documento Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDReg) (MIN, 2003): “considerando a complexidade da realidade regional brasileira, a PNDReg requer uma abordagem em múltiplas escalas”, definindo-se a escala sub-regional como prioritária (*idem, ibidem*, p. 56):

A definição de propostas, instâncias em múltiplas escalas, rompe com a visão tradicional que tendeu a circunscrever o problema regional brasileiro ao Nordeste e Norte do país. O mapa do Brasil deve ser dissecado, agora, em múltiplas escalas, para fins de ação em política regional. Num país continental, as simplificações não dão conta da realidade. Mas a PNDR deve ser acima de tudo nacional, porque essa é a escala compatível com a perspectiva de regulação do fenômeno das desigualdades. Mesmo a ativação dos potenciais de desenvolvimento das regiões e a exploração das diversidades devem se fazer desde a União, tendo por referência o quadro objetivo das desigualdades, sob pena de obtenção de resultados contraditórios aos almejados. Para evitar certa autonomização típica dos “localismos”, a PNDR deve contar sempre com uma regulação nacional (*ibidem*, p. 16-17).





José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

A identificação dos distintos territórios segue os mesmos critérios de agregação geográfica, ainda que se introduzam variáveis socioeconômicas:

Embora algumas variáveis se espelhem nos domicílios ou nos indivíduos, a exemplo de rendimento por habitante, o que se analisa e representa são atributos territoriais característicos das Microrregiões Geográficas (MRG). O valor médio microrregional das variáveis selecionadas permite a identificação de padrões territoriais (*ibidem*, p. 18).

DIVERSAS NOÇÕES DE TERRITÓRIO

Uma conclusão dessa rápida análise das diversas noções de território utilizadas no governo Lula: elas podem (e precisam) ser compatibilizadas entre si, no que diz respeito à definição dos recortes territoriais das áreas de atuação prioritárias, e essa compatibilização é fundamental, sob pena de os territórios prioritários não coincidirem espacialmente, perdendo assim grande parte da sua função de integrar as ações locais dos diferentes órgãos setoriais gestores.

E a unidade básica de quatro dos cinco recortes aqui analisados é o município, com exceção do recorte dos arranjos produtivos do Sebrae. Assim, seria necessário e possível ao menos ajustar os territórios dos consórcios de municípios do MDS – os Consads – aos territórios rurais prioritários identificados pelo MDA e às mesorregiões diferenciadas do MIN, que são aqueles três que definem os territórios por critérios não apenas físicos, mas incorporam dimensões de identidade social e municípios com estágios próximos de desenvolvimento socioeconômico.

É oportuno assinalar que, no documento em que define os territórios rurais prioritários para sua atuação, o MDA listou 22 territórios com o nível de prioridade 1 por apresentarem interseção com as mesorregiões diferenciadas do MIN; e outros 27 territórios com o nível de prioridade 2 por apresentarem interação com os Consads do MDS. No entanto, para outros 39 territórios rurais sem nenhuma interação, foi atribuído o nível de prioridade 3.

Ainda que preliminar, essa diversidade de recortes espaciais – que implicou diferentes níveis de prioridades – dá uma idéia da dificuldade de compatibilizar as ações locais entre os distintos ministérios que já definiram priorizar a abordagem do desenvolvimento territorial. Mas, além da necessidade de compatibilizar os recortes espaciais dos territórios prioritários, é preciso integrar efetivamente as ações na ponta. Não basta



Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

para isso que elas estejam justapostas nem que sejam executadas sob um calendário comum. É preciso combinar as diferentes ações para que se obtenha uma sinergia positiva entre elas, de modo que a soma das partes seja maior que o todo. E isso requer um planejamento e uma coordenação operacional intermunicipal que infelizmente ainda não existem no Brasil.

Poder local e participação social

Um tema que possui forte interseção com as propostas de desenvolvimento territorial é o da constituição de instâncias de participação e controle social no nível local. A respeito desse item, analisaremos dois casos distintos como exemplos de funcionamento e seus desafios: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do MDA e os Comitês Gestores do Programa Cartão Alimentação.

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL (CMDR)

Um livro organizado por Schneider, Silva e Marques (2004) reúne o que há de melhor na análise sobre o papel dos conselhos locais como gestores sociais das políticas públicas no meio rural.

Na apresentação da obra, o atual secretário do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Humberto Oliveira, ressalta o dilema a que estão submetidos esses conselhos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que redesenhou o Estado brasileiro do ponto de vista institucional, introduzindo novos instrumentos de gestão social de políticas públicas, entre os quais se destaca a institucionalização nas esferas federal, estadual e municipal dos conselhos gestores de políticas setoriais ou de políticas públicas (*idem, ibidem*, p. 5).

O secretário acrescenta que esses novos espaços de “formulação, gestão, controle e avaliação de políticas públicas e de concertação dos interesses de diferentes setores” são decorrentes da mobilização e da organização de grupos sociais dos diferentes setores da sociedade, significando uma experiência recente tanto para o Estado como para a própria sociedade brasileira; nos últimos dezesseis anos têm sido “um espaço privilegiado de exercício da cidadania e da democracia, do mesmo modo que tem sido utilizado como espaço de legitimação e de redefinição dos mecanismos de dominação de elites locais através de processos de participação seletiva” (*ibidem*, p. 5).

Favareto e Demarco (2004), visando demonstrar a proporção e a profusão do número de conselhos existentes, utilizam uma estimativa de 2001 do IBGE que aponta a existência de aproximadamente 27 mil conselhos,



José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

abrangendo 99% dos municípios brasileiros, numa média de 4,9 conselhos por município. De acordo com esses autores,

[...] a tendência é de que esse número tenha aumentado ainda mais desde a divulgação destes dados, já que novos programas criados pelo governo federal também prevêm a criação de conselhos municipais em suas respectivas áreas de abrangência, como, por exemplo, no caso da segurança alimentar (*ibidem*, p. 122).

Os autores acrescentam que, segundo Abramovay (2001), Gohn (2001) e Dagnino (2002), em análises setoriais realizadas pela Fundação Seade para a Assembléia Legislativa de São Paulo,

[...] a maior parte dos estudos sobre essa nova modalidade de gestão social de políticas têm destacado aspectos contraditórios em tais experiências: de um lado, tem-se enfatizado a precariedade da participação nesses espaços e as tentativas, muitas vezes bem-sucedidas, de submetê-los aos esquemas de poder tradicionais típicos dos pequenos municípios; por outro lado, por mais precários que sejam, os conselhos têm criado a possibilidade da efetiva participação de segmentos que até então não tinham canais para expressar suas opiniões e demandas, algo de extrema importância se considerada a tradição brasileira de forte apartação entre a gestão da coisa pública e as populações dela beneficiárias (*idem, ibidem*, p. 122).

O artigo de Silva e Marques (2004) demonstra que nas décadas de 1980 e 1990 a descentralização, articulada com a participação social, foi marcante nos discursos e nas propostas políticas democratizantes no Brasil:

O reforço e o maior protagonismo das esferas subnacionais (estados e municípios), como contraponto à significativa centralização que marcou a formulação e a implantação das políticas públicas durante os governos militares, se apresentava como uma condição de superação de diversos impasses e problemas identificados na atuação do Estado brasileiro (ineficiência, excessiva burocratização, distanciamento em relação às necessidades sociais, corrupção, autoritarismo etc.). Mais próximas aos cidadãos e aos problemas concretos da população, as esferas locais do Estado foram reinterpretadas, contrariamente à tradicional visão que as identificava como espaço privilegiado de reprodu-



Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

ção dos arcaísmos da sociedade brasileira, como *locus* da inovação institucional e da geração de respostas efetivas para as demandas e os interesses sociais (*idem, ibidem*, p. 10-11).

Assim, através da constituição de espaços institucionais de participação social, especialmente em nível local, visualizava-se a possibilidade de um efetivo processo de democratização, entendido como algo que ultrapassa (incorporando, obviamente) a retomada dos procedimentos básicos da democracia representativa (eleições livres e periódicas, liberdade de organização partidária, liberdade de expressão etc.). Ou seja, a participação e a descentralização se colocavam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e sociedade civil (*ibidem*, p. 10-11).

Segundo Silva e Marques, normalmente os conselhos, em consequência de seu potencial de transformação política, recebem avaliação favorável. A partir dos questionamentos sobre o efetivo papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural na democratização da elaboração e gestão das políticas locais de desenvolvimento rural, os autores identificam quatro fatores-chave responsáveis por seu sucesso/insucesso:

1) o aspecto institucional em que os conselhos estão inseridos: o processo de criação foi sempre de cima para baixo; na verdade uma imposição do governo federal para gerir os processos de transferência de renda nos vários setores (educação, saúde, assistência etc.) – e até certo ponto artificiais, ou seja, não correspondiam a uma demanda da população local;

2) a participação efetiva da sociedade civil nos conselhos. “A mera paridade numérica não tem significado ou garantido a pretensa simetria entre os atores integrantes dos Conselhos”, destacam Silva e Marques (*ibidem*, p. 16);

3) as “competências” necessárias para intervir de forma ativa e participativa nesses conselhos, não bastando apenas a presença física;

4) a conformação e a atuação dos próprios atores sociais: “a vitalidade dos CMDR’s enquanto espaços de democratização das estratégias e políticas de desenvolvimento em nível local repousa, em grande medida, na existência e na intervenção de movimentos, associações, cooperativas e/ou sindicatos de trabalhadores rurais” (*idem, ibidem*, p. 18).

Os autores também observam as diversas formas pelos quais os atores sociais se constituem e atuam, que acabam impondo obstáculos à di-





José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

menção mais autônoma da participação social. Apontam que, por um lado, há a fragilidade dos atores sociais em constituir canais de “absorção, processamento e expressão de interesse e demandas difusas do *mundo da vida* (nesse caso, particularmente, dos agricultores familiares), ganhando assim reconhecimento e sustentação social” (*idem, ibidem*). O que produz essa fragilidade é o fato de que um número significativo de organizações sociais encontram-se

[...] numa posição de dependência em relação aos atores políticos e/ou governamentais, sendo, muitas vezes, até mesmo criadas por uma intervenção direta destes atores (tal fato é exemplificado no relato da criação de associações de agricultores a partir da ação de vereadores, que acabam assumindo uma posição de controle da atuação destas entidades (*ibidem*).

Por outro lado, na visão dos autores, observa-se um processo oposto, com organizações e movimentos mais autônomos e ativos, que se recusam porém a participar efetivamente de conselhos, para manter sua autonomia diante do risco de cooptação:

Como exemplo disto, pode-se apontar que, apesar de identificarem-se casos nos quais as bases optam por participar mesmo contra a definição das instâncias superiores, a recusa de uma das principais organizações do mundo rural – o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – em reconhecer e intervir no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Rural torna-se um significativo fator de deslegitimação e esvaziamento desses espaços (*ibidem*).

Essa fragilidade da sociedade civil apresenta muitos problemas em diversos sentidos, conforme destacam Silva e Marques:

[...] em primeiro lugar, ela repercute negativamente sobre o processo de representação, uma vez que muitos representantes acabam tornando-se “representantes de si próprios”, por não terem o respaldo e o controle das organizações que representam nos CMDRs; em segundo lugar, tal vulnerabilidade torna difícil a realização de algo que está na base da própria idéia dos Conselhos, ou seja, a possibilidade de expressão e processamento público das demandas e propostas daqueles setores tradicionalmente excluídos dos centros de decisão





Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

política; por fim, sendo os CMDRs espaços estruturados a partir de relações de poder, implicando tanto cooperação quanto conflito, a fragilidade e, muitas vezes, a dependência dos atores sociais fazem que estes espaços deixem de assumir um sentido democratizante das estruturas político-institucionais, passando apenas a reproduzir e legitimar, com o “aval da participação”, as relações de dominação previamente existentes (*ibidem*, p. 19).

Os autores concluem que não se podem reduzir as avaliações dos conselhos ao maniqueísmo bom ou ruim, parecendo mais correto a eles concluir sobre a existência de um processo de democratização em construção que abre espaços importantes a certos setores antes excluídos – espaços, porém, insuficientes para romper com as históricas relações de poder local que se consolidaram.

Já segundo Favareto e Demarco (2004), no estudo que trata dos CMDR em cinco estados brasileiros:

[...] pode-se dizer em linhas gerais, portanto, que predominantemente os CMDRs não têm conseguido atuar como uma instituição para o desenvolvimento rural, tal qual seria de se esperar. Mas é igualmente importante frisar que, se for considerado que todo o aparato legal-institucional que levou à criação dos CMDRs se limita exclusivamente à gestão do Pronaf/Infra-estrutura, e se a coerência entre o que é feito e estes parâmetros e instrumentos disponibilizados para tanto for a referência exclusiva para a avaliação, então será forçoso reconhecer seu êxito. Em resumo, trata-se de uma eficácia restrita aos seus objetivos específicos, incapaz de atingir uma repercussão mais ampla (p. 137-138).

Esses aspectos podem ser visualizados na representação esquemática da Figura 1 apresentada pelos autores (*idem, ibidem*, p. 139):

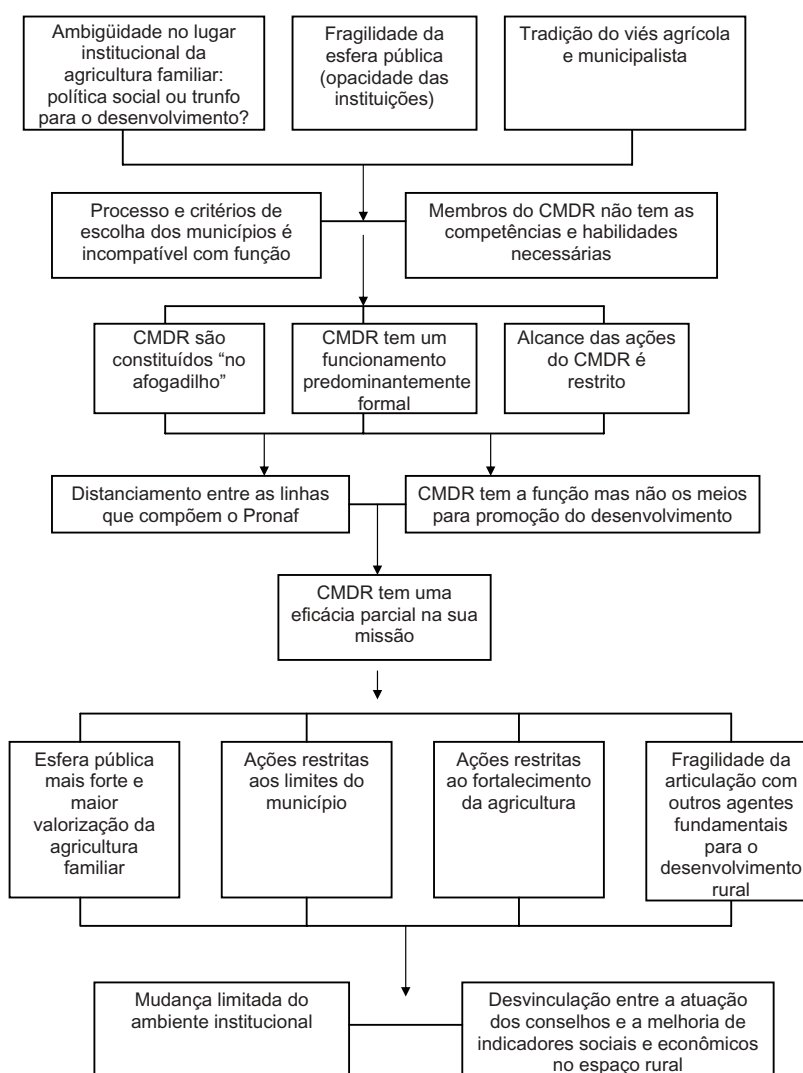
Ao afirmar que os problemas que limitam a eficácia dos conselhos encontram-se na junção entre aspectos operacionais – como a forma de escolha dos municípios ou as competências dos agentes, expressos na segunda linha da figura 1 – e aspectos relativos ao ambiente institucional das políticas – como a visão dos gestores e a opacidade das instituições, expressas na primeira linha da figura 1 – o que se quer destacar é que as iniciativas voltadas para contorná-los têm de



atingir justamente essa junção. Para isso, uma alternativa seria uma forte reformulação no desenho institucional das políticas que incidem sobre o desenvolvimento rural – como a fusão de inúmeros programas ou mesmo de ministérios –, algo desejável, por certo, mas pouco

Figura 1

Representação esquemática do fluxo de condicionantes e problemas dos conselhos (CMDRS)





Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

provável de se conseguir. Mas uma tentativa menos complexa e talvez razoavelmente eficiente seria procurar proceder a mudanças contundentes no desenho do programa, de maneira a tentar contornar ou minimizar os constrangimentos aqui destacados (*ibidem*, p. 138-140).

O CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA FOME ZERO

As instâncias locais participativas de controle social foram pensadas, originalmente, para atuar na implementação emergencial do Programa Cartão Alimentação junto às famílias atingidas pela seca, em municípios pequenos (com menos de 75 mil habitantes). Três eram as funções iniciais dos chamados Comitês Gestores:

- a) avaliar o cadastro das famílias para ver se aquelas que estavam arroladas eram realmente as mais necessitadas;
- b) promover o acompanhamento das famílias, no que se refere às atividades estruturantes voltadas para sua emancipação da dependência de programas assistenciais, como programas de alfabetização, qualificação profissional, entre outros; e
- c) acompanhar o vínculo dos recursos do programa com a compra de alimentos locais, de forma educativa, para valorizar a produção agrícola da região.

Vários fatores promoveram a criação dessas instâncias de gestão em lugar da transferência dessas atribuições aos conselhos preexistentes. Entre eles, vale destacar que nos pequenos municípios do Semi-Árido, onde o programa foi originalmente inaugurado, o funcionamento dos conselhos era muito precário, quando existiam. A grande crítica era que “não funcionavam” ou que eram “controlados” pelos prefeitos, em sua indicação e em seu desempenho. A grande crítica residia na paridade de membros entre sociedade civil e poder público municipal, que conferia ao segundo grande parte dos poderes de decisão.

Essa constatação é corroborada também pelos órgãos oficiais de fiscalização, como a Controladoria Geral da União (CGU). Na fiscalização de municípios, no que se refere à gestão de recursos públicos, a CGU constatou que os conselhos e as comissões municipais não têm atuação efetiva, conforme aponta a quarta edição dos Programas de Sorteios: “Em alguns municípios, os conselhos e as comissões foram constituídos apenas formalmente, mas não desempenham suas atribuições, deixando de realizar reuniões e de fiscalizar a aplicação dos recursos federais nos programas executados pelos municípios” (CGU, notícia, 17 out. 2003). Segundo dados da



José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

CGU, a composição incorreta dos conselhos é comum na grande maioria dos municípios: “Muitas das direções dos conselhos são indicadas pelos prefeitos, que efetivam parentes e compadres seus ou de seus secretários municipais. Os membros do conselho são muitas vezes funcionários da Prefeitura, o que pode comprometer a imparcialidade das decisões” (CGU, *ibidem*).

Outra edição do boletim da Controladoria Geral da União, em março de 2003, constatou que todos os municípios fiscalizados naquela edição apresentavam problemas, formais ou com indícios de dolo, envolvendo programas sociais como Bolsa Escola, Merenda Escolar, Erradicação do Trabalho Infantil, Atendimento à Criança e ao Adolescente. Os problemas decorriam, sobretudo, do não funcionamento efetivo dos conselhos, que, em boa parte dos casos, tinham existência meramente formal.

A proposta dos Comitês gestores já nasceu com a proporcionalidade de dois terços da sociedade civil e um terço do poder público, e também com um papel mais operacional em relação à verificação da qualidade do cadastro, o que conferiu uma forma inovadora e impulsionadora para a mobilização dos atores locais. A aceitação dessa proposta por parte dos municípios que integraram a primeira etapa de expansão do Programa Cação-Alimentação (PCA) foi positiva. A criação e mobilização inicial dos municípios e agentes sociais locais por meio da formação de mais de dois mil comitês participativos, com membros da sociedade civil eleitos em assembleias populares, inverteu a lógica comum dos programas sociais que já vinham “prontos”, sem o envolvimento da comunidade e sem muita transparência sobre a forma de funcionamento, da entrada e da saída de beneficiários dos programas e do conhecimento do total dos beneficiários.

Uma particularidade especial dessa forma de gestão compartilhada com a sociedade civil no acompanhamento e na fiscalização de um programa como o Fome Zero é que não havia, para esta tarefa, “tempo” hábil nem recursos para a construção de uma estrutura federal própria e descentralizada. Além disso, já existia um cadastro montado na gestão anterior que poderia ser utilizado para checagem e atualização, sem a necessidade de montar uma nova estrutura. Era assim necessária muita criatividade para que rapidamente esse modelo pudesse ser expandido aos municípios como condição de recebimento dos benefícios de transferência de renda, mais conhecido popularmente como Fome Zero.

No final de 2003, o PCA já estava presente em 2.369 municípios com Comitês Gestores em exercício (ver Figura 2), beneficiando 1.901.288 famílias (9.983.716 pessoas). O gasto acumulado somente com o PCA chegou a R\$ 281.454.950,00 em dezembro de 2003.

Figura 2
Presença do Programa Cartão-Alimentação em Municípios (2003)



Para receber os recursos do programa, que na realidade eram transferidos diretamente para as famílias por meio de cartões de saque eletrônicos, as prefeituras tinham que assinar os acordos de cooperação com o governo federal, pelos quais se propunham a cumprir os seguintes requisitos:

- a) criar o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea), tendo como referência o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- b) conceber e implementar um Programa Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- c) acompanhar e apoiar a sensibilização e a mobilização dos Agentes Locais de Segurança Alimentar e Nutricional, para a constituição do Comitê Gestor Local;
- d) indicar um servidor público para ser capacitado como Agente Local de Segurança Alimentar Suplente do Programa Cartão-Alimentação;
- e) providenciar a Ata Oficial de formação do Comitê Gestor com registro da assinatura dos participantes;
- f) garantir os recursos para que as famílias pudessem obter a documentação necessária à sua inclusão no Cadastro Único;
- g) assegurar infra-estrutura para abrigar as atividades da equipe do Comitê Gestor Local, assim como facilitar o acesso a meios de transporte para o desenvolvimento das tarefas locais associadas ao cartão-alimentação;



José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

- h) acompanhar o Comitê Gestor Local no processo de inscrição, seleção, inclusão e exclusão das famílias beneficiárias do cartão-alimentação;
- i) possibilitar a inclusão das famílias beneficiárias no Cadastro Único do governo federal;
- j) manter sempre atualizado, em nível municipal, o Cadastro Único do governo federal;
- k) apoiar o Comitê Gestor na seleção e no acompanhamento das famílias a serem beneficiadas pelo cartão-alimentação;
- l) priorizar programas municipais para o atendimento das famílias selecionadas pelo Comitê Gestor local;
- m) promover com o apoio dos governos federal e estadual a efetivação das ações estruturantes no município, tais como: alfabetização de jovens e adultos; educação alimentar e nutricional; orientação básica de saúde e higiene; qualificação profissional; saneamento básico; qualidade da estrutura habitacional nos municípios; recuperação e ampliação da infra-estrutura educacional; melhorias das vias de acesso; apoio à agricultura familiar; a convivência com o semi-árido; reforma agrária; geração de emprego e renda;
- n) realizar estudos e pesquisas relacionados com a segurança alimentar e nutricional, no âmbito do município;
- o) promover e participar de eventos relacionados com a segurança alimentar e nutricional do município;
- p) acompanhar e avaliar o desempenho e impacto do Programa Cartão-Alimentação em nível municipal.

Este rol de compromissos assinados pelo prefeito, embora não fosse possível ser cumprido em um primeiro momento, denotou um compromisso maior das prefeituras com a continuidade das ações e a inserção do programa emergencial de transferência de renda para que se tornasse a ponta-de-lança da construção efetiva de uma política municipal de segurança alimentar e nutricional, construída de forma participativa.

Os membros dos comitês gestores eram escolhidos entre as lideranças do local, entre os membros dos conselhos de políticas já existentes no município, líderes comunitários e representantes da sociedade civil organizada. Onde existissem fóruns de desenvolvimento local – Programa DLISS, criado no governo anterior – e ficasse constatada sua representatividade, os membros poderiam ser escolhidos no próprio fórum, desde que validados pela comunidade.

O Comitê Gestor era composto por até nove membros, representantes do governo e da sociedade civil organizada, com um representante de cada



uma das seguintes esferas: um representante do poder público estadual; do poder público municipal; dos agentes comunitários de saúde; dos beneficiários do cartão-alimentação; de sindicatos dos trabalhadores rurais; dos conselhos municipais de políticas sociais (conselho municipal de saúde, de educação, de desenvolvimento rural); de associações religiosas; de associações urbanas ou rurais; do legislativo municipal, escolhido entre os vereadores da oposição ao prefeito.

Para sua formação, cada um dos segmentos obedecia a uma forma própria de composição. Os representantes dos governos municipais e estaduais eram nomeados por indicação direta do prefeito e do governo do Estado, respectivamente. Já os dos conselhos municipais de políticas sociais foram indicados entre os conselheiros da sociedade civil e escolhidos em assembléia popular convocada pelos agentes locais de segurança alimentar.

Procedimento semelhante seguiu-se na escolha do representante dos agentes comunitários de saúde, tendo sua indicação realizada entre os seus pares e a escolha definida em assembléia com a participação da sociedade. A escolha do representante dos beneficiários ocorria após a validação da primeira lista de pagamento pelo comitê gestor inicialmente composto, com a realização de assembléia com todos os beneficiários. Por fim, o representante do sindicato dos trabalhadores rurais era indicado pelo próprio sindicato.

Os demais representantes da sociedade civil eram escolhidos diretamente em assembléia com a participação do maior número possível da população, convocada pelos agentes locais de segurança alimentar. Essa era a diferença fundamental dos Comitês Gestores do Fome Zero em relação a outros conselhos municipais: a escolha em assembléia pública dos membros representantes da sociedade civil organizada e não por indicação do prefeito.

Na capacitação realizada por agentes do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), os membros dos Comitês Gestores eram orientados sobre suas atribuições. As principais delas eram:

- a) identificar, previamente, as famílias prioritárias a ser beneficiadas pelo cartão-alimentação, segundo orientações do governo federal;
- b) identificar as famílias prioritárias que não estavam cadastradas no Cadastro Único e providenciar formulários e a documentação necessária para que fossem cadastradas de acordo com as orientações prestadas pelos representantes do Ministério da Assistência e Promoção Social e da Caixa Econômica Federal;
- c) validar em conjunto com o órgão gestor nacional e seguindo as instruções destacadas anteriormente a lista das famílias a ser beneficiadas pelo cartão-alimentação;



José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

d) fiscalizar a aplicação correta dos recursos na alimentação, de forma a atingir o objetivo de garantir segurança alimentar e nutricional aos beneficiários e auxiliar o desenvolvimento local;

e) acompanhar e orientar as famílias beneficiadas, com o auxílio de voluntários maiores de 16 anos, que foram denominados monitores⁹, observando a evolução nutricional e socioeconômica de cada família. Esse acompanhamento deveria ser realizado com o objetivo de avaliar a progressão da situação das famílias beneficiadas, para que elas paulatinamente pudessem sair da linha de atendimento do cartão-alimentação, em consequência da melhora de suas condições nutricionais;

f) interagir com os diversos programas setoriais de órgãos ou entidades executoras locais que tivessem, entre suas atividades, ações direcionadas às questões de alimentação e nutrição e outros programas sociais geradores de emprego e renda.

A criação dos Comitês Gestores mobilizou cerca de 20 mil voluntários que acreditaram no programa e se esforçaram para cumprir seu papel, mesmo com as adversidades encontradas. Na prática, no entanto, por inúmeras dificuldades operacionais, a atuação dos Comitês Gestores na validação dos beneficiários foi o que mais absorveu suas atividades no primeiro ano. Foram muitas as denúncias de recebimento irregular dos benefícios, e houve resistências por parte de algumas prefeituras ao controle da sociedade.

A atuação dos Comitês Gestores resultou na “exclusão” de cerca de 30% das pessoas cadastradas do recebimento dos benefícios nos municípios atendidos no primeiro ano do programa, por não atenderem aos requisitos do Programa Cartão-Alimentação. Isto significa que 30% do Cadastro não atendiam aos critérios de pobreza dos programas, e estariam recebendo irregularmente os benefícios antes da atuação do Comitê Gestor. No entanto, a atualização do cadastro não foi efetivada no primeiro ano, por dificuldades operacionais. Além disso, embora tivesse acesso à lista dos cadastra-

⁹ Os monitores eram pessoas destacadas na própria comunidade, que, supervisionados pelo Comitê Gestor, faziam o acompanhamento das famílias beneficiadas pelo Cartão-Alimentação. Preferencialmente, esses agentes já seriam remunerados por outros programas, como o programa de Agentes Comunitários de Saúde, por exemplo. Seu papel fundamental consistia no acompanhamento das famílias em todas as fases do programa, diagnosticando as necessidades dos beneficiários em participar de outros programas (alfabetização, capacitação profissional, programas de saúde, construção de cisternas, cursos de empreendedorismo e desenvolvimento local).



Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

dos, o Comitê Gestor não tinha acesso ao sistema do Cadastro Único, que era responsabilidade da Prefeitura.

A enorme mobilização desses voluntários resultou na elevação da autoestima das famílias e das lideranças locais, e no surgimento de novas lideranças, o que pôde trazer repercussões interessantes nas eleições municipais, realizadas em outubro de 2004.

Um dos problemas enfrentados pelos Comitês Gestores veio do âmbito interno do próprio governo federal. Houve muitas críticas internas, já que setores do governo federal valorizavam o fortalecimento do papel das prefeituras na gestão das políticas. A criação dos Comitês Gestores era uma forma de democracia participativa que dividia o poder de gestão do poder público constituído. E, segundo alguns dos seus críticos internos, “enfraquecia o pacto federativo” em que se assenta a organização política do país.

Um governo preocupado com a governabilidade deve valorizar o pacto federativo, estabelecendo uma clara divisão de poderes entre as três esferas de governo. A criação dos Comitês Gestores ameaçava essa visão na medida em que retirava das mãos do prefeito o poder de escolher o Conselho Gestor e, por conseqüência, de controlar a lista dos beneficiários dos programas de transferência de renda.

Esse foi o principal motivo para a sua desmobilização no início do segundo ano de governo, que coincidiu com a unificação dos programas de transferência de renda, com a criação do Programa Bolsa Família (PBF) e sua fusão com o PCA. No controle social do Programa Bolsa Família a publicação da Instrução Normativa n. 1, em 20 de maio de 2005, trouxe, na opinião de seus gestores¹⁰, avanços fundamentais, como a adesão dos municípios, a revisão dos cadastros dos beneficiários e a liberação de apoio financeiro aos municípios para essa finalidade. A legislação citada estabelece no § 1. do artigo 2. que “os conselhos e comitês são órgãos de caráter permanente, com as funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do PBF e. f.”, e, no § 3.:

Por decisão do Poder Público, o controle social do PBF poderá ser realizado por instância anteriormente existente, como as de controle social dos Programas Remanescentes ou os conselhos setoriais vinculados a outras políticas, garantidas a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade.

¹⁰ Conforme Ata da XII reunião do Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), em 30 de agosto de 2005.





José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

Considerações finais

Para combater efetivamente a fome e as mazelas sociais do país, é preciso romper o círculo de miséria e dependência que domina a vida dos mais pobres. Além da necessidade de atrelar a condição de pobreza às circunstâncias socioeconômicas do território em que está inserida, deve-se considerar outro aspecto fundamental: *a emancipação socioeconômica da família*. Por isso, o principal componente de acesso à alimentação não está no benefício para a compra de alimentos em si, que é emergencial, mas na participação, na organização dos grupos sociais excluídos e na conscientização tanto de suas necessidades como das do município para desenvolver a economia local e do território no qual estão incluídas.

Por isso, o *caráter participativo, organizativo e territorializado das políticas públicas é fundamental*. Com essa finalidade, este artigo buscou avaliar a efetividade da atuação dos conselhos municipais e de outras instâncias locais, como os Comitês Gestores criados por ocasião do Programa Cartão-Alimentação do Programa Fome Zero, cujo papel foi incentivar a participação e a organização da comunidade, colocando os próprios beneficiários como atores fundamentais na seleção de outros favorecidos e no monitoramento do programa, avançando, dessa forma, na desmontagem de mecanismos tradicionais clientelistas de reprodução de poder, que perpetuam a miséria nos municípios onde o poder público tem sido até então pouco presente.

Algumas lições podem ser apreendidas dessa experiência. A primeira: esse arranjo não delimitou áreas rurais ou urbanas. Os Comitês eram de todo o município, integrando as populações residentes nessas duas áreas. No entanto, foi um modelo adequado para pequenos municípios. O modelo para grandes cidades, onde existem problemas sociais com causas muito mais complexas e multifacetadas, não foi adotado e ainda constitui um desafio. A segunda lição: tal modelo foi estabelecido em curtíssimo tempo, com um alcance muito rápido. Isso porque a sociedade respondeu rapidamente à demanda do Programa Fome Zero. A terceira: só foi possível esta implementação por se tratar de uma estrutura voluntária. A quarta: esse alcance e envolvimento só foram obtidos por se tratar não de um papel de aconselhamento, mas de gestão de um programa federal, o que promoveu grande mobilização da sociedade, cansada dos diversos conselhos com poucos resultados. A quinta lição é o surgimento de um conflito com prefeitos e governos estaduais, na medida em que estes sentem perda de poder em





Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro

relação à sociedade civil. No limite, chega-se a um impasse na opção do governo entre fortalecer o pacto federativo ou fortalecer o papel da sociedade civil.

É fundamental que o beneficiário não seja um agente passivo, apenas receptor do programa. Ele deve participar, buscando conscientemente a melhoria de sua situação socioeconômica. Para o sucesso das políticas, são importantes a transparência e a dinamização da economia local a partir dos recursos alocados.

Esse modelo pode ser avaliado para o caso dos arranjos territoriais, já que a pobreza e a exclusão social têm uma forte relação com a situação socioeconômica do município e do seu entorno. Promover políticas de desenvolvimento passa necessariamente por ações de dinamização territorial e de construção da cidadania e da auto-estima da comunidade.

Nesse aspecto, o que se observa no caso do Brasil é a existência de numerosas iniciativas de planejamento de ações territoriais que obedecem a uma mesma preocupação mas possuem metodologias e critérios bastante diferenciados quanto à delimitação dos territórios. Nesses modelos, as ações e intervenções públicas nos territórios permanecem fragmentadas e desarticuladas, pois os vários ministérios têm uma lógica de atuação conceitual própria. No fundo, isso reflete ainda uma “visão setorial da abordagem territorial”. Integrar essas iniciativas em torno de uma única proposta de desenvolvimento territorial de governo, incorporando as três esferas – federal, estadual e municipal – e construir uma estratégia que ultrapasse os períodos de mandato de cada ente federado é um desafio fundamental.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRÖDER, M. “A agricultura familiar entre o setor e o território”. Universidade Estadual de Campinas, Programa de Pesquisa: Movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial – Rimisp/IDRC, 2005 (*no prelo*).
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, Sesan/MDS, 2004.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). Ata, XII reunião, 30 ago. 2005.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Notícias. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>, acesso em ???.
- FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S.; e SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre, UFRGS, 2004.
- GRAZIANO da SILVA, J. “Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?”. Texto para discussão n. 2. Brasília, Nead/MDA. 2001.
- MDA/SDT/CONDRAF. “Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável”. Texto pra Discussão n. 4. Brasília, Condraf/Nead. 2003.



José Graziano da Silva, Maya Takagi e Ana Claudia Santos

- MINISTÉRIO da INTEGRAÇÃO NACIONAL: “Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDRReg), Proposta para Discussão”. Brasília, dez. 2003.
- MINISTÉRIO do DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead). Proposta para terceira versão do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, 2002.
- ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos Consads. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 2, abr./jun. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 19 mar. 2008.
- SANTOS, Ana C. *Estruturação e reestruturação espacial de Mauá e Santo André no Grande ABC paulista*. Dissertação de mestrado. Niterói: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Geografia, 2002.
- SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A E MATTEI, L. “Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)”. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre, UFRGS, 2004.
- SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre, UFRGS, 2004.
- SILVA, K. M.; MARQUES, P. E. M. “Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural”. In SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre, UFRGS, 2004.
- VEIGA, J. E. “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”. Texto para Discussão n. 1. Brasília, Nead/MDA. 2001.

Endereços na internet

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS
<http://www.sebrae.org.br>

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
<http://www.cgu.gov.br>. Notícias da CGU em 17 out. 2003.

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL
<http://www.nead.org.br>



Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento local

Thais Corral

*Dormi e sonhei que a vida era alegria;
Acordei e vi que a vida era serviço;
Acredito que serviço signifique alegria.*
(Rabindranath Tagore)

Pensar o desenvolvimento local num país complexo e assimétrico como o Brasil é sem dúvida um desafio. Em tese, a receita é bastante simples. A combinação de investimentos em infraestrutura, promoção de boa educação e políticas públicas coerentes produz resultados positivos. No entanto, essas condições dificilmente se dão de forma articulada. Dificilmente coincidem na prática. Na maioria dos casos, com sorte, conta-se com um desses fatores. A principal questão está então em como maximizar os benefícios dos recursos investidos, sejam públicos, ou privados.

Este artigo defende a visão de que a mobilização dos recursos humanos locais é fundamental para que se possam maximizar os benefícios das ações voltadas para o desenvolvimento local. Numerosas experiências de norte a sul do país ilustram formas eficazes de como isso se dá. São muito diferenciadas. Às vezes acontecem espontaneamente, por iniciativa das lideranças locais, às vezes são induzidas a partir da necessidade de articular o capital social como parte do processo de implementação de uma política pública.



Thais Corral

Escolhi abordar as estratégias de desenvolvimento local com base nesses exemplos. Alguns deles fazem parte de minha experiência direta. Há 17 anos atuo no terceiro setor. O foco das organizações e dos projetos que coordeno se dá justamente na capacitação de recursos humanos locais para uma atuação mais efetiva na interface com o governo na implementação de ações concretas que contribuam para o desenvolvimento sustentável.

As lições dessa jornada indicam que o impacto do investimento dos recursos financeiros públicos poderia ser significativamente mais eficaz se maior atenção fosse dada à valorização dos recursos humanos mediante mobilização e capacitação coerentes com os desafios enfrentados. Nesse sentido, fazemos um conjunto de recomendações práticas aos gestores das políticas de desenvolvimento local.

O artigo consta de duas partes. Na primeira, trazemos a contribuição da Agenda 21 para as novas perspectivas sobre o desenvolvimento local. Fazemos também uma abordagem da visão do modelo de parceria por meio da valorização participativa das mulheres no processo de desenvolvimento. Na segunda, apresentamos um conjunto de exemplos que ilustram métodos para a mobilização do capital social.

A Agenda 21 lança nova estratégia para articulação dos recursos humanos no desenvolvimento local

A visão e a estratégia de participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas ganharam uma nova abordagem durante o processo que culminou com a realização da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). A Conferência não só estabeleceu as bases para implementação do desenvolvimento sustentável, por meio de seu documento de ação, a Agenda 21, como também concedeu um novo significado à dimensão local. Isso se deve em parte ao fato de que o processo de formulação da Agenda 21 foi inédito não só na história da ONU como também na dos movimentos sociais organizados. Legitimou um espaço de diálogo e negociação que propiciou uma mudança na visão do papel do Estado com respeito à resolução dos problemas socioambientais. Concedeu aos cidadãos, às lideranças dos movimentos sociais, ambientais e corporativos pela responsabilidade social uma nova identidade, a de parceiros do desenvolvimento sustentável.

A noção de parceria cunhada pela Agenda 21 revolucionou o campo das políticas públicas na medida em que o governo deixou de ser considerado o único ator responsável pela formulação, pelo desenho e pela



Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento local

implementação dos instrumentos que traduzem o desenvolvimento na prática. Os anos que se seguiram à Conferência Rio 92 foram muito ricos no aprendizado de uma nova possibilidade de articulação entre Estado, sociedade e setor privado. Para os otimistas e entusiastas da Rio 92, pessoas que viam na Agenda 21 e no princípio da parceria um novo caminho para a solução dos problemas, os resultados concretos ficaram muito aquém do esperado. Houve, no entanto, um aprendizado significativo, diria mesmo uma mudança de cultura. Nossa visão de cidadania e sobre as instituições do Estado e da sociedade se alterou. O caminho para solução dos problemas socioambientais, cada vez mais complexos, é visto muito mais a partir de uma articulação dinâmica dos recursos disponíveis do que de esquemas preconcebidos atrelados a uma instituição específica. A iniciativa é livre, o ator ou a instituição com mais condições de articular recursos para agir sobre determinado problema tem a primazia de iniciar o processo, e via de regra, ser reconhecida(o) como liderança. Trata-se de uma realidade muito menos orientada pela norma do que pelo “pragmatismo idealista”, expressão que se tem consolidado no âmbito das reflexões sobre os caminhos possíveis do desenvolvimento sustentável.

O maior avanço em relação ao estabelecimento do princípio da parceria, cunhado pela Agenda 21, se deu no plano local. Não é de surpreender. Considerando os princípios da antiga visão sobre o desenvolvimento que depositava grande peso no Estado e em sua capacidade de formular e implementar políticas, a mudança nesse novo contexto é radical. O princípio da parceria progrediu mais no plano local por razões bastante simples. A primeira é o contato direto dos diferentes atores com os problemas e o reconhecimento dos limites de resposta do Estado; a segunda é a facilidade que o âmbito local propicia ao diálogo entre os diferentes atores envolvidos no processo de solução de determinado problema. No âmbito local, as pessoas se confundem com as relações institucionais. As oportunidades para costurar entendimentos, superar eventuais conflitos e abrir espaços a consensos é muito maior quando as pessoas estão fisicamente próximas e seu foco de interesse é comum. Não podemos confundir esse potencial com a idealização do âmbito do local – sabe-se quão comuns são as situações que refletem visões limitadas e por vezes mesquinhas. São frequentes os impasses, advindos do apego a tradições, de esquemas políticos obsoletos e da falta de uma visão dos recursos que o desenvolvimento tecnocientífico propicia para melhor aproveitamento dos recursos.

No Brasil, o debate sobre desenvolvimento local ganhou grande impulso depois da Conferência Rio 92. O fato de a conferência ter sido realizada



Thais Corral

no Rio de Janeiro contribuiu muito para isso. Muitas prefeituras se envolveram nas discussões e na grande mobilização feita pelas autoridades locais, identificadas como um dos nove setores estratégicos para implementação da Agenda 21. O capítulo 28, dos mais populares entre os 40 que compõem a Agenda, estabelece os mecanismos para adoção de um plano de desenvolvimento sustentável no âmbito do município, cuja maior vantagem foi contar com a liderança de uma organização internacional que atuou na mobilização das autoridades locais e no trabalho de seguimento de recomendações específicas. O Conselho Internacional para Iniciativas Locais de Meio Ambiente (Iclei) traduziu o capítulo 28 da Agenda 21 em um método adequado às instâncias institucionais existentes nas cidades. Institucionalizou uma nova instância administrativa, o Fórum de Desenvolvimento Sustentável Local, com representação dos diversos setores organizados da cidade com capacidade e interesse de desempenho na superação dos problemas locais. Até aí não há grande novidade, já que os fóruns são instâncias conhecidas de várias iniciativas prévias aos anos 1990. A novidade introduzida pelo capítulo 28 da Agenda 21 e destrinchada pelo Iclei foi, no entanto, a recomendação de que o Fórum da Agenda 21 Local fosse reconhecido pela legislação local, dando-lhe caráter permanente, de modo que a nomeação dos representantes não estivesse atrelada à eleição dos representantes do Legislativo e Executivo municipal. Em síntese, os mecanismos institucionais que fundamentam a Agenda 21 Local estabelecem um mecanismo de gestão compartilhada entre as instituições públicas e a sociedade que fortalece a perspectiva da continuidade das ações, o que, sobretudo num país como o Brasil, pode representar um grande avanço, visto que a dinâmica eleitoral e a descontinuidade das políticas são apontadas como um dos principais obstáculos ao melhoramento de problemas sociais e ambientais crônicos.

Várias cidades no Brasil iniciaram a mobilização dos setores da sociedade em torno das premissas da Agenda 21 Local. Em alguns casos a iniciativa coube a algum setor/ator da sociedade, em outros à própria autoridade local, em outros ainda a algum(a) representante eleito(a). Muitas cidades chegaram até mesmo a ter seus fóruns legitimados por lei. A operacionalização de políticas específicas ficou, entretanto, limitada pelas barreiras político-institucionais e orçamentárias. O modelo da Agenda, embora represente um avanço significativo especificamente por definir um papel para a sociedade no âmbito das políticas públicas locais, tem a limitação de estar muito atrelado aos mecanismos institucionais do município. Em consequência, há disparidade entre as ações, cujo re-





Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento local

sultado tem sido pequeno. Embora tenha o escopo de produzir uma ação sistêmica no conjunto dos setores da gestão municipal, a Agenda Local na grande maioria dos casos fica atrelada à área do meio ambiente, tendo assim seu impacto reduzido.

Merece destaque o fato de que a Agenda 21 Local teve em numerosos casos o mérito de dar visibilidade ao capital social existente, ou seja, aos recursos da sociedade que se expressam por meio de organizações e articulações espontâneas na forma de associações e movimentos. Contribuiu ao longo da última década para a expansão da cultura da parceria no Brasil, tanto no plano local como no regional e no federal. Os efeitos são evidentes. Fazem-se ver nas novas arquiteturas de políticas públicas baseadas na lógica da parceria com as organizações da sociedade. Refletem-se ainda na instituição do marco legal para o terceiro setor que criou a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), que dá legitimidade e credibilidade à emergência desse novo tipo de organização social. Surgiram formas de apreciação do mérito do impacto dessas iniciativas, atribuindo-lhes o valor de “tecnologia social”.

As análises sobre os processos da Agenda Local mostram que o interesse das pessoas em envolver-se na solução de seus próprios problemas é fundamental para que quaisquer outros recursos disponíveis possam ser bem aproveitados.

A Agenda 21 Local oferece, sem dúvida, um marco para a mobilização dos “parceiros do desenvolvimento sustentável”. Nosso trabalho desde 1992 tem sido focado na mobilização e na capacitação das lideranças femininas. Compartilho a seguir alguns das lições e exemplos aprendidos nesse processo¹.

As mulheres como agentes multiplicadoras das políticas públicas

A renomada historiadora austríaca Riane Eisler, autora do famoso livro *O cálice e a espada*², costuma dizer que o segredo para o desenvolvimento está em implementar políticas que elevem o prestígio das mulheres: “quando o *status* das mulheres se eleva, toda a sociedade se beneficia” (Eisler, ano ????, p. ???). Essa afirmação é baseada nos estudos históricos que Riane realizou. Nessa imersão no passado, descobriu a refinada civilização menóica

¹ Ver os sites do Conselho Internacional para Iniciativas Locais de Meio Ambiente, <http://www.iclei.org.br> e do Ministério do Meio Ambiente <http://www.mma.gov.br>.

² Riane Eisler, *O cálice e a espada*. (São Paulo, Palas Athena, 2008).



Thais Corral

que existiu entre os anos 2800 e 1150 a.C. na ilha de Creta, na Grécia antiga. Foi lá que se inspirou para estabelecer duas categorias de análise que balizam seu trabalho contemporâneo como pesquisadora e teórica de novos modelos para sociedades sustentáveis. O *modelo da parceria* tem como princípio-base a equidade de direitos e oportunidades entre mulheres e homens. O respeito às diferenças é cultivado como um valor fundamental, sejam elas de sexo, etnia, habilidades profissionais, setores de atuação, formas de expressão da natureza – animal, vegetal, humana.

Nas sociedades inspiradas pelos princípios da parceria, características femininas, que, diga-se de passagem, são também cultivadas por muitos homens, tais como o cuidado, a empatia, a disponibilidade para o consenso e a ação coletiva, influenciam/contaminam toda a vida social. Em contraposição, no modelo de dominação, tanto o cuidado com aqueles que não são membros da família como aquele voltado ao meio ambiente não são prioridades. A esse propósito, o Centro de Estudos sobre a Parceria, localizado na Califórnia e dirigido por Riane Eisler, realizou em 1995 um estudo comparativo em 89 nações, mostrando que o nível de qualidade de vida de cada um desses países está associado não só à distribuição da riqueza como também ao sistema de valores que orientam a sociedade, mais propenso ao modelo da parceria do que ao da dominação. O status das mulheres representa um indicador que tem força sistêmica. Quando mensurada a equidade de gênero em correlação com o Produto Interno Bruto (PIB), nota-se que o status da mulher tem mais força do que o PIB em prever o nível de qualidade de vida de determinada sociedade. O Kuwait e a França, por exemplo, possuem níveis de renda *per capita* e PIB equivalentes. No entanto, na França, uma democracia na qual o status das mulheres é superior ao do Kuwait, a mortalidade infantil é de oito crianças por mil nascidas vivas, enquanto na monarquia centralizada do Kuwait, esta equivale a 19 por mil nascidas vivas, ou seja, mais que o dobro. O PIB da Finlândia e de Cingapura também são equivalentes; contudo, em Cingapura, uma ditadura em que o status das mulheres é mais baixo, a mortalidade materna é duas vezes superior à da Finlândia, uma sociedade democrática, na qual as mulheres conquistaram muitas vitórias. Processo semelhante ocorreu em outros países da Escandinávia, tida como modelo mundial em qualidade de vida. Apresentamos aqui os resultados dessas pesquisas, pois são evidentes as implicações para o desenvolvimento local.

No Brasil, desde a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), contamos com várias políticas públicas que beneficiam as mulheres, especialmente nas áreas de saúde, de combate à violência e de educação. Menos comum é encontrar políticas públicas que tenham como





Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento local

enfoque outros setores mas que recorram às mulheres como agentes das ações. Um caso bem-sucedido de mobilização das mulheres como um “recurso” para combate à evasão escolar foi a política do programa Bolsa Escola, hoje traduzida no Bolsa Família. Lançado originalmente pelo governo do Distrito Federal em 1996, o Bolsa Escola atrela o pagamento de um pequeno benefício, a “bolsa”, por criança mantida na escola. Esse recurso é concedido diretamente para a mãe. O que fez toda a diferença. Vários estudos de avaliação do impacto do programa, premiado internacionalmente, indicam que um dos elementos fundamentais da política pública foi justamente ter canalizado esses recursos para as mulheres, as mães de família, que em grande parte dos casos são, de fato, as chefes de família. Quando os recursos são concedidos à mulher, todos os membros da comunidade são beneficiados. Nos municípios mais pobres, o Bolsa Escola afetou positivamente o comércio local, em função de ter aumentado a compra de alimentos, vestimentas e outros artigos de primeira necessidade.

Há muitos outros exemplos, como o de programas de microcrédito mundialmente conhecidos, como o Grameen Bank do Bangladesh. Esse banco popular utiliza mecanismos de responsabilidade coletiva para assegurar o pagamento dos empréstimos feitos. As mulheres se adaptam com mais facilidade a essas regras e acabam sendo boa parte da clientela desse tipo de programa oferecido por essas instituições.

As cooperativas de reciclagem de lixo que revolucionaram os lixões da cidade Porto Alegre também atestam que as mulheres têm mais facilidade de adaptar-se a um mecanismo de geração de renda cooperativo, mesmo que isso implique, em algumas circunstâncias, a redução de ganhos³.

O rádio como instrumento de mobilização dos recursos humanos

Campestre é uma cidade de 10 mil habitantes situada no interior do estado de Alagoas. É afetada pelas dificuldades características de grande parte dos pequenos municípios brasileiros: infra-estrutura urbana precária, falta de oportunidades de trabalho, recursos para educação limitados. Para se ter uma ideia desses problemas, gastam-se duas horas de viagem para percorrer os 80 quilômetros que separam Maceió de Campestre. A estrada é esburacada, com trechos sem asfalto, exigindo que o percurso seja feito em baixa velocidade.

³ Conferir o site <http://www.patnershipway.com.br>.





Thais Corral

Quem visita Campestre tem, no entanto, uma sensação diferente. A população dessa pequena cidade, que teria tudo para ser uma espécie de Macondo, abandonada por cem anos de solidão, como no romance de Gabriel García Marquez, é vibrante. Isso pode ser observado ao percorrer a rua central da cidade, ao conversar com as pessoas e sobretudo ao visitar a rádio Campestre FM, iniciativa de um professor de história de primeiro grau, Buarque, e de sua mulher, Bethânia. “Havia muita apatia nas pessoas aqui, não existia um ponto de encontro comunitário, nenhuma possibilidade de diversão, foi por isso que pensamos em usar o rádio”, conta Buarque. A partir dessa investida, a rádio deu vida nova à cidade, envolvendo as pessoas em gincanas, em mutirões comunitários, em programas culturais que dão visibilidade às produções dos artistas locais. A Rádio Campestre vem atraindo a atenção de novos atores interessados em investir na cidade e no capital social criado em torno da emissora de rádio.

Em 2002, a rádio Campestre FM, por meio do empenho de Bethânia, uma de suas principais empreendedoras, foi selecionada no concurso lançado pela organização não-governamental Comunicação, Educação, Informação em Gênero (Cemina) para fazer parte de uma estratégia de inclusão digital. As cyberelas (cinderelas do *cyber*), nome dado às vencedoras do concurso, receberam computador e programas para edição radiofônica e capacitação para usá-los.

A visibilidade desse processo atraiu outras parcerias que, ao lado do Cemina, se desdobraram no processo inicial de instalação de um centro comunitário de acesso à internet, ou telecentro. Se o rádio já mobilizava os habitantes de Campestre, o telecentro passou a ser a principal referência física da cidade, “mais importante que a própria prefeitura”, diz Bethânia. Lá são realizadas reuniões comunitárias, assinam-se convênios, rodam-se as folhas de pagamento da prefeitura, retiram-se documentos pela internet. Além disso, há o horário reservado a estudantes, o que permite aos jovens ter acesso aos recursos da internet para auxiliar em trabalhos escolares e à profissionalização adicional no aprendizado dos cursos de informática.

O exemplo de Campestre ilustra como é possível estimular processos de mudança social a partir de iniciativas que emergem das próprias comunidades e são por elas geridas. As rádios comunitárias em muitos casos funcionam como catalisadoras de processos criativos de desenvolvimento. Mesmo onde falta infraestrutura, educação de qualidade e políticas públicas, ainda assim é possível fazer deslanchar processos positivos que acabam por atrair outros recursos. Campestre dispõe, no entanto, de um recur-



so que se torna a cada dia mais importante para quem observa este país pelo prisma da riqueza de sua população. Pessoas que farejam a janela da oportunidade apostam na sua capacidade e na de seus parceiros de reinventar a própria realidade⁴.

A metodologia da Pastoral da Criança de mobilização do voluntariado

Outro exemplo de ação social com força de política pública é o trabalho da Pastoral da Criança. A iniciativa foi articulada pela Igreja Católica brasileira e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em 1982, com a finalidade de erradicar a mortalidade infantil, que caiu muito nos últimos anos, embora ainda seja alta. De cada mil crianças nascidas vivas, 27 morrem. Nos mais de 20 anos de atuação, a Pastoral da Criança tem conseguido resultados muito positivos. Nos municípios onde atua a mortalidade é 60% menor do que a média nacional. Vale ainda ressaltar que o cálculo dessa média nacional engloba crianças ricas e pobres, enquanto no caso da Pastoral a ação está concentrada nos bolsões de pobreza e miséria.

Um fato notável é que 90% das participantes do programa são mulheres voluntárias que vivem nessas comunidades pobres. Inicialmente, elas se envolvem nas ações da Pastoral para melhorar as condições de saúde de suas famílias e da comunidade em que vivem. O gasto mensal por criança é de apenas R\$ 1,34, um indicador incontestável da eficácia do programa. O segredo está no método utilizado para a mobilização de recursos humanos.

Três qualidades fundamentam esse processo: a valorização do trabalho das voluntárias por meio de treinamento e acompanhamento de um trabalho de rotina estruturado; o mecanismo de contato permanente com a população beneficiária da ação; a sistematização de um método de trabalho simples, compreensível, em processo permanente de ajuste. Em virtude de o programa apresentar resultados tão positivos, já foi sugerido que sua coordenadora, a doutora Zilda Arns, fosse candidata ao prêmio Nobel da Paz.

Há uma série de mecanismos simples, fáceis de seguir, que organizam e facilitam o trabalho, tais como a Folha de Acompanhamento e Avaliação Mensal das Ações Básicas de Saúde e Educação na Comunidade (Fabs).

⁴ Ver os sites Associação Rádio Comunitária Campestre FM disponível em <http://www.campestrefm.com.br>, Comunicação, Educação, Informação em Gênero disponível em <http://www.cemina.org.br>, e Rádio Fala Mulher disponível em <http://www.radiofalamulher.org.br>.



Thais Corral

As Fabs ajudam as agentes voluntárias a *ver* o que está acontecendo, olhando melhor a situação de todas as famílias acompanhadas; a *julgar*, pensando e estudando as situações, com a ajuda do Guia do Líder e de outros materiais educativos, para planejar o que pode ser feito; dá orientação para *agir* junto às famílias, para melhorar a vida no lugar onde moram; para em seguida *avaliar* o trabalho realizado no mês que passou e *celebrar* cada pequeno passo alcançado.

É importante notar que todo o desenho do programa está permeado de ações que fortalecem o aprendizado e a apreciação pelos resultados alcançados. No Dia do Peso, a comunidade aprende, conversa, tira dúvidas, celebra os bons resultados conjuntamente. Nas reuniões mensais, as agentes têm um espaço para falar das dificuldades e conseguir o apoio necessário. Tudo isso é fundamental para manter vivos a motivação e o vigor de continuidade da comunidade mobilizada para essa ação em benefício próprio. Esse acompanhamento permanente é essencial para a superação das dificuldades.

Há também a preocupação de trabalhar ações complementares com o intuito de responder às necessidades das famílias e das comunidades atendidas. Esse é, aliás, um ponto fundamental, por se tratar de famílias de baixo poder aquisitivo, que na maior parte dos casos enfrentam problemas de saúde, deficiência alimentar, violência doméstica, entre outras dificuldades.

A Pastoral da Saúde mostra que a obtenção de resultados no enfrentamento de graves problemas sociais depende menos de recursos financeiros e mais da estratégia com que são mobilizados, alimentados e valorizados ao longo do processo⁵.

Mobilizando recursos para o controle social das políticas públicas

Muito se fala no Brasil sobre a importância do controle social das políticas públicas. Sem dúvida há muitos exemplos que mostram que isso funciona, sobretudo quando há uma ação articulada com os executores de uma política determinada. A forma mais comum de controle social é o da pressão que se manifesta por meio de denúncias que têm como objetivo corrigir o rumo de uma ação no campo social ou ambiental. Muitas vezes essas ações têm resultado, outras vezes não. São sempre válidas, pois na pior das hipóteses representam um exercício e aprendizado de cidadania. O controle

⁵ Conferir o site da Pastoral da Criança, disponível em <http://www.pastoraldacrianca.org.br>.





Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento local

social mais efetivo, no entanto, está presente no desenho da própria política pública, como no caso que relato a seguir.

Em 1998, o Ministério da Saúde investiu altos recursos financeiros em uma política pública de saúde da mulher. O Programa Nacional de Combate ao Câncer do Colo Uterino resultou da pressão da sociedade, do parlamento e das muitas organizações que compõem o movimento de mulheres. Quatro milhões de mulheres brasileiras entre 36 e 54 anos, faixa etária considerada de risco para incidência de câncer, nunca haviam feito o exame cêrvico uterino. As muitas pressões levaram o Ministério da Saúde a lançar uma grande campanha com o objetivo de obter resultados em tempo recorde. A meta era em seis meses examinar as 4 milhões de mulheres em provável situação de risco e tratá-las depois se algum tipo de patologia fosse encontrado. Na época 50 milhões de reais foram destinados à implementação nacional das ações, que envolveram todo o sistema de saúde em suas instâncias de coordenação federal, estadual e municipal. A campanha foi, sem dúvida, corajosa, e alguns a consideraram até imprudente, pois sabia-se de antemão das dificuldades que seriam encontradas, a começar pela tentativa de fazer uma coordenação centralizada de monitoramento da execução e também de aferimento das informações visando o tratamento das mulheres quando necessário.

Infelizmente, um sem-número de obstáculos veio à tona nesse processo. Houve desvio dos kits de exame distribuídos para os municípios e até mesmo falsificação de dados. Igualmente, houve dificuldade de atrair as mulheres para fazer o exame e, em muitos casos, um grande número apresentou resistência para iniciar o tratamento. Curiosamente, a campanha teve maior impacto em localidades remotas sobretudo do Nordeste e da Amazônia, uma vez que foi necessário improvisar estruturas especiais para atender às mulheres pobres dessas regiões. Em alguns lugares, até o Exército brasileiro foi envolvido, com a finalidade de providenciar a infraestrutura à realização dos exames.

Como estratégia de mobilização da população, utilizou-se uma grande campanha de mídia com frequentes anúncios na televisão, divulgação por meio de *outdoors* e em canais de rádio. Foi instalada uma linha 0800 aberta a todo o Brasil para responder a perguntas e dúvidas sobre a campanha e recolher denúncias sobre abusos e dificuldades no funcionamento. No entanto, a estratégia de mídia adotada deixou de levar em conta muitos dos aspectos culturais, oriundos da discriminação de gênero e raça, que impedem a utilização efetiva de muitas ações públicas dessa envergadura.

Em vista disso, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher sugeriu que organizações da sociedade civil com trabalho consistente na área da



Thais Corral

saúde da mulher participassem do processo da campanha, estabelecendo um mecanismo de mobilização de lideranças do movimento de mulheres na disseminação e no controle social dos serviços prestados.

O sucesso de grande parte das ações das mulheres sempre foi fomentar a articulação do trabalho em rede. E essa foi a essência do desenho da estratégia de apoio ao programa. O primeiro passo foi mobilizar uma rede de mulheres comprometidas com a questão feminina em todo o Brasil. O segundo foi equipá-las com instrumentos capazes de trabalhar a informação e a motivação para participar da campanha. O terceiro foi criar um canal de interlocução com as mulheres, mais especificamente por meio da Rede de Mulheres no Rádio, que permitiu uma comunicação direta sem intermediações. Num curto espaço de tempo a estratégia deu muitos resultados. Um grande contingente de mulheres, em todo o Brasil, se envolveu na campanha, para esclarecer dúvidas, denunciar abusos, requerer serviços. Tudo isso deu nova vida ao processo, que poderia ter fracassado se não houvesse essa participação.

Mobilizando recursos humanos para combater a seca no Semiárido

Entre todas as regiões brasileiras, o Nordeste é sem dúvida a que mais necessita de atenção e recursos para o combate à pobreza. Os resultados dos programas ali empreendidos ficam sempre muito aquém do prometido. No Seminário Nacional sobre o Uso de Energias Renováveis e Tecnologias Adequadas ao Desenvolvimento de Comunidades Remotas do Semiárido, realizado em agosto de 2005 em Maceió, Alagoas, como parte do conjunto de consultas organizadas pelo Projeto Nacional de Apoio à Política de Desenvolvimento Local, ficou claro que as dificuldades têm muito mais que ver com o conteúdo e o processo de operacionalização das políticas do que com qualquer outra coisa. Em primeiro lugar, a desarticulação das políticas públicas com as lideranças locais capazes de otimizar os benefícios desses recursos é muito grande. Sabe-se que a articulação entre os agentes públicos e a população beneficiária é difícil. A falta de entendimento é decorrente também de uma maneira equivocada de ver o papel do Estado: trata-se em geral de uma mentalidade burocrática, pouco dinâmica e de restrita criatividade. O resultado é que o dinheiro é gasto e no final das contas o benefício é pequeno. Como mudar?

No seminário citado, que contou com a participação de um grupo significativo dos atores que atuam no Semiárido, colheram-se várias experiên-



Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento local

cias que apontam possibilidades interessantes. O envolvimento da população beneficiária é fundamental. Seria essa a regra de ouro, pois sem isso as possibilidades de eficácia na ação são pequenas. Muitas organizações da sociedade vêm trabalhando nessa direção.

Desde 2001, a Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh) em parceria com a subsecretaria de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco, a Fundação Joaquim Nabuco e a organização não governamental Agendha vêm trabalhando com a metodologia de formação de lideranças femininas de comunidades do Semiárido. A finalidade é capacitá-las a atuar como mediadoras da comunicação entre os executores das políticas e a população local. Essa metodologia de formação de Agentes da Cidadania das Águas já foi aplicada em três diferentes ocasiões. A primeira experiência foi junto ao programa Pernambuco na Luta contra a Desertificação, desenhado para implementar quatro ações voltadas a coibir o impacto da desertificação: construção de cisternas para uso de um conjunto de casas, construção de fossas sépticas para assegurar a higiene das residências, uma atividade de geração de renda (criação de galinhas ou apicultura) e capacitação – que foi acertadamente pensada para que as agentes de Cidadania das Águas locais pudessem se apropriar das ações da política, entender seu funcionamento e as oportunidades por elas oferecidas. As agentes passaram a acompanhar todo o processo de implementação e monitoramento da política, esclarecendo dúvidas, mediando conflitos e ajudando a população a visualizar os benefícios decorrentes da política.

Em outra experiência, trabalhamos a formação de agentes da Cidadania das Águas no contexto do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), cuja missão é descentralizar o acesso ao crédito para o(a) pequeno(a) agricultor(a). Trata-se de um conhecimento muito novo para essas pessoas, sobretudo quando são mulheres, em muitos casos responsáveis pela família e pelos cultivos. Faz-se necessário todo um trabalho de mediação, pois por razões culturais e de discriminação essas agricultoras ainda precisam de confiança para ter firmeza e enfrentar a burocracia.

A mais recente experiência consiste na capacitação das agentes para atuar na promoção de tecnologias de bombeamento de água escassa, utilizando a energia solar abundante no Nordeste. Esse caso foi muito peculiar, uma vez que se tratou de um trabalho pioneiro que ainda precisa se transformar em política pública. O papel desempenhado pelas agentes foi mais de promover a idéia.

Há um campo interessante a ser explorado na consolidação do papel que essas lideranças locais podem ter em prol do desenvolvimento sustentá-



Thais Corral

vel no Semiárido. No seminário de consulta do Projeto Nacional de Apoio às Políticas de Desenvolvimento Local, propôs-se que as agentes da Cidadania das Águas sejam reconhecidas oficialmente nas políticas públicas, a exemplo do que já acontece com as agentes de saúde⁶.

Considerações finais

No Brasil, tanto por parte do governo como da sociedade civil, é crescente o interesse em partilhar responsabilidades na superação de dificuldades com vista à obtenção de maior impacto dos recursos investidos nas políticas públicas no campo socioambiental. Para consolidar esse processo que aponta possibilidades muito positivas, cabe ao governo:

a) valorizar atores/segmentos da população que pelo lugar que ocupam no tecido social estão em posição de multiplicar os benefícios de determinadas políticas;

b) incentivar o uso de veículos que indiquem formas efetivas de educação e mobilização das pessoas para uma participação mais consistente na solução de seus problemas e na construção de novas alternativas de desenvolvimento;

c) colaborar na sistematização de práticas consistentes, validando-as como “tecnologias sociais”, explicitando os passos do método e a capacidade de obter resultados a curto e longo prazos;

d) fortalecer métodos de participação e controle social que permitam a difusão e o monitoramento de políticas públicas, sobretudo no âmbito local.

⁶ Conferir os sites da Rede de Desenvolvimento Humano, disponíveis em <http://www.redeh.org.br>, da organização não governamental Aghenda, disponíveis em <http://www.agendha.org.br> e do Desenvolvimento Local, disponíveis em <http://www.desenvolvimentolocal.org.br>.



A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil

Francisco Alburquerque e Tania Zapata

Apesar do contexto da globalização, na quase totalidade das análises econômicas, a maioria da produção nacional no Brasil não tem como destino final os mercados internacionais. Segundo dados do Banco Mundial, no ano 2000, as exportações de bens e serviços representavam somente 10,9% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Na América Latina, a média das exportações de bens e serviços em percentagem do Produto Interno Bruto da região foi de 17,4%, nesse mesmo ano. Em escala mundial, esse percentual ficou em 23,2%, o que significa que a maioria da produção global está destinada, também, aos mercados locais. Isso sem contar a produção que não é objeto de transações formais, aquela que se realiza para atender ao consumo próprio familiar e outras atividades produtivas não incluídas no Sistema de Contabilidade Nacional.

Essa evidência empírica é deixada de lado, porém, em favor de um discurso predominante, segundo o qual parece que as atividades econômicas e financeiras se reduzem ao funcionamento das grandes empresas, principais protagonistas dos fluxos financeiros e comerciais em escala internacional. É preciso insistir em dizer que o núcleo globalizado do sistema econômico internacional, formado essencialmente por um conjunto de empresas transnacionais e grandes grupos financeiros, não inclui nem explica a totalidade dos atores do sistema econômico mundial. Esse sistema exige



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

uma revisão importante do tipo de políticas de desenvolvimento hoje predominantes, para incluir todos os atores produtivos, ainda que não se movimentem nos cenários internacionais.

Por outro lado, o indicador do produto bruto por habitante não guarda uma relação paralela com a magnitude das exportações com respeito ao produto do País. Algumas das nações mais desenvolvidas possuem percentuais de exportações em relação ao produto de apenas 11%, enquanto outros países menos desenvolvidos mostram uma dependência muito elevada das exportações, sem que isso os leve a conseguir uma melhoria dos indicadores do produto por habitante. Isso é contrário ao que sugerem algumas recomendações habituais de políticas de desenvolvimento que insistem na necessidade de os países se orientarem aos mercados internacionais como estratégia de crescimento. Isso desconsidera que os fatores decisivos para sustentar o desenvolvimento não dependem tanto do esforço para acessar nichos do mercado internacional, mas sim da capacidade interna de construir entornos facilitadores para a incorporação das inovações produtivas no tecido empresarial dos diversos âmbitos territoriais que integram um país.

A maioria da produção do país é protagonizada por micro e pequenas empresas que são responsáveis por boa parte do emprego e, conseqüentemente, da geração de renda para grande parte da população. Levando-se em consideração que o tecido das empresas se encontra difuso nos diferentes âmbitos territoriais de qualquer país, deduz-se a importância estratégica desse segmento sob o ponto de vista econômico e social.

É importante lembrar que nos encontramos numa longa fase de transição tecnológica e reestruturação econômica e social, na qual as variáveis-chave são a incorporação de inovações estratégicas no tecido produtivo, assim como a qualificação dos recursos humanos, junto à adaptação institucional, o que requer novas formas de gestão no conjunto das organizações, sejam estas empresas privadas ou entidades públicas. Todos esses componentes decisivos devem ser atendidos por uma política de ajuste apropriada em seus contextos territoriais. As fórmulas agregadas e centralistas não são eficazes unicamente por uma resistência ao autoritarismo, mas por uma simples questão de eficácia e eficiência de gestão, segundo o novo paradigma de organização flexível.

Como elemento adicional, o chamado Consenso de Washington agregou uma simplificação excessiva nas exigências do ajuste estrutural na América Latina. Na política econômica central, foi visto que grande parte dos obstáculos ao desenvolvimento setorial e microeconômico tenderia a diluir-se a partir dos novos elementos de funcionamento da economia global:





Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

mais competição gerada pela abertura externa, estabilidade dos preços, reformas nos mercados de fatores, eliminação de situações de monopólio e controle de mercados, horizontes mais claros de crescimento econômico e novos investimentos gerados pelo barateamento na importação de equipamentos e bens de capital. Todo esse novo contexto permitiria gerar uma mudança nas expectativas empresariais que, de forma mais ou menos automática, no marco de um melhor funcionamento dos mercados e apoiadas por instrumentos horizontais de política global, resolveriam os desafios e problemas de origem microeconômica. Essa concepção gerou um vazio na política pública para as micro, pequenas e médias empresas, em seus diferentes âmbitos territoriais.

O êxito da estabilidade macroeconômica, a busca de nichos internacionais de mercado, a redução do papel do Estado e a privatização de atividades econômicas não são suficientes para criar as condições adequadas para o crescimento dos investimentos produtivos, nem para obter a introdução das inovações tecnológicas e de gestão no conjunto do tecido empresarial e dos sistemas produtivos nos diferentes países e seus territórios.

Esse tipo de ajuste estrutural vem consistindo para os países da região, a partir da década de 1980, numa pesada carga que se soma às dificuldades já existentes por conta do esgotamento do padrão de crescimento econômico interno, da necessária reconversão produtiva às exigências derivadas da mudança do paradigma tecnoeconômico e de gestão, e da maior abertura externa das economias. A redução do ajuste estrutural às dimensões do ajuste externo e à estabilidade macroeconômica, deixando de lado a atuação nos níveis microeconômico e territorial, dificultam a incorporação de políticas por parte dos governos para uma atuação mais consistente diante da necessidade de impulsionar os processos de transformação produtiva com equidade nos países da região. O tratamento dado à micro e pequena empresa não tem sido adequado, apesar desse tecido de empresas constituir a imensa maioria da base empresarial existente na América Latina, com uma importância decisiva do ponto de vista do emprego e da renda da população .

A aplicação generalizada de processos de abertura externa das economias, sem a adoção de razoáveis períodos de adaptação (como foi habitual nas economias mais desenvolvidas), tem significado a destruição de grande parte do tecido empresarial preexistente, contribuindo mais ainda para os impactos recessivos e a instabilidade social e política. Dessa forma, a falta de atenção às dimensões microeconômica e territorial afeta a própria estabilidade macroeconômica.





Francisco Albuquerque e Tania Zapata

A visão do desenvolvimento econômico local supõe, pelo contrário, um planejamento integral e menos simplificador sobre o funcionamento das economias. Essa visão conduz uma estratégia que deve acompanhar os esforços do ajuste macroeconômico e externo, com atuações orientadas para obter a introdução de inovações tecnológicas, de gestão e socioinstitucionais no conjunto dos diferentes sistemas produtivos locais e do tecido das empresas existentes. Desse modo, trata-se de completar as exigências do ajuste ante a mudança estrutural, de modo a incluir o conjunto da economia e os atores reais, e não só os atores financeiros e os grupos da “nova economia” globalizada.

A ausência de políticas de promoção econômica ativa em nível territorial tem impedido a geração de um ambiente competitivo e inovador para as micro e pequenas empresas latino-americanas, sob a base da articulação em rede das instituições públicas e privadas, que têm responsabilidade no desenvolvimento econômico.

No Brasil, a promoção do desenvolvimento econômico local/territorial precisa do fortalecimento institucional para a cooperação público-privada como condição necessária para criar ambientes inovadores territoriais. A privatização, a abertura de mercados e a desregulamentação das economias conduzem a uma crescente concentração de capital na esfera privada, diante da qual é preciso reforçar a capacidade dos diferentes sistemas/arranjos/eixos produtivos locais, para equalizar as condições de competitividade empresarial e regional e atender aos objetivos de coesão social tão importantes no cenário brasileiro de fratura do tecido social.

Marco conceitual do desenvolvimento local

Quando falamos em desenvolvimento local nos referimos não só ao desenvolvimento econômico, mas também ao desenvolvimento social e sustentável ambientalmente. Por isso, é preciso realizar investimentos em capital humano, social e natural, além daqueles correspondentes ao capital econômico e financeiro. O enfoque do desenvolvimento local possui uma visão integrada dessas dimensões, a partir de um desenho que é realizado nos próprios territórios e com a efetiva participação dos atores locais.

A política de desenvolvimento local é uma resposta dos diferentes territórios, cidades e regiões frente às exigências da mudança estrutural na atual fase de transição tecnológica. Todas as economias locais se encontram muito mais expostas que no passado nesse contexto de globalização, o





Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

que obriga à tomada de iniciativas e políticas de desenvolvimento, a partir dos diferentes âmbitos territoriais ou locais. O caráter agregado das políticas centralistas as torna pouco eficientes para enfrentar as diferentes realidades e situações territoriais.

A forma como os diferentes territórios, cidades ou regiões enfrentam tais exigências da mudança estrutural pode ser bastante diferente. No entanto, há características comuns, como o abandono das atitudes passivas e a procura por uma saída, baseada, sobretudo, na valorização dos recursos endógenos.

A grande depressão dos anos 30, no século XX, foi superada em grande parte pelas políticas keynesianas de incremento da demanda efetiva. Isso significou um fortalecimento importante do papel das administrações centrais dos países, que se fortaleceram absorvendo mais poderes. Na atualidade, o ajuste das novas formas flexíveis de produção exige um fortalecimento das instâncias locais das administrações públicas, para que possam facilitar as necessárias mudanças nos diferentes sistemas/arranjos produtivos locais. Daí a importância das políticas de desenvolvimento local no atual contexto da globalização e das formas de produção flexível, já que a incorporação de inovações tecnológicas no tecido produtivo, a formação de recursos humanos e a adequada valorização do meio natural só podem ser contempladas eficazmente a partir dos próprios territórios.

As mudanças nos processos de acumulação exigem também adaptações sociais, institucionais e políticas nos regimes de regulação. Isso supõe que as mudanças organizacionais e de gestão próprias do novo paradigma tecnoeconômico devem ser incorporadas igualmente ao conjunto das administrações públicas, a fim de responder adequadamente às mudanças. O fortalecimento das administrações locais e a absorção pelas mesmas das novas funções de fomento ao desenvolvimento econômico e à geração de emprego fazem da nova gestão pública local parte fundamental dos processos de ajustes frente à atual mudança estrutural.

É importante lembrar que, para incrementar a produtividade e a competitividade das empresas e dos sistemas/arranjos produtivos locais, é preciso garantir a introdução de inovações para melhorar os processos produtivos, impulsionar a qualidade e a diferenciação dos produtos e tornar mais eficiente a organização das redes de empresas nos diferentes agrupamentos territoriais em que se encontram a fim de criar novas empresas e potencializar e diversificar as existentes. Dessa maneira, o território como ator fundamental no impulso da competitividade, da criação de “entornos inovadores” e da capacidade de gestão empresarial é um elemento fundamental para o desenvolvimento econômico local.





Francisco Albuquerque e Tania Zapata

Essa compreensão da mudança estrutural ou reestruturação produtiva constitui uma nova forma de interpretar as transformações dos sistemas produtivos locais e tem importantes implicações do ponto de vista das políticas de desenvolvimento. Pela perspectiva da análise neoclássica, as forças do mercado são as que realizam os ajustes ótimos, daí as ênfases nas políticas que favorecem a livre mobilidade de capitais e comércio e a necessidade de eliminar as restrições à mobilidade dos mesmos. Na política econômica keynesiana, é destacada a importância da atuação “a partir da demanda” para favorecer a redistribuição dos fatores produtivos e, deste modo, induzir o deslocamento de empresas para as zonas de menor grau de desenvolvimento. No enfoque do desenvolvimento local, insiste-se na necessidade de uma atuação consciente “a partir da oferta”, já que a dinâmica econômica derivada do livre mercado não tende ao equilíbrio, devido às restrições existentes à mobilidade dos fatores. Assim, a introdução de inovações tecnológicas e o fomento da capacidade empresarial e organizativa nos diferentes âmbitos territoriais são variáveis estratégicas da política de desenvolvimento.

As autoridades locais são agentes importantes nos processos de desenvolvimento local. Muitas vezes, são os líderes principais dessas iniciativas ao impulsionar em seus territórios a mobilização e a articulação de atores para o desenvolvimento econômico e a criação de emprego. Em outras ocasiões, são atores diferentes (organismos de cooperação internacional, organizações não governamentais, entidades financeiras de desenvolvimento, jovens empresários, entre outros) que iniciam os processos de desenvolvimento local, embora logo a seguir seja necessária a incorporação ativa dos governos locais, que podem conferir a essas iniciativas algum caráter institucional. De todo modo, a eleição democrática das autoridades locais (municipais e estaduais) ajuda a introduzir uma tensão básica para a apresentação de programas e propostas consistentes de desenvolvimento em benefício da cidadania. Por isso, ao permitir a autonomia dos níveis locais, a descentralização efetiva e com recursos constitui uma ferramenta fundamental para o fomento do desenvolvimento local.

Podemos representar o conjunto de elementos básicos que definem as iniciativas de desenvolvimento local pela figura de um octógono (Gráfico 01), o qual busca demonstrar as suas principais bases de sustentação. A carência ou debilidade em alguns desses componentes pode explicar a fragilidade dessas iniciativas.



BASES DE SUSTENTAÇÃO DAS INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL



Como vemos, ressaltam-se a importância da mobilização, a participação dos atores locais e a consequente construção de “capital social” no território correspondente, o que exige igualmente, o fomento de uma cultura empreendedora local, distante da lógica do subsídio. Os desafios da cultura empreendedora local favorecem a construção de espaços de cooperação entre atores públicos e privados nos planos e projetos de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, uma iniciativa de desenvolvimento local requer também uma atitude proativa dos governos locais e estaduais em relação ao fomento produtivo e à criação de emprego. Isso supõe que estes assumam novas funções da gestão pública local para além dos papéis tradicionais como provedores de serviços sociais, urbanísticos ou ambientais.

O registro das histórias locais e a compreensão dos elementos culturais de identidade territorial constituem uma informação fundamental para entender as relações que se cristalizam no território, sendo seu conhecimento imprescindível para qualquer estratégia de desenvolvimento local. Deve-se insistir em que a identidade regional, assim como o capital social, não seja entendida como ativo preexistente num território, resultado de uma conjugação de fatores geográficos ou históricos anteriores, mas sim como



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

ativo intangível que pode ser construído localmente, mediante a geração de espaços de articulação e confiança entre atores para enfrentar os desafios comuns. Nesse sentido, a participação dos diferentes atores sociais na discussão dos problemas locais colabora nesse processo de construção da identidade territorial compartilhada, ou seja, da construção social da região.

Tudo isso deve se concretizar na elaboração de uma estratégia territorial de desenvolvimento local em consenso com os principais atores. Nessa estratégia, o objetivo fundamental deve se orientar para uma utilização melhor dos recursos endógenos e a diversificação da base produtiva local, mediante a incorporação de inovações baseadas na qualidade e na diferenciação dos produtos e processos produtivos, inovações de gestão e adaptações sociais e institucionais.

Por outro lado, o fomento às micro e pequenas empresas locais e à capacitação de recursos humanos, segundo as necessidades de inovação do sistema produtivo local, são parte fundamental das estratégias. Dentro da oferta territorial de serviços de apoio, está a capacitação de recursos humanos, tanto para a modernização das atividades produtivas atuais, como para incorporar outras atividades que oferecem possibilidades viáveis no futuro próximo. Portanto, é importante a observação permanente sobre as reais potencialidades do tecido local de empresas e das características do mercado de trabalho, atividade esta que pode ser feita pela criação de instâncias técnicas de apoio em cada território, de forma pactuada entre os diferentes atores.

Às vezes uma estratégia de desenvolvimento local pode se iniciar a partir da coordenação territorial de alguns programas e instrumentos setoriais de fomento definidos de maneira central. A coordenação eficiente dos diferentes programas setoriais de concepção centralista (federal ou estadual) exige sua orientação pela demanda. Ou seja, pelas necessidades a que deve atender, as quais devem ser identificadas e priorizadas pelos atores locais. Esse fato é crucial, pois exige uma verdadeira distribuição de funções e de poder entre as distintas administrações públicas. É por isso que o avanço dos processos de descentralização no Brasil e na América Latina deve se constituir num suporte fundamental para a demarcação de iniciativas de desenvolvimento econômico local.

Finalmente, essas iniciativas devem se institucionalizar através de acordos e/ou pactos políticos e sociais no âmbito territorial. A busca de pactos locais de caráter suprapartidário e com a maior participação possível de atores tem como finalidade dotar essas iniciativas de níveis mais elevados de segurança diante de possíveis mudanças políticas. A presença do setor empresarial nessa institucionalidade tem esse mesmo objetivo. Por outro



Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

lado, a presença de responsáveis públicos reforça a perspectiva de médio e longo prazo, o que nem sempre se obtém com a busca de benefícios empresariais de curto prazo.

As disputas eleitorais e as diferenças partidárias não devem interferir na alavancagem de iniciativas de desenvolvimento econômico local negociadas pelos diferentes atores sociais e econômicos. Os investimentos locais para o desenvolvimento, tangíveis e intangíveis, requerem tempos mais longos de maturação que extrapolam os ciclos eleitorais e políticos.

Lamentavelmente, algumas iniciativas de desenvolvimento econômico local são apresentadas, às vezes, como parte de propostas partidárias, o que as inviabiliza no médio e longo prazo. Uma das medidas que podem apoiar a maturação dos comportamentos políticos nessa direção seria a oferta de capacitação para o desenvolvimento local dirigida às associações de municípios, prefeituras, câmaras de vereadores e institucionalidades locais.

A estratégia de desenvolvimento local

O processo de descentralização política não pode ser limitado unicamente a melhorar a capacidade da gestão dos recursos transferidos para os governos locais e dos programas de modernização da gestão municipal. Essas tarefas são fundamentais. Porém, essa modernização deve incorporar também a capacitação em seu novo papel, como animadores e promotores do desenvolvimento, a fim de construir com os atores empresariais e a sociedade civil local um entorno territorial inovador para o fomento produtivo do tecido local de empresas.

A presença do governo municipal nas alianças para o desenvolvimento local é muito importante para garantir uma perspectiva de futuro mais ampla do que a existente nos setores empresariais privados, centrados na busca de lucros imediatos. Entre os temas que as administrações locais precisam incorporar estão: a visão comum de desenvolvimento territorial articulada com os diferentes atores locais; o ordenamento territorial e o planejamento urbano; a defesa e promoção do patrimônio histórico-cultural; e a valorização do meio ambiente como um ativo de desenvolvimento.

Como parte desse esforço, as municipalidades devem incorporar práticas eficientes de modernização da gestão, capacitando equipes e implementando programas de modernização administrativa. A dimensão estratégica e a concepção integral do planejamento do município permitem incorporar uma perspectiva intersetorial dos diferentes problemas, superando a visão físico-espacial e contemplando a questão urbana em uma perspectiva sistêmica.



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

Através do investimento em obras públicas, os municípios agregam valor econômico ao local e colaboram para a competitividade do território. Os serviços urbanos prestados pelas prefeituras também aumentam a competitividade econômica local, já que a qualidade desses serviços desenvolve os atrativos para o investimento privado. Assim, uma das principais atribuições dos municípios é criar infraestruturas básicas e serviços para o setor empresarial assumir seu papel de dinamizador da economia local.

No enfoque do desenvolvimento local é prioritária a articulação produtiva e social interna, a fim de aproveitar os recursos endógenos e as oportunidades externas. No entanto, como as empresas estão organizadas em cadeias produtivas que contemplam fornecedores e clientes, é necessário identificar esses encadeamentos produtivos bem como sua localização territorial. A produtividade e competitividade das empresas não dependem exclusivamente dos esforços internos para melhorar a atividade produtiva e de gestão, mas também da qualidade dos agrupamentos ou redes em que se encontram as empresas e da capacidade do território de impulsionar inovações onde as unidades produtivas se localizam.

Por isso, uma política genérica de apoio às pequenas e médias empresas não é suficiente. É necessária uma política proativa e articulada de apoio à inovação e ao desenvolvimento empresarial a partir dos diferentes territórios.

A estratégia de desenvolvimento econômico local deve procurar, essencialmente, a diversificação do sistema produtivo e a criação de empresas e empregos no território, a partir de uma valorização dos recursos endógenos e um aproveitamento mais eficaz das oportunidades do dinamismo externo.

Devido à dificuldade de contar com informações adequadas sobre as diferentes oportunidades de desenvolvimento, é fundamental construir um Sistema de Informação Territorial, o qual deve ajudar na identificação dos diferentes recursos locais existentes (humanos, produtivos, sociais, ambientais, entre outros), tanto os de caráter quantitativo como os qualitativos (intangíveis).

Ao lado da informação estratégica para o desenvolvimento local, é necessário dispor de assessoria técnica apropriada para desenvolver atividades de pesquisa e desenvolvimento, aplicadas à inovação empresarial.

A construção de redes de cooperação empresarial em nível territorial necessita ser estimulada, para melhorar as posições competitivas nos mercados. Para isso, é fundamental estabelecer uma adequada formação de recursos humanos, de acordo com as necessidades identificadas nos diferentes âmbitos territoriais. As atividades de capacitação precisam se orien-



Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

tar pela necessidade da demanda de inovação de cada território, e nunca definidas a partir de instâncias distantes e sob um enfoque de oferta.

Assim, é necessário incorporar aos processos produtivos locais a orientação segundo a demanda existente nos mercados, fazendo com que essa informação guie as mudanças requeridas na produção. A melhoria da comercialização dos produtos endógenos prevê a formação de alianças e acordos entre empreendedores locais e entidades que busquem reter mais valor agregado à atividade produtiva local. Algumas vezes, isso exige a melhoria das infraestruturas e de equipamentos básicos, tanto os vinculados à produção como ao meio ambiente, água, energia, entre outros.

A maioria do tecido de empresas existentes nos sistemas/arranjos produtivos locais é composta por micro e pequenas empresas. Por isso é importante assegurar o acesso ao crédito, sobretudo para operações a médio e longo prazo, assim como o assessoramento financeiro para a elaboração de projetos de investimento. Neste sentido, é fundamental construir parcerias com instituições financeiras locais, a fim de comprometê-las com a demarcação de iniciativas de desenvolvimento. Da mesma forma, é crucial a existência de um marco fiscal favorável às micro e pequenas empresas.

Por outro lado, a valorização do patrimônio natural e cultural constitui uma das mais novas áreas nas iniciativas locais de desenvolvimento, que supõe uma compreensão sobre o meio ambiente e o patrimônio cultural e histórico como ativos de desenvolvimento. Com efeito, o patrimônio natural e cultural permite incorporar elementos de diferenciação nos processos produtivos e produtos locais, alavancando iniciativas consistentes na produção ecológica, ao mesmo tempo que favorece uma aposta territorial pela qualidade.

As administrações locais, como assinalado, devem também incorporar objetivos relacionados com o desenvolvimento econômico e a criação de emprego local, estimulando a competitividade e a difusão de inovações. Isso precisa ser promovido conjuntamente com os atores empresariais do território, mediante formas flexíveis de organização, como as oficinas/agências/consórcios e/ou entidades de desenvolvimento local/regional.

A complexidade das diferenças estruturais nos territórios não pode ser captada pela análise clássica dos dados estatísticos, que mostram os resultados da atividade local ou regional através da medição do produto, da renda, do emprego ou da pobreza, entre outras variáveis significativas. A análise comparativa desses dados estatísticos *ex post* não permite identificar a situação concreta em cada território e, por conseguinte, não é possível elaborar diretrizes suficientes para as políticas de desenvolvimento. É preciso, portanto, trabalhar com dados que mostrem as capacidades de desenvolvimento existentes, a fim de determi-



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

nar as circunstâncias estruturais concretas de cada território e assim poder desenhar e implementar uma estratégia de desenvolvimento.

O importante é compreender o enfoque da “competitividade sistêmica territorial”: introdução de inovações no sistema produtivo local; formação de recursos humanos segundo as necessidades detectadas no sistema produtivo local; capacidade inovadora e empreendedora das empresas locais; flexibilidade das organizações e instituições locais; e o funcionamento de redes locais de atores públicos e privados dentro de uma estratégia de desenvolvimento pactuada.

Com isso, trata-se de avançar de um enfoque tradicional, baseado em políticas regionais para a correção dos desequilíbrios territoriais, para outro que enfatiza sobretudo a capacidade de impulsionar o desenvolvimento em cada âmbito territorial. Essa nova visão supõe, na essência, o abandono da lógica do subsídio pelo estímulo às atuações empreendedoras. Isso não implica a eliminação de atuações compensatórias, quando necessárias, mas sim o seu uso apenas como elemento emergencial e nunca como eixo principal de políticas públicas.

Do lado empresarial, pode-se destacar o avanço dos processos de descentralização produtiva e funcional, com aumento da externalização e da subcontratação de tarefas antes realizadas no interior das empresas. Essas formas novas de organização empresarial têm contribuído para aumentar o peso dos serviços, transformando parte das atividades manufatureiras em toda uma rede de subcontratação de serviços. Tudo isso faz os sistemas produtivos muito mais difusos, isto é, com mais capacidade para se alavancar territorialmente.

Por outro lado, no âmbito da política econômica, constatam-se as crescentes limitações das políticas setoriais, já que o importante é o grau em que os diferentes processos incorporam inovações tecnológicas e organizativas. Em suma, componentes de informação estratégica e conhecimento. A clássica distinção setorial entre primário, secundário e terciário não abrange as circunstâncias dos processos econômicos reais, que incorporam componentes dos diferentes setores. Por isso, é preciso incorporar uma análise em termos de sistemas/arranjos produtivos ou agrupamentos territoriais de empresas em torno de determinados segmentos relevantes, uma vez que não são mais as empresas isoladas ou os setores e os países de forma agregada que concorrem, mas sim os territórios e as redes construídas em torno dos respectivos agrupamentos de empresas.

O enfoque territorial permite, assim, dar a cada situação concreta um tratamento adequado, segundo seus recursos, circunstâncias e potenciais. A





Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

política de desenvolvimento local é uma proposta mais flexível da gestão pública diante dos problemas derivados da reestruturação produtiva e da necessidade de adaptar-se às novas exigências nos distintos territórios. Propõe, também, uma forma de encarar os problemas do desemprego, abandonando a visão antiga que faz a geração de emprego depender apenas das políticas de crescimento econômico sem levar em consideração os efeitos maléficos, no próprio emprego, da incorporação de tecnologias intensivas em capital. As políticas ativas de emprego preveem uma proposta territorial própria.

As estratégias de desenvolvimento local incorporam objetivos econômicos e sociais, dando prioridade a resultados de desenvolvimento econômico, diferenciando-se dos enfoques e propostas assistencialistas. Daí fala-se na introdução, adaptação e difusão de inovações nos sistemas produtivos locais, assim como no fomento da capacidade empresarial local, para promover a criação de novas empresas. Essas estratégias devem incorporar, nas suas prioridades, a promoção de emprego, em especial para os setores mais desfavorecidos, como os segmentos mais pobres, as mulheres, os jovens e os portadores de necessidades especiais, entre outros grupos sociais com dificuldade de inserção social.

Como foi dito, os objetivos específicos da estratégia de desenvolvimento econômico local ressaltam as ações destinadas a aumentar a eficiência produtiva e a competitividade do sistema produtivo local. Dentre as ações direcionadas a aumentar a produtividade está a difusão das inovações pelo tecido produtivo e institucional; o incremento da qualificação dos recursos humanos e a melhoria das infraestruturas básicas. Por outro lado, as ações dirigidas a aumentar a competitividade devem assegurar o acesso à informação empresarial estratégica sobre mercados, produtos e tecnologias; potencializar as redes de comercialização dos produtos locais; ampliar seus mercados; assegurar os serviços pós-venda aos clientes; fortalecer as redes de atores locais públicos e privados; e estimular a cultura empreendedora local.

É necessário saber que a prioridade dada às estratégias de desenvolvimento local para uma melhor utilização dos recursos endógenos não anula a busca de oportunidades derivadas do contexto externo. Algumas iniciativas de desenvolvimento econômico local se baseiam em saber aproveitar essas oportunidades de dinamismo exógeno, estabelecendo, por exemplo, redes de subcontratação de empresas locais com as grandes empresas localizadas no território ou no aproveitamento do dinamismo derivado das proximidades de eixos importantes de circulação de pessoas ou mercadorias entre grandes núcleos urbanos. O importante é *endogeneizar* ditas oportunidades de dinamismo externo, mediante uma estratégia de desenvolvimento local consensual.



Francisco Albuquerque e Tania Zapata

O processo de planejamento para o desenvolvimento local deve ser participativo, isto é, precisa ser levado a cabo pelos atores locais, responsáveis pelas decisões fundamentais. O objetivo das equipes técnicas que trabalham na preparação de planos e projetos é facilitar a documentação adequada e a realização das oficinas de participação dos atores locais. Deste modo, na gestão da estratégia de desenvolvimento, é necessário assegurar a participação dos agentes interessados nos projetos. Para tal, é preciso manter viva a mobilização e a participação dos atores locais, estimulando e consolidando alianças, parcerias, acordos e redes de cooperação entre os atores territoriais.

A otimização da gestão do desenvolvimento demanda uma organização local capaz de assumir a responsabilidade de coloca-la em prática com garantia de sucesso. Trata-se de criar agências/oficinas, ou outra institucionalidade de desenvolvimento local/regional, com autonomia operativa e flexibilidade de gestão. Essas oficinas de desenvolvimento territorial são organizações intermediárias entre o estado, o mercado e a sociedade, que vão instrumentalizar as estratégias de desenvolvimento local, ofertando serviços reais e financeiros às micro e pequenas empresas locais.

O acesso a esses serviços é uma questão vital para a eficiência produtiva e a competitividade do sistema local de pequenas empresas. Não se trata de facilitar recursos às empresas (não são subvenções diretas à produção). Trata-se de dotar os sistemas territoriais de empresas dos serviços estratégicos que precisam para aumentar sua eficiência produtiva e competitividade.

Deste modo, deve-se construir um sistema territorializado de informação sobre todos os aspectos relevantes para o desenvolvimento local. Os técnicos precisam poder efetuar diagnósticos rápidos sobre a viabilidade dos projetos empresariais e propor medidas razoáveis para orientá-los segundo os objetivos da estratégia de desenvolvimento local. É muito importante estimular a motivação junto aos agrupamentos de empresas existentes, com a finalidade de ajudar a identificar a demanda de inovação latente nos eixos produtivos locais. Deve-se ainda fomentar uma boa capacidade de relações, para gerar confiança entre os atores territoriais e poder impulsionar as alianças institucionais oportunas, promovendo também uma imagem proativa e dinâmica do território em questão.

As experiências internacionais apontam as oficinas/agências como instrumentos apropriados para coordenar os pactos, planos e projetos de desenvolvimento no território. Seu conselho diretivo deve expressar a representação do máximo de atores territoriais públicos e privados, simbolizando o pacto local alcançado. Entre esses atores precisam estar autoridades locais, câma-



Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local

ras de comércio, associações de empresários, universidades, sindicatos de trabalhadores, centros de pesquisa e desenvolvimento, entidades financeiras com presença local, organizações não governamentais, entre outros. Operacionalmente, funcionam em geral com uma estrutura enxuta: uma gerência técnica e uma equipe de profissionais qualificados, bons conhecedores da economia regional e com perfil de facilitadores e animadores comunitários.

Essas institucionalidades de desenvolvimento territorial têm, normalmente, a forma de sociedades anônimas ou associações privadas sem fins lucrativos, para garantir um funcionamento eficiente fora da lógica burocrático-administrativa. Contam basicamente com recursos públicos e uma parte de recursos privados aportados por alguns dos sócios das mesmas (entidades financeiras locais, associações de empresários, normalmente). Possuem também recursos obtidos da venda de seus serviços empresariais. Essa receita não costuma alcançar valor suficiente para atender às despesas correntes de seu funcionamento. E seu financiamento é complementado pelo setor público local ou regional como parte dos investimentos intangíveis necessários para serem alcançados resultados relevantes em termos de crescimento econômico, emprego territorial e melhoria da qualidade de vida das comunidades.



A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

Pedro Ivan Christoffoli

El desarrollo

El puente sin río.
Altas fachadas de edificios sin nada detrás.
El jardinero riega el césped de plástico.
La escalera mecánica conduce a ninguna parte.
La autopista nos permite conocer los lugares que la carretera aniquiló.
La pantalla de la televisión nos muestra un televisor que contiene otro televisor,
dentro del cual hay un televisor.

Eduardo Galeano,

Patatas arriba: la escuela del mundo al revés¹



INTRODUÇÃO



A discussão sobre estratégias de desenvolvimento é fundamental no debate acerca de como superar o atraso econômico e a estagnação social de regiões “deprimidas” ou “atrasadas”. Contrariamente aos anos 1960 a 1980, quando a discussão macroeconômica com as mudanças estruturais ocupava o centro do debate, essa nova corrente foca o nível local como espaço em que se gestariam as condições para um novo modelo econômico de desenvolvimento.

A proposta de “desenvolvimento local”, materializada em concepções e metodologias como o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), Desenvolvimento Local Sustentável (DLS), Arranjos Produtivos Locais (APLs) etc., tem sido adotada por diversos organismos nacionais e internacionais nos últimos anos como abordagem principal para enfrentar os problemas do atraso no desenvolvimento. Contudo, muitas dessas metodologias carregam concepções dirigidas mais para desviar o debate das

¹ Eduardo Galeano, *Patatas arriba: la escuela del mundo al revés* (Montevideu, Ediciones del Chanchito, 1998), p. 229





Pedro Ivan Christoffoli

crises estruturais que flagelam a maior parte da humanidade do que para resolver a questão do seu atraso social e econômico.

Inspiradas no desenvolvimento alcançado por algumas regiões europeias e alguns casos isolados no terceiro mundo, essas correntes sugerem que, por meio do “empoderamento” das pessoas, da construção do capital social local etc., poderemos superar nosso atraso secular. Essa nova ideologia utiliza instrumentos legítimos, que eventualmente poderiam contribuir com estratégias alternativas de desenvolvimento; contudo, os transformam em uma fórmula geral e mágica de superação do atraso, incorporando concepções ideológicas que desarmam a militância social para os embates de classe.

Entendemos como equívoco teórico a aplicação acrítica desses conceitos. Seria ótimo ter um discurso que aglutinasse todas as forças sociais de uma dada região, que possibilitasse construir alternativas equitativas para o desenvolvimento socioeconômico, combinando antagonismo e cooperação, e que nos tirasse do atraso secular em que nos encontramos. Que convencesse capitalistas e trabalhadores que todos somos irmãos em fé e na batalha pela superação das injustiças e iniquidades. Mas será isso possível?

A questão colocada nesse debate diz respeito a qual concepção de desenvolvimento pode preparar melhor a militância social para embates políticos que tomem em conta a realidade da luta de classes em escala nacional e também nas esferas local e regional.

Há um incômodo com essas formulações, que supõem superar o subdesenvolvimento, a pobreza e a estagnação econômica por meio do apoio a políticas de mais mercado, do fomento do microempreendedorismo capitalista, individualista e explorador e que, historicamente, tem gerado mais desigualdade do que soluções verdadeiramente desenvolvimentistas.

Decifra-me ou devoro-te! Se as teorias não conseguem responder a isso de forma que garanta ao menos o esforço central em enfrentar a dívida social, antes que qualquer outro objetivo, teremos fugido do eixo do debate que deve guiar um agrupamento social de esquerda popular interessado em disputar a condução do processo político e social em nosso país. E estaremos reeditando a máxima de que “é preciso antes fazer crescer o bolo para depois dividi-lo”.

Este texto se propõe a discutir a adequação da ideologia do “desenvolvimento local” à nossa condição socioeconômica e à nossa tradição política. Em paralelo procura-se apresentar alternativas para a construção de estratégias populares de desenvolvimento, a partir de experiências da luta pela terra e pela democratização do poder político em nosso país.





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

Discute-se a inadequação dos conteúdos do “desenvolvimento local” para dar conta de uma política autônoma (ou que assim se pretenda) das classes subalternas, em um projeto popular de poder, para o desenvolvimento dessas regiões. Procura-se analisar seus limites enquanto armamento teórico para o embate real que temos de enfrentar nos pequenos municípios do interior, hegemônicos por cidades-polo onde se concentram a burguesia regional e suas instituições de construção da hegemonia. Para tanto, o texto aborda a discussão de territorialidade, de construção da hegemonia, das dificuldades e possibilidades de construção de blocos de poder popular e, finalmente, do papel que pode ocupar a luta pela terra e pela reforma agrária nessas estratégias.

DESENVOLVIMENTO LOCAL, IDEOLOGIA E HEGEMONIA

PODER LOCAL NO BRASIL

O desenvolvimento local não pode ser considerado de forma desvinculada das dinâmicas nacionais e internacionais do mercado capitalista globalizado. Não é independente ou autônomo em relação a essas esferas. Necessariamente, deve ser visto em sua dimensão de campo de disputa, de momento de conflito de interesses, especialmente num país de extremas desigualdades. O espaço local se constitui, portanto, num *locus* para o enfrentamento social e político, mais até do que o espaço central, num projeto de desenvolvimento.

Retomando Celso Furtado, o desenvolvimento deve necessariamente ser visto como elemento de vontade política (não apenas técnica e econômica) e como questão que se articula às escalas nacional e internacional e não apenas como questão técnica restrita ao nível local. Para isso pressupõe política industrial, política tecnológica, reestruturação agrária e políticas sociais estruturantes, que aí sim teriam impacto sobre o local-regional. Políticas locais-regionais não conseguem, por si só, rechaçar tendências macroeconômicas antidesenvolvimentistas.

Fernandes (2005) chama a atenção para o fato de que o paradigma dominante vê a ideia de desenvolvimento como sendo antagônica à existência de conflitos. Essa postura refletiria a visão mistificadora burguesa de que, ao capital, interessa promover o desenvolvimento enquanto coisa em si positiva, ao passo que os movimentos sociais procuram introduzir o conflito, de fora e artificialmente, como algo negativo e, portanto, evitável.





Pedro Ivan Christoffoli

Mas o conflito não é externo nem evitável, surge do seio das contradições promovidas pelo desenvolvimento do capital, pela destruição de formas de produção, pela recriação dessas formas sociais mais adiante e em outros lugares, pelo acirramento de disputas entre modelos de desenvolvimento, mais ou menos excludentes. O Brasil tem suas peculiaridades que precisamos compreender e levar em conta para poder atuar corretamente. Os poderes central e local do Estado historicamente foram apropriados pelas elites e constituem estruturas profundamente antidemocráticas e injustas. O Estado foi visto como uma extensão do patrimônio privado dos coronéis e seus apaniguados, e mais recentemente, como refém de interesses do empresariado e do grande capital financeiro.

Essa lógica surge de um processo histórico que remonta às capitânicas hereditárias e às terras de sesmaria, em que o beneficiário respondia também pelo governo, pelas leis etc. A esse patrimonialismo soma-se uma experiência histórica autoritária, marcada por séculos de escravização de indígenas e negros, pelo descaso da classe dominante em relação aos destinos do povo; pela extrema brutalidade com que a elite reage a tentativas de organização autônoma dos trabalhadores. A repressão aos movimentos sociais vem desde o período colonial, com a destruição dos quilombos, a dizimação dos povos indígenas (pelo fato de não se adaptarem ao ritmo de trabalho exigido pela economia mercantil capitalista nascente) e dos movimentos camponeses de caráter messiânico. Os fatos históricos estão aí para comprovar.

Além da repressão aberta, há um processo de desqualificação política e ideológica contra esses lutadores. De forma geral todo movimento social autônomo é tratado pejorativamente pela mídia, desqualificado enquanto portador de demandas legítimas e considerado como perturbador da paz social (bandidos, baderneiros, vagabundos etc.)

O tratamento dado aos movimentos sociais envolve dois momentos de uma estratégia articulada: a cooptação e o esmagamento. O primeiro visa à corrupção das lideranças de forma a enfraquecer a luta, pela sua dispersão. Busca o esvaziamento do movimento social por meio de sua divisão (dirigentes cooptados e/ou pessoas infiltradas) e/ou repressão. É também nesse processo que aparecem formas de corrupção moral e ideológica da militância dos movimentos (ou mesmo dos intelectuais a eles associados).

Vivemos, portanto, um processo no qual a burguesia domina e comanda em diversos graus, mas sempre determinantes, os vários níveis e esferas do aparelho de Estado, do local ao nacional, do Executivo, do Judiciário e Legislativo. É uma dominação que se complementa por meio da criação





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

e uso de aparelhos ideológicos privados (como as religiões e os meios de comunicação social).

A IDEOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

As preocupações com o combate às condições de atraso e pobreza em amplas regiões do mundo, em especial no meio rural, deram origem a várias teorias voltadas à compreensão dessa problemática, com diversos enfoques conceituais e estratégias de superação.

Foram desenvolvidas uma série de iniciativas, a partir de 1930, quando se iniciaram *programas de desenvolvimento de comunidades* no interior da Índia, pelo Império Britânico. Na América Latina, nos anos 1960 do século XX, o atraso social era creditado à lentidão do crescimento da produção agrícola, que por sua vez é associada à dinâmica social rural, e à estrutura de propriedade e posse da terra que remontam à história colonial. Os diagnósticos indicavam distorções na propriedade e posse da terra, na insuficiência de conhecimentos técnicos e dos mecanismos de difusão tecnológica, no baixo nível de educação do campesinato, nas deficiências do sistema de comercialização e na falta de orientação da política agrária (Vassalo, 2001).

Tendo como pano de fundo essa análise, e a preocupação com as raízes camponesas da revolução socialista cubana, o contexto internacional da época favoreceu a adoção da reforma agrária como saída central para a superação do atraso reinante no meio rural. Nesse contexto, nos anos 1960, os Estados Unidos defendiam a realização da reforma agrária – ainda que por motivação completamente oposta à das forças populares. Por influência estadunidense, foram promulgadas 13 leis nacionais de reforma agrária, na tentativa de evitar a todo custo a expansão revolucionária na região.

Obviamente essas leis tiveram a finalidade de preparar o terreno para a contenção de eventuais movimentos populares de contestação social embasados na luta pela terra. Possibilitaram também que medidas pontuais e emergenciais fossem desencadeadas para conter a pressão social e evitar seu alastramento para outras regiões e setores sociais. Em paralelo estimularam o desenvolvimento de iniciativas desenvolvimentistas, como a revolução verde, que permitiu o aumento da produção agrícola, mas sem alterações profundas no sentido da reestruturação fundiária dos países.

É também no final dos anos 1960 que começa a ser gestada uma nova abordagem para a questão agrária que deixaria de lado a recomendação de mudanças estruturais. O Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) tem sua implementação a partir de 1975 em toda a América Latina, impulsionado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a





Pedro Ivan Christoffoli

Alimentação (FAO) e pelo Banco Mundial. Esse programa adotava uma linguagem desideologizada, em comparação a programas estruturalistas anteriores, propondo soluções tecnocráticas para a superação do atraso no meio rural. A reforma agrária não aparecia mais como questão central. Esse programa constituiu um marco da mudança da orientação dos esforços de desenvolvimento agrário, na ótica dos organismos internacionais. Sai de cena o enfoque das políticas estruturais para o setor rural e passa-se a operar a partir de projetos financiados e mediados a partir do exterior, gerando impactos localizados, em áreas limitadas (Vassalo, 2001).

Nessa mesma ótica, surgem experiências de planificação de territórios, com base em bacias hidrográficas – precursores das atuais estratégias de desenvolvimento territorial –, inspiradas na experiência norte-americana com o vale do rio Tennessee. Posteriormente, algumas variações em torno desse tema são implantadas, como o planejamento do Desenvolvimento Regional Integrado (DRI), que aponta para um marco socioeconômico mais amplo, incorporando mecanismos de planejamento “democrático e participativo” e ampliando o foco além das regiões rurais. Entende-se que o desenvolvimento rural está interrelacionado com outros aspectos do desenvolvimento regional, superando as visões agrarista (estrutural) ou apenas de crescimento agrícola.

Já no início dos anos 1970 surgiam críticas, a partir de uma perspectiva popular, aos mecanismos participativos de fachada adotados por esses programas que resultaram no desenvolvimento de alternativas metodológicas como o Desenvolvimento Regional Participativo, o Planejamento Estratégico Situacional (Carlos Matus) e, mais tarde, numa variante institucionalizada, o Orçamento Participativo (PT). Contudo, não chegaram a ter expressão significativa no âmbito das recomendações pelos organismos internacionais.

Essa visão crítica partia do entendimento que é inviável no contexto do capitalismo dependente fazer planificação regional a partir do Estado, já que não seria possível pensar na execução integral de estratégias autônomas que conduzissem ao desenvolvimento regional (Coraggio, apud Vassalo, 2001). Diante disso o processo de planejamento com viés participativo deveria se constituir em um momento de disputa político-ideológica em torno dos rumos do desenvolvimento, numa perspectiva de democratização do Estado.

Uma vertente domesticada, derivada dessa crítica, procurou desenvolver enfoques regionais-participativos mais pragmáticos e despolitizados, em vista de obter a participação das comunidades locais nos programas públicos e amenizar eventuais resistências e conflitos com os projetos governamentais. Essa corrente desloca – conceitual e ideologicamente – o papel central do enfoque produtivo no planejamento para a construção do “agente regional”, ou





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

seja, a “região como agente social”. A análise prioriza o papel dos atores sociais nessa construção, resultando num enfoque de negociações intrarregionais, estabelecimento de pactos e acordos regionais em prol do desenvolvimento.

Procura-se a seguir organizar uma tabela com as principais correntes e visões de desenvolvimento, em vista dos distintos momentos históricos e as políticas recomendadas.

Tabela 1

Enfoques conceituais aplicados ao desenvolvimento rural na América Latina

Período	Enfoque conceitual	Conceito-chave	Políticas principais
1930s – 1950s	Conservador tradicional	Desenvolvimento da comunidade	Organização “democrática” da comunidade. Foco em levar serviços e tecnologias para o meio rural. Não atuava na resolução de conflitos ou mudanças estruturais (RA), mas defendia mudanças culturais dos camponeses.
1945- 1970s		Reforma agrária marginal ou colonização de áreas marginais	Alívio das tensões sociais pela realização de desapropriações pontuais ou deslocamento das famílias para regiões de fronteira agrícola. Incorporação de novas terras ou terras marginais/improdutivas.
1960s	Estruturalista	Reforma agrária convencional	Reforma agrária pontual para resolver conflitos. Combinava políticas de modernização setorial e tecnológica. Apoio dos EUA (conter avanço do comunismo).





Pedro Ivan Christoffoli

1960 – 1980s	Estruturalista-histórico	Reforma agrária estrutural	Revoluções socialistas (Cuba) ou agrárias (México, Peru, Nicarágua). Mudanças radicais na estrutura agrária.
1960 – 1970s	Neoclássico	Desenvolvimento dual (industrial-urbano)	Setor moderno convivendo com atrasado. O crescimento do setor moderno implica na superação do atraso. Redistribuição setorial dos investimentos; implanta-
1970-1980		Desenvolvimento homogêneo do campo (industrial-agropecuário)	Crise da dívida externa. Ajustes estruturais. “Agentes econômicos” do meio rural tratados de forma igual. Estímulo aos setores dinâmicos do meio rural para igualar ao setor urbano. Mudanças no sistema de preços.
1960-1980s	Tecno-modernizante	Revolução verde	Aumento de produtividade pela incorporação de insumos químicos, genéticos e mecanização.
1970 – 1990		Desenvolvimento Rural Integrado (DRI)	Estratégias tecnocráticas, projetos localizados geograficamente, pacotes tecnológicos e de serviços para aumentar a produção agrícola. Ações desvinculadas/contraditórias com as políticas macroeconômicas.
2000s		Revolução biotecnológica e nanotecnologias	Investimento em pesquisa científica e tecnológica para gerar produtos transgênicos e nanoproductos. Reorganização do processo produtivo na agricultura pelo capital.





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

1990 – 2000s	Neoliberal	Agronegócio – complexos agroindustriais exportadores	Fortalecimento de cadeias produtivas voltadas à exportação de produtos agroindustriais. Agricultura familiar subordinada política e economicamente. Abertura de mercados, redução de subsídios à agricultura nos países ricos; globalização.
1990s – 2000s	Competitividade territorial	Desenvolvimento local- regional	DLIS, APLs, distritos industriais. Desenvolvimento como resultado de redes sociais e empresariais cooperativo-competitivas. Planejamento regional indicativo. -Trabalhadores se somam ao projeto. Colaboração de classes.
2005...	Ressurgimento das utopias populares e socialistas de novo tipo	Desenvolvimento endógeno; Revolução Bolivariana	Priorizar regiões em processos de desenvolvimento planejado mediante participação popular. Recursos gerados pelo petróleo dirigidos ao desenvolvimento socioeconômico com base em iniciativas cooperativas.

Fonte: Vassalo (2001), adaptado e ampliado por Christoffoli.

Apesar dessa diversidade de iniciativas, os enfoques tradicionais para o desenvolvimento rural adotados por programas públicos e organismos internacionais não deram conta da realidade e, em geral, fracassaram (Brasil, 2005; De Janvry e Sadoulet, 2004). O fracasso pode ser verificado por uma série de aspectos:

- a) A incidência da pobreza rural não diminuiu e a população camponesa e indígena pobre aumentou;
- b) A desigualdade rural é excepcionalmente elevada e segue crescendo;





Pedro Ivan Christoffoli

c) Ocorreram melhorias em alguns aspectos sociais, porém a distância entre o desenvolvimento urbano e rural se mantém;

d) A migração para as cidades se constitui na principal válvula de escape que impede um maior aumento da pobreza rural. A pobreza se desloca para o entorno urbano.

e) A deterioração ambiental tem crescido a taxas alarmantes;

Nesse breve curso histórico, identifica-se que as estratégias adotadas incorporaram em seu discurso elementos que hoje fazem parte do arcabouço das “teorias da moda”: a planificação, o enfoque territorial, a participação popular constrangida por essa evolução ideológica. Os programas atuais de desenvolvimento rural, com enfoque territorial, repetem objetivos e elementos das fases anteriores sem, contudo, apontar para o enfrentamento das questões estruturais (De Janvry e Sadoulet, 2004):

a) Geração de aumentos de produção a partir de recursos locais subutilizados;

b) Integração das atividades rurais e urbanas em um território socialmente construído;

c) Construir a região em suas dimensões institucionais, produtivas e sociais;

d) Criar instituições para a descentralização, participação, coordenação e promoção do desenvolvimento regional;

e) Introduzir projetos multissetoriais estado-região e impulsionados pela região;

f) Buscar o crescimento com base em Sistemas Locais de Produção (SLPs) ou Arranjos Produtivos Locais (APLs);

g) Buscar a competitividade territorial em relação a mercados externos dinâmicos;

h) Buscar a incorporação social e produtiva dos pobres da região.

Sintomaticamente, também a FAO incorpora metodologias participativas visando processos de construção de “pactos sociais” territoriais:

El proceso participativo se presenta en definitiva como motor del desarrollo de un proyecto territorial colectivo, continuamente negociable por los interesados, cuyo objetivo es la construcción del futuro del territorio. La mesa de negociación, de la que emanan los pactos sociales territoriales, se convierte en el instrumento





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

para enfrentar los diversos asuntos y problemáticas territoriales y para ampliar los análisis. Se ha de evitar considerar por separado aspectos como la tenencia de la tierra, los sistemas agrarios/productivos etc.; y se deberá adoptar un enfoque sistémico para describir la complejidad e interdependencia de los factores endógenos y exógenos que influyen en el desarrollo del territorio. (Groppo, e Ravera, 2003, p. 14)

A maioria desses programas e as teorias que os sustentam, agregam, como explicação para o atraso socioeconômico a inexistência ou fragilidade do *capital social* no território. De acordo com Putnam (1996),

o capital social diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Putnam credits à herança ancestral das tradições cívicas das regiões a importância do capital social para o processo de desenvolvimento italiano. (apud Teófilo, pág. 21-2)

Regiões com características assemelhadas, mas com capital social diferenciado, tenderiam a se desenvolver de forma diferente, com vantagem para aquela melhor capacitada socialmente. Esse conceito ajudaria a explicar também as diferenças de qualidade de vida entre regiões de Produto Interno Bruto (PIB) semelhante.

A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Nesse sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor. [...] O capital social, nesse sentido, é produtivo, já que ele torna possível que se alcancem objetivos que não seriam atingidos na sua ausência. [...] Capital social é, antes de tudo, a resposta ao dilema neoclássico da ação coletiva. A base do raciocínio está na constatação de que “as soluções privadas nem sempre funcionam” (Mankiw, 1998) e que por seus interesses imediatos os agentes sociais teriam, diante da cooperação, uma conduta de caráter oportunista. (Abramovay, 2000, p. 4)





Pedro Ivan Christoffoli

O conceito de capital social é adotado como elemento central nas estratégias territoriais modernas de desenvolvimento. Essas correntes estabelecem uma variante ao modelo centrado, por exemplo, na atração de grandes empresas, uma visão alinhada com a etapa fordista de organização da produção, já superada historicamente. Esse modelo tradicional de promoção do desenvolvimento propugnava a atração de grandes unidades empresariais, promovendo um efeito de arraste, via a indução e coordenação de cadeias produtivas, irradiando riquezas e dinamizando indiretamente a economia local-regional. Esse modelo influenciou no Brasil a disputa, na década de 1990, pela atração de grandes empresas automobilísticas que iriam “promover o desenvolvimento e a geração de empregos”.

Com o enfoque territorial, busca-se não mais depositar esperanças no desempenho de uma grande empresa, mas sim a constituição de redes locais e regionais de pequenas e médias empresas, nas quais a sinergia coletiva é mais importante do que o empuxo propiciado pela grande empresa. A força, nesse modelo, está na dinâmica cooperação-competição. O foco não é a empresa, mas sim a competitividade territorial.

Cocco et al. (1999) se referem às causas que levaram a esse processo, como sendo a substituição da produção em massa (grandes empresas no estilo fordista) pela “despadronização” dos produtos, desverticalização da atividade produtiva e pelo surgimento de novos padrões de divisão do trabalho. A configuração flexível das redes de empresas nos distritos industriais permite a rápida resposta às flutuações quantitativas e qualitativas na demanda, a consolidação de capacidades endógenas ao meio socioterritorial e uma efetiva desconcentração produtiva, com a difusão, pelo território, de pequenos e médios empreendimentos.

Essas redes de empresa integradas nos chamados distritos industriais dependeriam da prévia existência desse tecido social. Ou seja, existe certo caráter espontâneo e casual no processo que levou à geração dos distritos. Isso leva à conclusão de que “as políticas públicas de incentivo ao modelo poderiam contemplar somente regiões com características semelhantes às existentes no período histórico no qual se deu a alavancagem desenvolvimentista dos distritos industriais” (Cocco et al., 1999, p. 17).

A característica crucial da qual depende o êxito de um distrito industrial seria sua organização, e não o acesso vantajoso a fatores de produção a custo baixo (mão de obra, terra ou capital baratos). Sólidas redes de empresas, sobretudo pequenas, que por meio da especialização e subcontratação dividem entre si o esforço necessário para produzir determinados bens (Sengenberger e Pike, 1999).





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

Ainda que essa concepção seja melhor do que a visão fordista, de atração de grandes empresas, será ela adequada a uma estratégia popular de desenvolvimento? Em que sentido? Quais seus limites enquanto proposta que extrai lições de um determinado país e busca transformar essas lições em receitas a serem implantadas por todo o planeta? É o que se busca analisar a seguir.

Essa visão traz consigo uma opção política e ideológica que procura ocultar relações conflitivas e jogos de poder que comprometem de fato o alcance dos objetivos explícitos nos programas de desenvolvimento territorial. Na versão “brasileira”, procura fomentar o empreendedorismo capitalista em contraposição a iniciativas cooperativas autônomas (como foi o caso em certas áreas da Itália, dominadas politicamente pelo Partido Comunista, principalmente na região da Emilia Romagna). O problema brasileiro não é apenas fazer o bolo crescer, com mais crescimento econômico. É preciso crescer de forma mais equitativa, com inclusão social e promoção de cidadania. A experiência histórica em nosso país é que isso raramente se consegue com trabalho assalariado subordinado. É preciso promover desenvolvimento inclusivo, solidário e sustentável.

Na Itália existiu a figura do empresariado político (parte significativa dele, ao menos) que aceitou alianças com a esquerda no poder. No Brasil temos um empresariado com ideologia de classe dominante condicionada historicamente pelas relações de escravidão, de desprezo pelo povo e com um permanente sentimento antissocial, portanto, avesso a iniciativas coletivas e associativas autônomas dos trabalhadores.

A realidade social do Brasil e da Itália, de onde provém a teoria dos distritos industriais, não guarda similitudes ainda quanto às taxas de analfabetismo, de sindicalização e de agregação social dos trabalhadores. O ensino brasileiro promove qualificação deficitária da força de trabalho (sendo que a qualificação técnica dos trabalhadores dos pequenos municípios é ainda pior!). Ou seja, essas teses, quando aplicadas ao nosso caso, aparecem mais como caricatura do que como proposta autêntica e adequada à realidade. Mesmo na Itália, não se conseguiu reproduzir a experiência na região meridional, de maior pobreza, mostrando os limites de reprodutibilidade dessa teoria. Esse caso é similar ao do Nordeste brasileiro, por exemplo, que se assemelha à tal região italiana, onde o desenvolvimento é muito mais retardatário, com estruturas de patronagem, clientelismo e corrupção quase que generalizados.

Em resumo, o conceito de capital social foi identificado *ex post* e não induzido, pensado e construído com uma intencionalidade desenvolvimentista. Isso também ocorre, por exemplo, em algumas regiões do Brasil (Serra





Pedro Ivan Christoffoli

Gaúcha) ou do Peru (Villa El Salvador), casos que podem ser considerados como aproximados às teses do desenvolvimento de distritos industriais, reunindo capital social, formando *clusters*, arranjos produtivos locais etc.

Portanto, ainda que a concepção de capital social permita entender melhor os limites históricos ao desenvolvimento que determinada região enfrenta e sugerir o estilo de desenvolvimento a ser promovido, isso não resolve o problema, uma vez que as questões históricas, culturais e estruturais subjacentes à estruturação dessas redes cooperativas não são passíveis de alterações no curto prazo (e há dúvidas se isso é possível mesmo no longo prazo, ou seja, se é possível “moldar” uma cultura de acordo com um planejamento intencional).

Ou seja, Putnam identifica no conceito de *capital social* fatores históricos e culturais que não podem ser modelados como se faz com uma receita de bolo. É uma teoria que contribui para explicar o porquê do atraso de certas regiões em relação a outras, mas não possibilita, em poucos anos, a superação de estruturas seculares de dominação, de desconfiança e de exploração. Ao se apropriar do conceito de capital social, certos teóricos promovem um esvaziamento e uma re-significação do mesmo, numa perspectiva de acomodação aos interesses das classes dominantes. É o que pode ser visto em Coleman (1994, p. 300) que define o capital social como

fruto de uma escolha racional de indivíduos para estabelecer estruturas de relações sociais que lhes permitam atingir coletivamente seus próprios objetivos individuais. Estruturas que podem ser criadas a partir da confiança mútua entre os indivíduos e que se traduzem na estabilidade das instituições, normas e obrigações recíprocas garantindo a eficiência do esforço coletivo e a eficácia dos investimentos individuais. (Apud Teófilo, 2001, p. 22)

Em resumo, as teorias atuais do desenvolvimento local em geral combinam conceitos como: a) Funcionalidade do espaço geográfico (escola alemã): localização e concentração de empresas; b) economias de escala localizadas (Marshall): *clusters*² (complexos produtivos localizados); c) no-

² *Cluster*: é uma concentração geograficamente delimitada de negócios independentes que se comunicam, dialogam e transacionam para partilhar coletivamente tanto oportunidades quanto ameaças, gerando novos conhecimentos, concorrência inovadora, chances de cooperação, adequada infraestrutura, além de frequentemente atraírem os correspondentes serviços especializados e outros negócios correlacionados. (Veiga e Ehlers, 2003, p. 285)





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

vos distritos industriais: reduzir custos de transação (Itália, Silicon Valley), especialização flexível, industrialização difusa; d) desenvolvimento local: competitividade territorial; descentralização; informação e capital social; e) participação: organizações para representação e serviço (De Janvry e Sadoulet, 2004 e outros).

Portanto, a concepção burguesa de desenvolvimento local estabelece seu foco na delimitação do território como espaço geográfico construído socialmente, em torno do qual as forças sociais exercem o esforço político de buscar consensos em torno de objetivos e estratégias, visando um desenvolvimento regional “harmônico” ainda que competitivo. A competição fundamental não é a que se daria entre empresas do mesmo território, mas sim entre redes territoriais diferentes. Segundo essa corrente,

o território não é, nem de longe, uma realidade natural, dada de antemão, e sim o resultado particular da capacidade de articulação de atores locais em torno de um projeto. Quanto mais precária for essa articulação, maior é a tendência à parcelização das políticas e sua obediência a uma lógica de repasse de recursos, a uma sistemática de “pedidos de balcão”, de “lista de necessidades” e não de projetos articulados em torno de objetivos contratuais.[...] A ideia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. A economia tem prestado bastante atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos agroindustriais, por exemplo) do desenvolvimento, mas é recente o interesse por sua dimensão territorial ou espacial (von Meyer, 1998). (Abramovay, 2002, p. 5-6)

Portanto, o território passa a ser o espaço fundamental para o desenvolvimento, o lócus de articulação de projetos e o espaço de construção do capital social. Contudo, existem visões diferenciadas que partem do pressuposto que o território é multifacetado e condicionado por processos (econômicos, culturais, políticos, sociais etc.) contraditórios e antagônicos. A visão dominante de território é produzida por um *pensamento consensual* “que lê a realidade sem considerar suas contradições produtoras de conflitualidade” (Fernandes, 2005, p. 27).





Pedro Ivan Christoffoli

O conceito de território carregaria, então, duas dimensões – um sentido físico, objetivo, material e localizado; e um espaço social, com dimensões culturais, políticas, econômicas, históricas – em sua complexidade e temporalidade. Uma dimensão relacional, subjetiva, representável e indeterminada. Um mesmo território físico pode, então, conter várias territorialidades que colidem, se destroem e se recriam por meio de relações de poder (Fernandes, 2005, p. 28).

E no caso brasileiro é um conceito carregado também de preconceitos ideológicos contra o conflito, uma vez que nossa cultura preconiza o ideal do homem cordial, pacífico e ordeiro (Ordem e Progresso). O conceito de território adotado pelas instituições internacionais e por organismos governamentais reflete os interesses das classes dominantes na sociedade. Por isso mesmo,

reproduz mais intensamente a pobreza que se propõe diminuir. O conceito de desenvolvimento territorial que não contém a possibilidade de questionamento, de oposição e conflito, de diferenciação e ruptura, de soberanias; que não reconhece que a construção das decisões coletivas dos sujeitos dos territórios levará aos processos de distintos modelos de desenvolvimento territorial; na verdade é um conceito-fashion. Território é um conceito autológico. Construí-lo significa dominá-lo. (Fernandes, 2005, p. 28)

Ainda segundo Fernandes, essa visão não consegue lidar claramente com a situação de conflito e com a possibilidade de desterritorialização resultantes dos processos e disputas sociais. O autor analisa a ocorrência de processos de territorialização–desterritorialização–reterritorialização (TDR), caracterizando uma multiterritorialidade na qual ocorrem tanto processos integradores, como excludentes e ressocializadores. Seria esse movimento contraditório e paradoxal que promove o desenvolvimento (ou o bloqueia) e no qual o mercado, o Estado e a sociedade entram em conflito e se reúnem para superar os problemas, criando outros e prolongando outros.

Cabe-nos perguntar, portanto, em que medida o conteúdo dado ao conceito de desenvolvimento local responde a uma questão legítima que nos colocamos como classes subalternas dos países do terceiro mundo? Ou essa seria uma questão postiça, falsa, alçada pelos interesses das agências internacionais articuladas com a classe dominante local?

DESENVOLVIMENTO E HEGEMONIA POLÍTICA

Nossa sociedade é dividida em classes sociais, sendo o poder exercido por meio da dominação de classe sobre as camadas subalternas (essencial-





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

mente da burguesia sobre o proletariado e o campesinato). Para a burguesia manter sua dominação, é necessário empregar, em última instância, mecanismos que assegurem o exercício do monopólio da violência pelo Estado, por meio da repressão militar.

Esses mecanismos foram diversificados e aperfeiçoados, e a eles incorporaram-se formas mais sutis e permanentes de obtenção de consenso e submissão à organização social e econômica dominante. Com isso, o objetivo passa a ser o exercício da dominação de forma que os oprimidos sequer se apercebam da opressão e, mais ainda, que concordem e defendam as formas de controle e organização da sociedade que, em essência, são contrárias a seus interesses. Essa função é exercida principalmente pelo Estado, mas também por outros instrumentos privados criados pela classe dominante (em especial os meios de comunicação social).

Marx, em *A ideologia alemã*, já afirmava que a classe dominante controla a sociedade sem precisar exercer a tirania de forma explícita. As ideias dominantes em uma dada época e sociedade são as ideias da classe dominante. O Estado é visto como o instrumento por excelência, por meio do qual se exerce a dominação.

O Estado é [...] o instrumento da ditadura de uma classe; mas essa dominação não se manifesta e não se exerce como afirmação e defesa exclusiva de um estrito interesse econômico corporativo. Efetivamente o conceito de Estado como ditadura de classe não se reduz pura e simplesmente ao aparelho de repressão e comando, mas abrange o conjunto de relações complexas através das quais se exerce o trabalho de mediação e de compromisso entre os interesses do grupo dominante e os dos grupos aliados e subordinados, determinando a unidade dos objetivos políticos e econômicos. (Macciocchi, 1980, p. 152)

Isto pressupõe uma construção ideológica que assegure os interesses centrais da classe dominante e contemple (de forma parcial ao menos) os interesses dos outros segmentos, assegurando um amálgama social mínimo. O uso da repressão é evitado, sendo acionado de forma direta (via aparelhos de exercício da violência como as polícias ou as forças armadas), ou indireta, via diversas instituições (Judiciário, principalmente), apenas para promover correções pontuais e favorecer o acomodamento ou a retomada de controle em situações críticas.

A situação ideal, no entanto, passaria ao largo do uso da violência explícita. Isso ocorre porque “o Estado trabalha pela formação de uma vontade coletiva, de uma unidade intelectual e moral, e pela edificação e estruturação do corpo





Pedro Ivan Christoffoli

social completo, a fim de que os objetivos e as ideias das classes dominantes possam ser tomadas como valores universais” (Macciocchi, 1980, p. 152).

A classe dominante exerce, portanto, o seu poder, independentemente dos compromissos materiais com outras forças sociais, não somente através dos instrumentos de coerção, mas também pela sua visão do mundo, isto é, por uma filosofia, uma moral, costumes, um senso comum que favorecem o reconhecimento de sua dominação pelas classes subalternas. Em linguagem histórico-política, isso significa que o exercício do poder por uma classe, num momento histórico determinado, não somente é a expressão das relações econômicas dominantes daquele momento, como também a veiculação de certos valores. “Tarefa educativa e formadora do Estado, que visa sempre criar tipos de ‘*civiltá*’ novos e mais elevados, adaptar a *civiltá* e a moralidade das massas populares mais amplas às necessidades do permanente desenvolvimento do aparelho econômico de produção” (Macciocchi, 1980, p. 146).

No entanto, essa dominação não consegue ser imposta de forma totalizante, restando espaços diversos de resistência, que configuram campos de contra-hegemonia. Esses espaços ocorrem tanto no próprio aparelho de Estado, como na resistência cultural, política e até mesmo econômica desenvolvida por setores das classes dominadas. Essa disputa contra-hegemônica se aproveita das contradições inerentes ao desenvolvimento da dominação de classe e pode possibilitar inclusive a ocorrência de crises de hegemonia.

Ainda que neste momento atual estejamos em relativo refluxo nas lutas de massa e nas ideias socialistas, existe uma efervescência social que tem levado a situações de crise hegemônica e poderia permitir um avanço para outros patamares na disputa de classes tanto no Brasil como na América Latina. Ou seja, ainda que em refluxo, estamos diante de espaços importantes que permitem construir estratégias contra-hegemônicas capazes de desembocar em situações-limite nas quais as forças populares poderiam colocar em xeque a dominação burguesa.

É nesse sentido que os programas e espaços de “desenvolvimento regional” devem também ser encarados como espaços de dominação, uma vez que nesse contexto buscam servir para reforçar o amálgama social sob controle burguês.

No Brasil e na América Latina temos situações bastante diferenciadas quanto ao estágio da luta social e política e dos níveis de construção de projetos contra-hegemônicos:

a) Casos em que a luta social transformadora está claramente bloqueada: não há espaço político democrático, as ações de massas ou não ocorrem





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

(movimento social incipiente) ou são fortemente reprimidas, e a hegemonia ideológica exercida pelas classes dominantes é praticamente total – Paraguai, Guianas, grande parcela da América Central;

b) Casos de grave crise social e econômica com períodos prolongados de apatia popular entremeados por estalidos sociais abruptos (crise política, revoltas) em que o controle hegemônico burguês é questionado, mas não abalado – Equador, Haiti, Peru e Argentina. Algumas situações evoluem no sentido da hegemonia burguesa ser colocada em xeque – casos da Venezuela e Bolívia –, mas com evolução e desfecho ainda imprevisíveis;

c) Situações em que o desafio à ordem hegemônica é exercido com força militar, mas de forma pontual. O estágio da luta política avança para o terreno militar (Colômbia e México³). Em outros houve derrota dos projetos populares e recuo para situações de crise de hegemonia, mas sem perspectiva de avanço popular a não ser via institucional (Nicarágua, El Salvador, Guatemala e Granada). Em outros, o descontentamento resvala para o banditismo social (Brasil)⁴. Nesses casos, o projeto contra-hegemônico popular está bloqueado pelos aparatos militares; ou porque falta formulação e força social adequadas e preparadas àquela realidade;

d) Situações de crise social, com avanço eleitoral da esquerda institucional, mas sem ameaça à hegemonia burguesa – Brasil, Peru, Nicarágua, Uruguai e Chile.

Ou seja, o que temos não é um cenário de desolação, no qual as forças capitalistas tenham obtido uma vitória completa e devastadora. As contradições do modelo engendram lutas e acirramentos. Abrem-se janelas de oportunidades para o desenvolvimento de experimentos sociais e políticos alternativos que, contudo, exigem dos partidos e movimentos socialistas a construção de ideologias e formas sociais contra-hegemônicas para entrar na disputa.

³ Na Colômbia o enfrentamento militar ocorre há 40 anos sendo que a hegemonia política e social segue sendo da burguesia local apoiada pelo império norte-americano. Já no caso mexicano é interessante notar a estratégia adotada pela Frente Zapatista de Libertação Nacional (FZLN), que surge inicialmente como exército (EZLN), mas rapidamente busca se converter numa força social capaz de construir uma proposta contra-hegemônica que aglutine o conjunto das forças populares da sociedade.

⁴ Esse seria o caso das favelas e do crime organizado brasileiros, exemplos de uma crise localizada da dominação exercida pela burguesia. Aí ocorrem violentas disputas entre traficantes e polícia, num estágio em que o embate militar ocupa um lugar central, explícito. A situação não tem condições de se estabilizar e tampouco está clara a irrupção de um cenário em que a burguesia possa retomar o controle. Contudo, nesse caso, não há projeto popular colocado na disputa. Ele está fora de cena.





Pedro Ivan Christoffoli

A partir desse conjunto de reflexões, colocam-se três elementos complementares quanto ao desenvolvimento local numa perspectiva de construção da contra-hegemonia popular. Elementos que devem ser combinados em vista de constituírem-se polos de disputa contra-hegemônica, contribuindo para acumular forças para um estágio mais avançado de enfrentamento na sociedade;

a) O desenvolvimento local visto como instrumento e metodologia para a democratização do poder e das ações de governo em nível local: promoção da cidadania, fortalecimento das organizações associativas, promoção da cooperação produtiva entre os trabalhadores, valores humanistas etc. Nesse sentido as experiências como o orçamento participativo, o autogoverno e outras podem apontar rumos para onde avançar, mas sempre na perspectiva de avançar passos, de radicalizar a democratização do Estado;

b) O desenvolvimento local como espaço de relações socioprodutivas de produção das condições de vida pelas populações, que implica determinadas relações sociais, econômicas e tecnológicas, ancoradas no metabolismo sociedade meio ambiente; como espaço de indução de modelos de desenvolvimento socioeconômico e tecnológico que têm implicações na dinâmica de geração, apropriação e distribuição da riqueza socialmente produzida. Promover desenvolvimento implica gerar processos de inclusão social de fato, e não no discurso. Os modelos de desenvolvimento devem se contrapor às tendências hegemônicas dominantes, através do fomento a experiências locais ou redes alternativas de articulação, como experiências associativas de caráter produtivo, tecnologias alternativas que enfatizem resistências e apontem para o que pode ser o embrião de novos modelos de desenvolvimento (software livre, formas flexíveis de contratação de compras públicas fomentando iniciativas associativas, qualificação da cidadania via redes de empresas associativas, criação de universidades populares etc.);

c) Desenvolvimento local como espaço de luta pela transformação social, de articulação e disputa de hegemonia política num determinado território; como espaço de construção, reconstrução e disputa de projetos com base na existência de interesses antagônicos. Os interesses locais não são nem podem ser tratados como harmônicos entre as diversas classes sociais. Há interesses em disputa que devem ser conduzidos de forma que o projeto de desenvolvimento tenha um lado claro nessa disputa, contribua para a organização dos trabalhadores e possibilite avanços na qualificação de seu projeto estratégico. O poder público e as diversas organizações devem ter claro seu lugar de classe e devem promover a articulação e o fortalecimento das organizações de trabalhadores, de espaços contra-hegemônicos, tais como espaços culturais





(música, teatro, cultura popular...), processos que repensem criticamente a educação pública (estatal e comunitária), de construção das identidades e dos projetos políticos próprios dos segmentos explorados.

A conjugação desses três eixos é o que poderia permitir uma leitura progressista dos processos que ocorrem na esfera de ação na qual nos inscrevemos. É importante reafirmar que esses três eixos pressupõem intrinsecamente relações conflitivas, disputas de poder, jogos de guerra em escalas variadas. Esperar outro cenário supõe que entremos despreparados numa luta que não perdoa despreparo!

Impactos e dilemas do desenvolvimento local nos pequenos municípios e regiões rurais do país

DINAMISMO ECONÔMICO E ESTAGNAÇÃO SOCIAL NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

A economia brasileira constituiu importantes polos de elevado crescimento econômico que produziram dinâmicas concentradoras. Estas, por sua vez, drenam riquezas atraindo, de forma descontrolada, a população de seu entorno. Em escala nacional temos esse processo concentrado no Sudeste, em especial no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte. Contudo, em todos os estados e em cada região, temos uma repetição desse processo dinâmico-concentrador de investimentos, riqueza e população.

Estudo de Pochmann et al. (2004) mostra que a riqueza em nosso país se concentra principalmente nas capitais e regiões adjacentes. Como essas em geral se situam próximas ao litoral, resulta um imenso vazio territorial no interior do país, seja em termos de geração-apropriação-distribuição da riqueza, como em termos de concentração populacional. Isso explica porque a área geográfica urbanizada, ocupada pelas cidades remonta a 0,25% do total do território nacional (Embrapa, 2006).

Ou seja, nosso modelo de desenvolvimento é extremamente concentrador: de gente, terras, riquezas e, conseqüentemente, poder. Essa dinâmica também se reproduz, em escala menor, nas regiões do interior, onde cidades-polo concentram as riquezas regionais e tendem a atrair também excedentes populacionais deslocados pelo avanço da agricultura mecanizada ou expulsos pelo baixo dinamismo do latifúndio improdutivo. Com raras e honrosas exceções (talvez a Serra Gaúcha⁵ e parte do interior paulista), a regra con-

⁵ A estrutura fundiária da Serra Gaúcha se baseia em pequenas unidades de produção familiar diversificada, integrada com industrialização desconcentrada, com parte das unidades produtivas industriais e de serviços localizadas no meio rural.





Pedro Ivan Christoffoli

siste em reproduzir, em escala menor, os mesmos defeitos de um modelo nacional de crescimento econômico com concentração de patrimônio, de renda e de conhecimento, e com a manutenção de estruturas seculares de dominação política pelas elites locais associadas ou diretamente representadas pelo latifúndio.

Nessa lógica perversa regiões inteiras são condenadas ao atraso e à pobreza. As políticas de transferência de renda pelo Estado cumprem um papel fundamental, ainda que insuficiente, na estabilidade e coesão sociais. Um exemplo dessa situação é dado por Maia Gomes que mostra, por exemplo, que no Nordeste brasileiro,

além das culturas irrigadas e de uma nova indústria têxtil e de calçados, duas outras fontes de renda caracterizam a região. Uma delas é a maconha [...]. Mas é das transferências diretas de renda pública [...] que depende a esmagadora maioria da população do Semiárido: as aposentadorias de trabalhadores rurais, os salários pagos pelas prefeituras e outras formas de garantia de sobrevivência (bolsa-escola, seguro-renda, entre outros) são, no mínimo, cinco vezes maiores que o produto resultante da exploração das culturas irrigadas, da nova industrialização e da maconha somados. (Abramovay, 2002)

O Brasil rural permanece, no início do novo século, extremamente desigual, refletindo o desenvolvimento capitalista na agricultura que resulta numa heterogeneidade que se reflete também na dinâmica populacional. A maioria dos municípios brasileiros é formada por pequenos municípios, que aglutinam 90% do território e 80% dos entes federados, mas representam apenas 30% da população brasileira. Eles se diferenciam pela dinâmica econômica e populacional, constituindo segmentos extremamente díspares entre si.

Tabela 2

Brasil. Evolução do Brasil rural com base no dinamismo populacional dos pequenos municípios (1991-2000).

Pequenos Municípios	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000 (milhões)	Variação 1991-2000 (%)
		1991	2000		
Esvaentes	2.025	20.8	19.7	-1.1	-5.3
Letárgicos	1.351	16.0	17.5	1.5	9.7
Atraentes	1.109	11.0	14.4	3.4	31.3
Total - Rurais	4.485	47.7	51.6	3.9	8.1

Fonte: Teófilo e Garcia, 2002 (elaboração: José Eli da Veiga, com base em dados do Censo).





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

Geralmente, a dinâmica populacional está ligada a fatores econômicos. A falta de empregos e alternativas, a estagnação produtiva e a falta de oportunidades de estudo levam parcela significativa da população a migrar para centros maiores. Contudo, mesmo regiões dinâmicas podem apresentar população rarefeita, especialmente onde predominam latifúndios (especialmente os mais mecanizados) que empregam pequena quantidade de força de trabalho nas atividades agropecuárias.

A compreensão dessas dinâmicas regionais de crescimento/decréscimo populacional a partir do dinamismo do emprego também se correlaciona com a localização (proximidade) dos pequenos municípios em relação a centros manufatureiros ou comerciais. Estudos internacionais indicam haver efeito de proximidade de centros dinâmicos regionais comerciais e de serviços. De Janvry e Sadoulet (2004) identificaram maior dinamismo associado ao entorno de cidades-polo. As taxas de crescimento foram maiores (acima de 6% ao ano) perto de centros regionais de serviços. O crescimento maior se deu demonstrando um efeito de contorno, um “transbordamento” do dinamismo econômico desses centros, facilitados por contatos de proximidade. Conforme esses dados, os efeitos da interação entre a economia das cidades-polo e a economia de municípios rurais (até 15 mil habitantes) se estendem em um raio pouco maior que 60 quilômetros. A mesma lógica se mantém no caso brasileiro, no que pode ser visto como um inchamento do cinturão em torno das cidades médias.

Dados de vários países também têm corroborado a tese de que o desenvolvimento do meio rural, em que se manteve parcela significativa da população no campo, com reduções de desigualdade social e miséria, foi alcançado principalmente em regiões onde se conseguiu integrar atividades produtivas com os núcleos urbanos regionais relativamente dinâmicos, articulados economicamente a esse entorno rural ou semiurbano, propiciando a criação de empregos não agrícolas também no meio rural (de Janvry e Sadoulet, 2004; Graziano da Silva e Takagi, 2004).

Um complicador adicional, no caso brasileiro, é a onda de reforço ao agronegócio, que tem conquistado espaço social como sendo o modelo de desenvolvimento para o meio rural do nosso país. O agronegócio representaria o moderno, o futuro, e a reforma agrária o atraso (*Veja*, 2004). Essa distorção entre a percepção de um Brasil rural moderno, exaltado como modelo pela imprensa, e a dura realidade de fome e miséria nos bolsões de pobreza do meio rural e periferia das cidades responde a uma aliança histórica entre os diversos setores da burguesia brasileira representados pelos capitais financeiro, industrial e comercial e o poder agrário constituído





Pedro Ivan Christoffoli

em grande medida pelo latifúndio atrasado, pelo setor madeireiro com sua visão de rapina ambiental e, mais recentemente, pelos setores modernizados da agroindústria.

Sinais dessa aliança apareceram na sintomática defesa dos fazendeiros, contra a alcunha pejorativa de “caloteiros”, impingida aos mesmos por conta das reiteradas vezes em que a canalha ruralista se apropria do erário público para financiar sua dominação secular sobre os destinos brasileiros⁶. Essa distorção, é importante salientar, afeta não apenas o meio rural, mas também a construção democrática em nosso país, visto que há uma sobre-representação do latifúndio no Congresso Nacional e no controle político de prefeituras e governos estaduais.

O Brasil real nos municípios do interior é capturado pelo domínio econômico, social e cultural do latifúndio⁷. Um segmento social que historicamente se apropriou do poder do Estado, estabelecendo um controle patrimonialista sobre a coisa pública (Weber; Sérgio Buarque de Holanda). Isso num país que convive com relações de trabalho escravo, acobertadas pelo próprio Poder Judiciário⁸, que aceita a devastação impune de milhões de hectares de florestas, desnecessariamente, apenas como mais um capítulo da história de constituição da terra como capital, como reserva de valor para a classe latifundiária.

É esse mesmo Brasil real que mantém o seu povo fora das escolas, que educa para alienar⁹, que mantém uma enorme massa de reserva como mão de obra barata, pronta para ser acionada pelo setor industrial ou no canibalismo do setor de serviços, com sua semisservidão que não permite

⁶ E que se repetiu pela enésima vez em 2005 quando os ruralistas, montados em milhares de tratores e ônibus luxuosos, espalharam seu protesto (regado a churrasco e cerveja) pela Esplanada dos Ministérios, em Brasília. A conta a ser paga pelo Tesouro ascende à “merreca” de R\$ 20 bilhões, conforme dados da grande imprensa.

⁷ Enquanto a representação dos fazendeiros no imaginário popular brasileiro representa poder, influência, riqueza e fartura, a visão da agricultura camponesa é a do atraso, da pobreza, do analfabetismo, do Jeca Tatu. Os rodeios milionários, a moda country, as novelas recentes etc. reforçam essas visões.

⁸ *Brasil de Fato e Folha de S.Paulo* – juiz autoriza liminarmente a retirada de fazendeiros condenados por trabalho escravo da lista suja do Ministério do Trabalho, franqueando com isso acesso dos mesmos a financiamentos públicos.

⁹ Há um movimento recente de aumento das taxas de escolarização no país, fortemente estimulado pelas elites, que repentinamente não aceitam mais que uma das maiores economias do mundo padeça com enormes taxas de analfabetismo (funcional ou formal). Os motivos, infelizmente, não chegam a ser humanitários. É que o estágio atual de competição capitalista exige trabalhadores que dominem minimamente os fundamentos da leitura, da escrita, do cálculo matemático (estatística básica) e do manejo de equipamentos sofisticados.



A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

sequer descanso aos fins de semana. E que mantém intacto todo o aparato repressivo organizado pela ditadura militar, pronto para ser acionado caso movimentos populares ousem levantar a cabeça e questionar a opressão, a exemplo de nossa história recheada de casos do tipo (Palmares, Canudos, Contestado, Trombas e Formoso, Revolta do Sudoeste do Paraná, Ligas Camponesas e as repressões e os massacres atuais contra os trabalhadores rurais sem terra).

Contudo, a questão que move em grande medida as preocupações com o debate sobre “desenvolvimento local” se mantém: que estratégias podem trazer desenvolvimento aos municípios estagnados e em franca desagregação? Que medidas adotar para influir nos rumos do desenvolvimento desse tipo de municípios? O que fazer nas regiões em que não há polos dinâmicos? Como lidar com as extremas desigualdades, as cidades-dormitório e o cinturão de fome e miséria cercado a riqueza das cidades médias?

Uma tese central defendida neste artigo coloca a reforma agrária como uma das estratégias principais para promover a reversão da decadência em regiões “esvaentes/letárgicas”. Os elementos acerca do dinamismo populacional e a realocação de parcelas da população urbana podem indicar pistas...

Em algumas regiões do país, os assentamentos absorveram parte da população urbana marginalizada: no entorno do Distrito Federal, 38% da população assentada residia na área urbana antes; no sudeste do Pará, 24%; no sul da Bahia, 34%. A média nacional para a pesquisa foi de 20%. Isso implica dizer que existe um potencial de realocação da população marginalizada das periferias em processos de reforma agrária.

Em alguns municípios, como no oeste de Santa Catarina, os assentamentos provocaram, na segunda metade dos anos 90, uma inversão na tendência de queda da população rural observada no período anterior. A população rural de Abelardo Luz, que diminuiu entre 90 e 96, voltou a crescer ao ritmo de 6% ao ano entre 1996 e 2006. Em Passos Maia, na mesma região, após uma redução de mais de 21% da população total e de 25% da população rural na década de 80, o movimento inverteu-se, em grande parte em razão dos assentamentos, que provocaram um aumento de 30% da população rural e de cerca de 35% da população total (Heredia et al., 2004, p. 225-6, apud Teófilo e Garcia, 2002).

Contudo, como parte dessa tese, é vital reconhecer que apenas a realocação de famílias da periferia urbana ou a concentração de famílias rurais sem





Pedro Ivan Christoffoli

terra pobres em assentamentos da reforma agrária, ainda que reverta momentaneamente a tendência de queda populacional, não consegue responder com dinamicidade econômica, caso um conjunto adicional de políticas públicas não venham a ser implementadas de forma concomitante.

Isso porque, de forma geral, os assentamentos estão dispersos pelo país, ocupando áreas marginais e tendo impacto populacional e econômico reduzido em cada unidade municipal singular. Mas é preciso registrar que isso ocorre pelo fato de nosso país não ter realizado o recomendado pelas reformas agrárias clássicas, com o desmonte do latifúndio e a criação, em seu lugar, de uma concentração de milhares famílias – as chamadas *áreas reformadas* – como abordado neste artigo. O que ocorre em nosso país mais bem pode ser caracterizado como uma política de assentamentos pontuais, resultando em dispersão geográfica, baixa densidade populacional dentre os municípios e pouco peso nos aspectos político-econômicos:

Embora a população assentada não tenha grande peso na região como um todo, o seu peso em relação à população rural dos municípios estudados em vários casos é bastante significativo. Nos municípios pesquisados, o peso da população assentada em geral não ultrapassa os 5% da população urbana e não chega aos 10% da população rural. Esse é o caso de todos os municípios do sul da Bahia e no extremo oeste catarinense, e da maioria dos municípios da Zona Canavieira (PE). Na mancha do Entorno do DF, o peso na população urbana gira em torno dos 3%, mas é um pouco maior quando se considera a população rural, oscilando em torno dos 10%, chegando a 24% em Formosa-GO. Esse peso é bem mais significativo nas manchas do sudeste do Pará, do sertão do Ceará, na submancha de Abelardo Luz (SC) e em alguns municípios da Zona Canavieira (Cruz do Espírito Santo, Maragogi, Pitimbu, Água Preta, Pedras de Fogo), oscilando em torno de 8 a 15% da população urbana e 15 a 30% da população rural, chegando nos municípios de Conceição do Araguaia e Abelardo Luz a significar um terço da população urbana e dois terços da população rural. (Leite et al., 2004, p. 74)

O processo da reforma pode, portanto, trazer benefícios adicionais relacionados à redução da oferta de trabalho assalariado, à constituição de um campo de oferta agrícola e demanda de bens de consumo, fortemente focado nos mercados locais-regionais, no fortalecimento da democracia via





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

a formação de lideranças e na canalização de demandas sociais via manifestações organizadas da população assentada. Contudo, isso somente pode ocorrer uma vez seja superado o bloqueio existente contra a realização da reforma agrária.

O BLOQUEIO DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

A questão agrária no Brasil encontra-se bloqueada historicamente. Se nos anos 1960 do século passado fazia parte inclusive do conteúdo programático de setores capitalistas nacionalistas, hoje fica claro que apenas segmentos restritos da sociedade reconhecem nela uma alternativa real como estratégia necessária para o desenvolvimento social e econômico do país.

Esse abandono da reforma agrária enquanto política pública estratégica teve resultados importantes no crescimento desordenado, quase canceroso, das cidades, com suas ondas de pobreza, violência, prostituição e tráfico de drogas. No Rio de Janeiro a população formal cresceu apenas 4% de 1991 a 2000, mas a população favelada aumentou 22%. Em São Paulo, as favelas cresceram 30,1% no mesmo período, chegando a 16% da população total da cidade, enquanto o resto da cidade crescera só 5,9%. Nos demais municípios da região metropolitana paulistana, o número de domicílios subiu 100,3% nas favelas e 24,6% nas urbanizações formais. Esse processo foi acelerado pela mecanização das lavouras, pelo fim da proteção aos agricultores, pela competição do agronegócio e pela absorção das pequenas propriedades pelos latifúndios, ainda que as cidades tenham deixado de gerar emprego nesse período (Costa, 2006).

Esse fenômeno não se deu apenas no Brasil:

La población pobre de las ciudades ha crecido a un ritmo más acelerado que la población rural pobre. Los cálculos utilizados en el presente estudio, basados en información de la CEPAL, revelan que el descenso relativo de la proporción de población rural en estado de pobreza total no se ha debido en su mayor parte a la menor incidencia de la pobreza en zonas rurales, sino al desplazamiento poblacional del sector rural al urbano (de Janvry y Sadoulet, 2000). Así pues, la migración ha sido el factor que más ha contribuido al traslado de la pobreza de los campos a las ciudades. La cifra de crecimiento de la población urbana debida a la migración interna y la reubicación fue del 40% en los años sesenta, del 41% en los setenta y del 34% en los ochenta (Katz, 2004) (Janvry e Sadoulet, 2004, p. 4).





Pedro Ivan Christoffoli

Ou seja, o não enfrentamento da problemática da pobreza rural fez com que milhões de famílias pobres se transferissem para os centros urbanos, agravando carências e problemas já existentes e pressionando por novos serviços públicos nas áreas de expansão urbana. O modelo agrícola da “terra sem gente” expulsou os sem-terra para as cidades. Ocorre que esse inchaço representado por uma urbanização descontrolada deixou de ser um indicador de desenvolvimento ligado à industrialização como no período da revolução industrial até o final dos anos 1970 (Costa, 2006).

A resistência em se fazer a reforma agrária parte, de um lado, do ranço ideológico de que tal demanda é “coisa de comunistas” e, portanto, deve ser combatida ao ponto extremo da eliminação física dos que por ela lutavam. De outro lado está a visão de que a pequena produção e os assentamentos são favelas rurais, que não conseguem contribuir para a redução da pobreza e muito menos para a geração de processos sustentáveis de crescimento econômico e desenvolvimento social.

É impressionante notar como, mesmo em municípios estagnados economicamente e dominados pela força política e ideológica do latifúndio, setores da pequena e média burguesia, que se beneficiam diretamente das relações econômicas com os assentamentos, posicionam-se contrariamente à realização da reforma. Alianças sociais e políticas foram construídas ao longo dos anos de forma que, mesmo segmentos que teriam vantagens com uma reforma massiva na propriedade da terra, adotam posições contrárias à mesma. É uma contradição entre o benefício real obtido na relação com os assentados e uma forte ideologia de direita, arraigada por décadas de doutrinação anticomunista.

Para Grzybowski (1991), isso em parte também se explicaria pelas próprias deficiências dos movimentos sociais. Esses movimentos, desde seu início, foram eficientes na tática de luta, mas tinham dificuldades na construção da aliança política com outras forças. Ou seja, a dificuldade de estabelecimento de alianças e relações de confiança com outros parceiros perduraria até hoje, especialmente ao falarmos estritamente nas alianças locais-regionais em vista da luta pela terra. Muitas vezes esta se dá de forma acirrada, provocando reações emocionais que perpassam o conjunto das sociedades locais, na maioria das vezes hegemônicas pelas forças conservadoras.

Para entender esse dilema, é preciso buscar as raízes no domínio histórico do latifúndio e na longa permanência da escravidão em nosso país, que geraram uma mentalidade, um caldo de cultura favorável ao fascismo social, de maneira que o próprio beneficiário da reforma acaba sendo contrário a ela, o negro também reproduz o racismo, o desempregado acredita





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

que “o outro” não trabalha por ser *vagabundo*. Em tese, as pessoas são favoráveis à reforma agrária... desde que não aconteça! Essa consciência alienada, conforme o dizer de Paulo Freire (1987), bloqueia a ação política cidadã dos oprimidos em vista de sua libertação.

Esse processo começa a mudar mais recentemente, nos anos 1980, com a reconstituição pós-ditadura militar de movimentos sociais de luta pela terra e pela retomada geral das lutas de massas na sociedade. Mas também é fundamentalmente porque, com o passar dos anos, os agricultores assentados, inicialmente rejeitados e estigmatizados pela população local, passaram a conquistar o respeito e confiança de segmentos crescentes dessas sociedades¹⁰.

Isso também ocorre tendo em vista que a política de assentamentos rurais no Brasil tem representado uma alternativa real para a reinserção social e produtiva de famílias pobres, vivendo em regiões submetidas a crises econômicas estruturais do setor agrário. Contudo, isso se dá sem uma política consciente e planejada do poder público.

A forte concentração de assentamentos nessas regiões tem sua origem na crise dos sistemas agrários locais, conjugada às situações de extrema pobreza, à exacerbação de conflitos sociais endêmicos e à existência de movimentos ou organizações sociais.

Os assentamentos estudados tiveram origem, em 95% dos casos, em disputas pela propriedade da terra. Os exemplos mais notáveis são os da região canavieira do Nordeste (crise do sistema canavieiro), a da zona cacaueteira do sul da Bahia (crise do sistema baseado na grande propriedade cacaueteira) e do sertão do Ceará (crise da produção do algodão, secas prolongadas e crise das grandes propriedades pecuaristas).

Dados sobre a origem e o local de residência anterior dos assentados corroboram esse fato:

70% residiam antes no mesmo município ou em municípios da mesma região; e 68% nasceram no mesmo município ou em municípios da

¹⁰ É interessante notar – como já pude constatar diversas vezes – que o preconceito se desfaz apenas em relação ao grupo local assentado, com o qual a sociedade trava conhecimento e estabelece relações econômicas e afetivas. Apesar disso, permanece o ranço ideológico contra outros grupos de sem-terra que ainda estão em processo de luta: “Eu apoio a reforma agrária, mas apenas para o pessoal como esse daqui, assentado no município, que é gente trabalhadora. Mas esses outros aí, do acampamento, tem muito vagabundo e aproveitador. Só querem terra para vender o lote em seguida!” (reprodução de um diálogo muitas vezes ouvido...).





Pedro Ivan Christoffoli

mesma região. Acrescentando-se a estes número o fato de que cerca de 15% da população pesquisada nasceu após o assentamento, conclui-se que “*endolocalidade*” atinge taxas de cerca de 84%. (Heredia et al., 2004, apud Teófilo e Garcia, 2002, p. 11)

Ou seja, caso as situações de crise dos sistemas agrários fossem seguidas por políticas de reforma agrária, uma alternativa concreta para centenas de milhares de famílias poderia ter sido constituída. Ao custo dessa política cabe antepor os custos sociais, econômicos e políticos da migração rural-urbana.

Há, no entanto, diversos fatores que contribuem para que os assentamentos não realizem plenamente seu potencial gerador de dinamismo social e econômico para o país. O motivo principal é o fato de que a reforma agrária enquanto política estruturante nunca foi implementada plenamente. Em seu lugar, foi adotada uma *política de assentamentos* pontual, como resposta à pressão dos movimentos sociais. A partir das análises e experiências com esses assentamentos, indicamos alguns limites da dinâmica atual da reforma agrária:

- Existência de elevados índices de analfabetismo, baixa escolarização e baixa qualificação técnico-produtiva dos assentados. A produção agrícola não pode mais ser feita nos moldes que se fazia em meados do século passado. E tampouco adotar acriticamente o uso das tecnologias modernizadoras das revoluções verde ou biotecnológica. A implantação de sistemas produtivos agroecológicos exige a formação de agricultores qualificados;
- Isolamento geográfico dos assentamentos. As terras, em geral, são ruins, marginais ao processo produtivo, fruto da legislação que impede a desapropriação de terras produtivas e também dos índices utilizados como critério para enquadramento dos níveis de produtividade para fins de desapropriação (extremamente baixos, uma vez que não foram atualizados desde que foram definidos, ainda no início dos anos 1970). Mas fruto também da correlação de forças desfavorável, que empurra as ocupações para terras não produtivas. Isso faz com que, muitas vezes, parte dos assentamentos sejam instalados em áreas onde a produção capitalista não seria viável (não se dá a remuneração da renda absoluta da terra e dos fatores de produção), o que implica a marginalização estrutural dessas famílias;
- O assentamento vincula-se social e produtivamente à dinâmica local-regional. Regiões deprimidas economicamente oferecem menores possibilidades para o desenvolvimento dos assentamentos. Apesar disso,





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

essa é uma relação dialética. Mesmo em regiões deprimidas, a partir da instalação de certa quantidade de assentamentos, pode ser gerada uma nova dinâmica qualitativa em relação às perspectivas de desenvolvimento social e econômico, a partir do destino local da produção e do consumo dessas famílias.

- Em geral, a produtividade do trabalho e da terra é baixa nos assentamentos em relação à média regional, em especial se a análise comparar produto a produto. No entanto, um número significativo de famílias alcança uma produção global por unidade de área que tende a compensar essa desvantagem por meio de estratégias de diversificação produtiva, da busca da produção de alimentos em variedade e quantidade pelas famílias;
- A renda monetária média obtida pelas famílias é baixa, ainda que em geral estejam em condições melhores do que antes do assentamento e também melhores do que as famílias de trabalhadores rurais pobres que vivem na região;
- Constatou-se, em várias pesquisas, uma rotatividade de famílias em torno de 20 a 30% (o que não é de surpreender face aos problemas estruturais dos assentamentos e às características migratórias da população brasileira). Mas eventuais lotes vagos logo são preenchidos por outras famílias sem terra, o que significa uma efetividade do resultado na aplicação dos recursos públicos com essa finalidade¹¹;
- A continuidade do êxodo rumo às cidades preocupa. Qual a expectativa se não se viabilizam assentamentos sustentáveis no longo prazo? Há vários casos de assentamentos que enfrentam situação de fome. Mas também há acampamentos que já resolvem esse problema em pouco tempo. As atuais políticas não fazem o monitoramento da situação dessas famílias, o que dificulta a adoção de políticas públicas específicas ou direcionadas para enfrentar as dificuldades pontuais;
- Limites da política do governo Lula, que tem apostado quase todas suas fichas para os assentamentos e pequenos agricultores no acesso ao crédito via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Christoffoli, 2006). Ocorre que o crédito serve para aqueles que têm terra e, dentre estes, para os que têm acesso a merca-

11 Sparovek (2004) mensurou o Índice de Eficácia da Reorganização Fundiária. Nesse quesito, os assentamentos, mesmo com todas as dificuldades mostraram que continuam sendo atraentes para as famílias pobres do meio rural.





Pedro Ivan Christoffoli

dos e conseguem gerar excedentes produtivos. Aos demais, em geral, o crédito pode servir para acelerar a ruína, visto que não se consegue pagá-lo sem a geração de excedentes. Nesse caso, ao invés de apoio, torna-se uma armadilha;

- Desafio de combinar créditos indutores de desenvolvimento sustentável com formação e capacitação organizacional e assessoria técnica (agronômica, gerencial, associativa...), além de políticas públicas para a comercialização e o seguro. Com isso seria possível intervir em todo o ciclo e não apenas em um dos elementos, como atualmente, via crédito.

Parte desses problemas aparecem, segundo Müller (1984, p. 41), porque “os assentamentos em moldes capitalistas só são possíveis quando o Estado, dada a falta de capitalização inicial dos beneficiários, supre determinadas necessidades vitais para a reprodução do núcleo. Isto faz com que somente a terra não solucione os anseios daqueles que nela produzem”. No caso brasileiro, essas condições adicionais nunca foram implementadas.

Essas observações introduzem a necessidade de considerar que algum nível de subsídio no crédito é fundamental em uma estratégia de desenvolvimento com inclusão socioprodutiva voltada para os segmentos mais empobrecidos. Contra essa tese, autores à esquerda e à direita dizem que seria melhor prover algo como uma bolsa família ou equivalente (Graziano Neto, 1998) do que investir os cerca de R\$ 30 mil por família necessários à efetivação do assentamento. Contudo, essa abordagem muitas vezes desconsidera dois argumentos básicos.

O primeiro diz respeito ao custo médio para criação de empregos. A reforma agrária gera empregos com um dos mais baixos custos entre as diversas opções disponíveis. E agrega um segundo aspecto que diz respeito aos custos adicionais (externalidades negativas) gerados pela remoção das famílias de agricultores para as favelas urbanas, onde imediatamente geram demandas relacionadas à urbanização. E não se pode argumentar que é mais fácil resolver esses problemas na cidade (com custos médios menores do que no campo) vide a dramática situação das famílias que vivem hoje em condições sub-humanas nas favelas e cortiços.

Ou seja, a ida dessas famílias para as cidades também tem custos (geralmente desconsiderados nesse tipo de debate): sociais e políticos. Mas também custo com urbanização, habitação, segurança, escola etc. Qual o custo da violência nas grandes cidades? A redução de indicadores de degradação urbana compensaria os subsídios ou não?



A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

Ainda assim, persiste a dúvida (legítima) se, com todas as dificuldades e entraves, a reforma agrária tem produzido frutos que justifiquem as lutas e os investimentos realizados. No item seguinte abordamos alguns dos resultados do trabalho das famílias assentadas.

IMPACTOS DA REFORMA AGRÁRIA NO NÍVEL LOCAL-REGIONAL

Em geral percebe-se, mesmo em setores de esquerda, uma forte dúvida em relação ao potencial econômico-produtivo da reforma agrária ou da agricultura familiar. A direita ataca os assentamentos com o argumento de que eles criariam favelas rurais e que, portanto, a reforma agrária seria uma medida ineficaz contra a pobreza. Ou enxerga a reforma apenas como medida social, uma vez que seu impacto econômico seria praticamente nulo, ou mesmo negativo. Tanto a direita como parte da esquerda desconsidera o potencial indutor dinâmico de desenvolvimento, em bases mais equitativas, como ferramenta estrutural fundamental para o resgate da dívida social histórica em nosso país.

Nesse bloco procuraremos demonstrar como é equivocado afirmar que a reforma agrária e a pequena produção ocupem espaço irrelevante no Brasil atual, e também como há equívocos ao considerar custos da reforma agrária sem discutir os impactos socioeconômicos, fiscais e produtivos positivos. Dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Universidade de São Paulo (MDA/ USP) questionam essa crença e indicam que a agricultura familiar representa um terço do PIB do agronegócio e cerca de 10% do total do PIB nacional (Guilhoto et al., 2005 – informações referentes ao ano de 2003).

Isso significa que mesmo com apoio governamental restrito, em comparação com a priorização dada ao latifúndio (e às políticas antipopulares de pagamento de juros da dívida), os segmentos da agricultura familiar e camponesa têm conseguido firmar resistência e se manter em um período de adversidades. Tal setor responde pela criação de 77% dos empregos no meio rural, o que equivale a cerca de 15% do total de empregos no país (MDA, 2005).

Especificamente em relação aos impactos econômicos da reforma agrária, várias pesquisas analisaram os resultados trazidos pela implantação de assentamentos. Mesmo na ausência de estudos sistemáticos mais amplos, que consigam avaliar o conjunto da experiência brasileira no tema, buscaremos discorrer sobre alguns desses resultados.

Em pesquisa realizada no Rio Grande do Sul, em oito assentamentos da região de Cruz Alta com 806 famílias assentadas, Zamberlan e Florão





Pedro Ivan Christoffoli

(1991) verificaram que: (a) as famílias tinham em média 5,6 pessoas/ lote; (b) cada lote empregava em média 4,4 pessoas no trabalho (indicando excedente de força de trabalho); (c) a renda total média dos assentamentos mais antigos, criados nos anos 1970, variava de 5 a 11 salários mínimos mensais, computando-se rendas monetárias e não monetárias. Já assentamentos criados nos anos 1980 tinham renda média inferior: 2,8 a 5,0 salários mínimos por família ao mês; (d) as famílias adquiriram mais de 2 mil eletrodomésticos (TVs, geladeiras, freezer, máquinas de lavar, rádios etc.); Os dados produtivos desses 8 assentamentos, em comparação com a produção anterior desenvolvida nas fazendas desapropriadas, foram muito superiores. Ocupando uma área equivalente a 5,03% do total dos municípios, os assentamentos tinham uma produção relativa que reverte a imagem preconceituosa e contrária à reforma agrária em amplos setores da sociedade local. Respondiam pela produção de 7,3% da soja, 18,6% do feijão, 18,4% do leite, 22,4% do milho e 31,6% do arroz desses municípios (Zamberlan e Florão, 1991).

Outro dado relevante se refere à capacidade de gerar emprego e renda e de se constituírem novos polos de consumo onde antes apenas havia vazios territoriais.

Tabela 3

Região de Cruz Alta

Dados comparativos antes e depois dos assentamentos

Indicador	Fazendas	Assentamentos (1989)
Famílias residentes	57	755
Pessoas residentes	214	4.406
Tratores	30	534
Colheitadeiras	11	174
Caminhões	14	82
Veículos de passeio	10	291

Fonte: Zamberlan e Florão, 1991.

Outras pesquisas, com espectro mais amplo, identificaram aspectos interessantes nos resultados econômicos da reforma agrária. Leite et al. (2004, p. 234-5, 343), em amostra focalizada em 6 microrregiões de concentração de assentamentos, constaram que a renda média bruta mensal por família foi de R\$ 312, pouco superior a 2 salários mínimos à época, variando de R\$ 116,74, no Ceará, a R\$ 438,72, no sudeste paraense. Embora com fortes variações regionais, a maior parte da população pesquisada havia superado o nível de pobreza.



Verificou-se que o principal ganho dos assentados resultava de seu trabalho no lote (sendo parte da produção destinada ao autoconsumo e parte à venda), numa proporção de 69% da renda média total. Os rendimentos de trabalho fora do lote responderam por 14 % e outras rendas externas (como aposentadorias e ajudas financeiras) pelos 17%¹² restantes. Outros autores também mostraram esse efeito de melhoria na renda familiar dos assentados.

Tabela 4

Níveis de renda média bruta familiar total, segundo faixas de salário mínimo, 1990/ 2000 (em%)

	Sul da Bahia	Sertão Ceará	Entorno do DF	Sudeste Pará	Oeste de SC	Zona Canavieira	Total
Sem rendimento	1,15	3,92	5,49	3,55	0,00	2,58	3,12
Até 1 S. M.	22,99	63,40	29,96	30,33	15,68	46,65	38,62
Mais de 1 até 2 S. M.	33,33	22,88	20,25	24,86	26,52	25,52	24,60
Mais de 2 até 3 S. M.	16,09	7,84	13,08	12,30	16,76	12,63	12,36
Mais de 3 até 5 S. M.	17,24	1,63	15,61	16,67	26,49	6,70	12,30
Mais de 5 S. M.	9,20	0,33	15,61	12,30	14,59	5,93	8,99
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Os dados acima mostram, contudo, que das famílias do sertão do Ceará, menos de 2% conseguiram obter renda bruta familiar mensal superior a três salários mínimos, enquanto a média nacional foi de 21% – no oeste de SC, de 41% –, demonstrando a diversidade de situações e dilemas que os assentamentos vivenciam.

Em censo realizado nos assentamentos rurais, Schmidt et al. (1998) identificaram que, na média brasileira, a renda monetária familiar dos assentados chegou a R\$ 3.248,49, ou o equivalente a 32 salários mínimos anuais, variando de 20 SMs no Nordeste a 53 SMs no Sudeste. Desse total nacional, 37% vieram de rendas agropecuárias produzidas no lote, ao passo que 63% se originaram de renda monetária externa ao lote (principalmente salários – 21% – e aposentadorias – 20,9%). Houve ainda o registro de rendas associativas originadas de atividades realizadas de forma comunitária.

¹² No caso do sertão do Ceará, esse valor ascendeu a 44% demonstrando a existência de fragilidade dos sistemas produtivos existentes nos assentamentos.



Pedro Ivan Christoffoli

Em todas as pesquisas, no entanto, constata-se a melhoria das condições de vida das famílias em relação à situação anterior ao assentamento. Esse processo decorre em parte das iniciativas produtivas dos assentados, visto que essas famílias detinham relação precária com a posse da terra ou viviam em situação de desemprego. O processo produtivo na nova terra se inicia pela produção de comida, seguida pela venda de excedentes no comércio local. Em geral, levam-se vários anos até os assentados conseguirem implantar linhas de produção regulares para o mercado.

No entanto, uma vez ocorrendo a estruturação produtiva, produzem-se reflexos locais, visto que os assentamentos dinamizam a economia e ampliam consideravelmente as oportunidades de inserção econômica e social, e não só para as famílias assentadas. Isso ocorre pela diversificação do sistema produtivo e dos canais de comercialização, pela ampliação da oferta de gêneros alimentícios e pelo consumo de bens e serviços agrícolas e não agrícolas, inclusive de bens duráveis. Além disso, criam-se empregos diretos e indiretos, tanto no setor agrícola quanto não agrícola, ampliam-se a demanda e os investimentos em infraestrutura e em serviços básicos (saúde, educação, transporte), provocando uma diversificação e uma dinamização da vida econômica dos municípios (Teófilo, 2004).

os assentamentos tendem a promover um rearranjo do processo produtivo nas regiões onde se instalam, muitas vezes caracterizada por uma agricultura com baixo dinamismo. A diversificação da produção agrícola e a introdução de atividades mais lucrativas, mudanças tecnológicas, refletem-se na composição da receita dos assentados afetando o comércio local, a geração de impostos, a movimentação bancária etc., com efeitos sobre a capacidade do assentamento se firmar politicamente como um interlocutor de peso no plano local/regional (Leite, 2000, p. 48).

Já em relação aos custos e retornos fiscais da reforma agrária, as pesquisas também revelam resultados positivos. Por exemplo, para cada unidade monetária gasta pelo governo, no caso do Rio Grande do Sul, a taxa de retorno era de 2,69 nos assentamentos mais antigos (anos 1960) e de 1,60 para os assentamentos mais novos, em termos de valor agregado gerado anualmente (Zamberlan e Florão, 1991). Em São Paulo, na Fazenda Pirituba, os impostos arrecadados por 180 famílias assentadas em 3.850 hectares corresponderam a 3,9 unidades monetárias para cada unidade in-





vestida pelo governo paulista nesses assentamentos. Só em termos de ICMS, os assentamentos geraram num ano mais de 2,2 vezes o gasto despendido até então (Veiga e Beze Jr., 1991).

No entanto, ainda que esses e outros dados demonstrem impactos econômicos positivos (há, certamente, um número expressivo de casos em que essa contabilidade tende a ser negativa para o Estado, ao menos nos lustros iniciais do assentamento), os resultados da reforma agrária não se resumem a simples aumento de produção agropecuária com a consequente melhoria da economia local. Igualmente importante, são as mudanças sociais e políticas resultantes, alterando o eixo de poder e a correlação de forças locais e regionais (Sauer, 2005, p. 61).

Em pesquisa realizada na Paraíba em 1997, com 820 famílias de 12 assentamentos, constatou-se que 79% das famílias consideraram que sua vida havia melhorado com a realização do assentamento, sendo que apenas para 4% a vida piorou depois que foram assentadas. Nas escolas dos assentamentos encontram-se filhos mais escolarizados que os pais, ainda que se mantenha a média de quatro anos de atraso escolar em relação à seriação normal e também que a qualidade de ensino seja mais precária do que no meio urbano (Cunha et al., 2005).

Há também uma forte relação entre distribuição de terra e a democratização do poder. No Brasil, terra é mais do que terra, é cidadania que se exerce na possibilidade de o camponês não precisar mais “viver de favor” na roça de terceiros, de poder “olhar no olho” do fazendeiro, e não numa postura submissa. De poder votar e fazer campanha para o candidato que ele queira, e não para aquele imposto pelo coronel.

Nessa curta história da reforma agrária em nosso país, temos milhares de exemplos de agricultores assentados que passam a ter mais participação social e política a partir da conquista da terra própria. Prefeitos e vereadores assentados, organizações associativas, mobilizações locais, avanços na escolarização rural. São muitas conquistas que não se podem medir apenas pelo aumento no volume de produtos ou na geração de impostos. Têm valor superior a esses indicadores!

Com o que foi discutido, mostramos que a reforma agrária pode e deve ser vista como um eixo estratégico para o desenvolvimento econômico não apenas local-regional ou das regiões agrárias, sobretudo como parte do projeto estratégico para construção de uma nova sociedade em nosso país. Não como política social compensatória, em resposta a pressões dos movimentos sociais, mas como política de desenvolvimento rural sustentável com inclusão social.





Pedro Ivan Christoffoli

A luta pela terra, a construção da contra-hegemonia e o desenvolvimento local-regional

A DIFÍCIL CONSTRUÇÃO DE UMA CONTRA-HEGEMONIA POPULAR

A construção de estratégias contra-hegemônicas é necessária para que as forças populares possam alcançar um outro patamar no enfrentamento da luta social. Permite que se possa ter clareza nos passos a se dar no enfrentamento do projeto político de dominação burguesa. Mas para se chegar a isso o caminho é longo e cheio de dificuldades.

A construção de uma contra-hegemonia implica a definição de um projeto de caráter político, que supõe embates, enfrentamento e capacidade de formulação, liderança e convencimento no campo das ideias, da cultura, das práticas políticas e sociais. Esse projeto supõe construir também uma identidade política enquanto grupo social subalterno, que se quer livre da dominação capitalista, dentro de um projeto estratégico. Identificar-se como classe trabalhadora é um passo inicial que possibilitaria a identificação de seus interesses como classe. O segundo passo é ter clareza da necessidade de construção de um projeto que necessariamente é alternativo, que se opõe aos interesses hegemônicos da classe dominante. O terceiro elemento é construir a capacidade de formulação, de construção desse novo projeto contra-hegemônico.

Vivenciamos, no atual momento da luta de classes, um rebaixamento das expectativas e da capacidade de enfrentamento político. Adotaram-se acriticamente conceitos que nos colocam dentro de um campo dominado pela ideologia burguesa. Optamos por entrar na armadilha, e dela não conseguimos sair. Há uma enorme diferença entre “estar encurralado no canto do ringue” e “optar pelo canto do ringue” como estratégia (equivocada). Isso também pode ser pensado em escala local, ou regional. É com esse desafio em mente que pensamos o papel da luta pela terra e pela reforma agrária, como um dos aspectos necessários e centrais das estratégias de desenvolvimento.

QUAL O PAPEL DA LUTA PELA TERRA E DOS ASSENTAMENTOS NESSE PROCESSO?

A luta pela terra pode representar um divisor de águas, a partir do qual se consegue identificar mais claramente aliados e inimigos (ainda que essa divisão não seja tão simples e mude com o decorrer do tempo). A luta pela terra visa atender de imediato a demanda das famílias pobres pela terra. Provoca impactos imediatos de redução da marginalidade social e pobreza, mas não assegura por si só a superação desses problemas.





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

Na medida em que democratiza o acesso à terra promovendo inclusão social e produtiva, e alavanca recursos do Estado, a luta pela terra também pode contribuir para constituir um novo eixo de desenvolvimento social e econômico para as regiões. Também é uma proposta mais concreta e aplicável do que pensar saídas ilusórias/mirabolantes indicadas apenas a poucos casos isolados. A agricultura permite instalar unidades produtivas razoavelmente sustentáveis sem grandes investimentos que não Ates e infraestrutura social-produtiva

A reforma agrária gradativamente quebra a espinha dorsal do latifúndio, diminui seu poder político e contribui para democratizar as relações de poder. Isso começa em escala local e afeta todo o tecido político. Além disso, constitui lideranças populares e forma quadros políticos no processo (Leite et al., 2004).

A reforma agrária contribui direta e indiretamente para o reequilíbrio do fluxo do êxodo rural e da migração para as grandes cidades. E coopera para diminuir a tensão gerada pela crise social ao assegurar emprego e alimentação para milhares de famílias com relativamente pouco investimento e de forma rápida.

A criação de riquezas pela reforma agrária depende de certas condições para o seu impacto se fazer sentir numa região. Deveriam ser levados em conta os seguintes aspectos:

- a) A concentração de famílias e a constituição de áreas reformadas que, de fato, quebrem a hegemonia do latifúndio e permitam uma mudança qualitativa nas relações sociais e políticas regionais;
- b) O desenvolvimento de capacidade organizativa e de massa crítica entre os agricultores assentados. É preciso criar organizações associativas, preparar dirigentes e militantes, poder atuar enquanto agente social autônomo;
- c) Desencadear processos de formação e educação de quadros. Nenhuma organização social consegue dar conta das lutas sociais sem quadros. E quadros se formam com estudo teórico, com debate e sobretudo com experiências de luta social;
- d) Construir aparelhos de contra-hegemonia ideológica: escolas com autonomia teórico-pedagógica; iniciativas culturais; meios de comunicação alternativos e com controle político pela classe trabalhadora;
- e) Experiência coletiva de enfrentamento nas lutas sociais, pela terra, eleitoral, sindical etc. A classe trabalhadora precisa perder o medo de se organizar e lutar por seus direitos. Isso só ocorre com a luta concreta;
- f) Construção de coletivos dirigentes. O processo de libertação é coletivo, e não pede novos caciques, coronéis ou tutores. Os setores populares têm que desenvolver instâncias coletivas de direção.





Pedro Ivan Christoffoli

Em nosso país, temos diversos exemplos de processos em que a luta pela terra resultou no enfraquecimento do poder do latifúndio,. Há casos em que se constituíram milhares de unidades familiares de produção, cooperativas e associações, escolas de ensino fundamental e técnico profissionalizante, centros de formação de militantes, rádios comunitárias, telecentros que preparam jovens para a nova realidade produtiva, eleição de vereadores e prefeitos oriundos do meio popular, dinamização do comércio local etc. O estudo desses casos seria extremamente relevante em termos da construção de metodologias e de ensinamentos sobre a luta social, cultural, e política para a disputa contra-hegemônica que temos pela frente.

RUMOS DE UM DESENVOLVIMENTO LOCAL NUMA PERSPECTIVA POPULAR

A partir das experiências e reflexões no processo social de luta pela terra, procuramos a seguir pontuar, em uma tentativa inicial, alguns aspectos que podem indicar caminhos para a construção de estratégias populares contra-hegemônicas de desenvolvimento local-regional.

Para isso, é preciso em primeiro lugar, ter em conta os limites colocados tanto pelos aspectos legais como políticos e econômicos das experiências associativas (concorrência desigual com monopólios; reestruturação de mercados nacionais e internacionais e seus impactos sobre as economias locais; crescimento do agronegócio). Também é importante reafirmar que não é papel do Estado organizar os trabalhadores. Mas pode-se contribuir com políticas que não desmobilizem, que não cooptem, que não desestremem nem viciem as organizações populares.

Os objetivos a serem buscados – seja com políticas públicas, seja pela atuação político organizativa da militância social – seriam:

- construir capacidade organizativa popular autônoma, capaz de analisar, formular e atuar segundo seus interesses de classe;
- formar quadros, formular estratégias, refletir sobre as lutas e a história, os ensinamentos do passado, as lições do presente, o enfrentamento como parte do processo (pedagogia da luta, pedagogia da construção da hegemonia);
- democratizar o estado: as ações de desenvolvimento local devem buscar radicalizar a participação democrática através da introdução de mecanismos de consulta e participação popular nos processos, principalmente nas decisões;
- estimular a participação popular cidadã como pressuposto, mas não





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

como fim. Participar de eleições e votações de orçamento faz parte, mas não resolve o problema de como avançar na construção do poder popular, de uma contra-hegemonia, vide os exemplos que tivemos no Rio Grande do Sul.

- deflagrar e articular processos que admitam pluralidade de espaços (territórios), práticas de mediação de conflitos numa perspectiva de avanço popular. Mediação de estratégias em vista do enfrentamento das diversas problemáticas de desenvolvimento;
- incentivar o desenvolvimento situado – cada local, cada espaço, cada processo é único, não daremos conta se quisermos copiar receitas e aplicá-las em todo lugar.
- Tomar cuidado com o reforço ao perfil tecno-burocrático no tratamento de questões que, em sua essência, são políticas e implicam definições que afetam as populações pobres. Vigilância e crítica interna à tendência de, mesmo nos movimentos e partidos populares, cairmos na burocratização dos processos ao invés de termos uma abertura para inovar e enfrentar as incertezas.

O presente texto buscou contribuir para o debate em torno da formulação de uma política nacional de desenvolvimento local para governos democrático populares. Procurou-se esclarecer a visão que temos acerca do conceito de desenvolvimento local e das implicações político-ideológicas de sua disseminação como panaceia para o enfrentamento do atraso e do subdesenvolvimento regional em nosso país.

Buscou-se resgatar a importância da retomada de medidas estruturais, como a reforma agrária, para o enfrentamento dessa situação e da necessidade de formulação de estratégias populares contra-hegemônicas que permitam a construção de alternativas viáveis e enraizadas de enfrentamento da disputa de poder seja em escala nacional, seja nos espaços locais-regionais.

Espera-se que essa contribuição seja válida e sirva para recolocar a reflexão sobre a questão das disputas de projeto entre as classes sociais e a necessidade da reforma agrária como eixo de interpretação e construção de projetos alternativos para o enfrentamento da miséria e do subdesenvolvimento em nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, n. 2, v. IV, p. 379-97, abr./ jun. 2000.





Pedro Ivan Christoffoli

- _____. Limites da economia sem produção. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 jan. 2002.
- BRASIL: *contribuição inicial do comitê brasileiro ao processo preparatório da Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural da FAO – CIRADR*. Brasília, mimeo, 2005.
- COCCO, G. Urani, A. e GALVÃO, A. P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro, DP&A, 1999.
- COSTA, Luis M. C. *Planeta Favela. Carta Capital*, São Paulo, p. 10-15, 10 mai. 2006.
- CUNHA, Luis Henrique et al.. A construção de índices como instrumentos para retratar a realidade social: uma análise crítica. In: FRANÇA, Caio G. de; SPAROVEK, Gerd. (orgs.). *Assentamentos em debate*. Brasília, Nead. 2005.
- DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. *Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural*. In: Trabalho apresentado no Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe, San Jose (Costa Rica), 2004.
- EMBRAPA. *Embrapa conclui estudo de áreas urbanizadas no Brasil*. In: http://www.mundo-geo.com.br/noticias-diarias.php?id_noticia=6029. Acessada em 05/06/2006.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. *Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial*. Mimeo, 2005.
- FRANÇA, Caio G. de; SPAROVEK, Gerd. (orgs.). *Assentamentos em debate*. Brasília, Nead, 2005.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. São Paulo, Paz e Terra, 1987.
- GALEANO, Eduardo. *Patas Arriba. La escuela del mundo al revés*. Montevideu, Ediciones del Chanchito, 1998.
- GROPPA, Paolo; RAVERA, Federica; CLEMENTI, Silvia. Desde el diagnostico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodologicas. *Revista Reforma Agrária*. Roma, FAO, n. 1, 2003.
- GRZYBOWSKI, Cândido. *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Petrópolis, Vozes, 1991.
- GUILHOTO, Joaquim et al. *Agricultura familiar na economia: Brasil e Rio Grande do Sul*. Brasília, MDA/Nead/Iica, 2005.
- LEITE, Sérgio et al. *Impactos dos assentamentos*. São Paulo, Editora Unesp, 2004.
- LEVINGER, B. e MCLEOD, J. *Alianzas: cómo se asocian los gobiernos, las empresas y las ONG para apoyar el desarrollo sostenible en America Latina*. Arlington, Fundación Interamericana, 2003.
- MARX, Karl. *O capital*. Rio de Janeiro, Abril Cultural, 1988.
- MDA. *Terra da gente: safra de cidadania*. Brasília, MDA, 2005.
- MEDEIROS, Alzira; SILVA, Neide (orgs.). *As MEPUs e o desenvolvimetro local: microempresa popular urbana e suas relações no desenvolvimento local*. Recife, Provisual, 2001.
- O NOVO CAMINHO DA ROÇA. *Veja*. Edição Especial Agronegócio. São Paulo, abr. de 2004.
- SAUER, Sérgio. In: FRANÇA, Caio G. de; SPAROVEK, Gerd. (orgs.). *Assentamentos em debate*. Brasília, Nead, 2005.
- SCHMIDT, Danilo V. et al. *Os assentamentos da reforma agrária no Brasil*. Brasília, UnB, 1998.
- SPAROVEK, Gerd. *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo, Páginas e Letras, 2003.
- STEDILE, João Pedro; GÖRGEN, Frei Sérgio. *Assentamentos: a resposta econômica da reforma agrária*. Petrópolis, Vozes, 1991.
- TEÓFILO, Edson. *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília, Nead/MDA, 2001, Estudos Nead.
- _____; GARCIA, Danilo. *Políticas da terra, pobreza e desenvolvimento rural: o caso do Brasil*. Brasília, 2002.





A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil

VASSALO, 2001.

VEIGA, José E.; EHLERS, Eduardo. Diversidade biológica e dinamismo econômico no meio rural. In: MAY, P.; LUSTOSA, M.C.; VINHA, V. (orgs.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2003.

VEIGA, José E.; BEZE Jr. Pirituba: exemplo vitorioso e sem mistérios. In: GÖRGEN, Frei Sérgio; STEDILE, J. P. *Assentamentos: a resposta econômica da reforma agrária*. Petrópolis, Vozes, 1991.

ZAMBERLAM, J. e FLORÃO, S. R. Impacto dos assentamentos na economia de 4 municípios na região de Cruz Alta. In: GÖRGEN, Frei Sérgio; STEDILE, J. P. *Assentamentos: a resposta econômica da reforma agrária*. Petrópolis, Vozes, 1991.





Governos e governança metropoli- tana o caso do ABC paulista

Jeroen Johannes Klink¹

INTRODUÇÃO

Presenciamos recentemente uma retomada do debate sobre o papel das cidades-região e das regiões metropolitanas na economia mundial (Borja e Castells, 1997; Castells, 1989; Coraggio, 1997; Scott, 2001; Ward, 1996). Um elemento frequentemente apontado nessa discussão é o fato de as regiões metropolitanas surgirem como novos atores na globalização (Cohen, 1997). Representariam possíveis plataformas para a elaboração e implementação de estratégias voltadas para o desenvolvimento local e a geração de trabalho e renda (Albuquerque, 1997; Helmsing, 2001; Keating, 1999; Lee e Wills, 1997; Storper e Salais, 1997). Além disso, e muito em função da proximidade entre os atores locais (empresas, governos locais, sindicatos e trabalhadores etc.), as metrópoles seriam laboratórios para experimentar e avançar no processo de democratização da gestão pública (Dowbor, 1996; Fonte, 1997; Rodríguez e Winchester, 1996; Stren, 2000).

¹ Agradeço a Wendell Lepore e Alexandre Sampaio, da Universidade Municipal de São Caetano de Sul (Imes), pela revisão crítica deste texto.





Jeroen Johannes klink

Mas a experiência internacional, tanto na América Latina e Caribe como na Europa e nos EUA, parece mostrar que os atuais arranjos institucionais estão mal preparados para enfrentar os desafios associados à gestão metropolitana. Na realidade, reside aí um paradoxo: enquanto o tema de gestão das áreas metropolitanas vem assumindo um papel importante na agenda das políticas públicas, verifica-se internacionalmente que o atual arcabouço institucional não tem proporcionado soluções satisfatórias para a problemática metropolitana.

Um conjunto de estudos internacionais identifica esse descompasso (OCED, 2001; Weiss, 2002; Bourne, 1999; Cohen, 1999; Rusk, 2000). As agências internacionais de fomento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estão retomando as pesquisas sobre governança metropolitana (Campbell, 2002)². Na realidade, esses organismos avaliam a viabilidade de inserir operações com regiões metropolitanas no portfólio de suas atividades. Além disso, depois de uma ausência de mais que quinze anos, o governo brasileiro tem recuperado o debate sobre o papel das regiões metropolitanas no contexto de desenvolvimento nacional.

Neste artigo buscamos discutir os limites e potencialidades de novos arranjos institucionais que vêm se configurando na gestão metropolitana, com ênfase no caso brasileiro, e mais particularmente na experiência do ABC paulista, em comparação com as tendências internacionais. O texto é estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda, alegamos que um dos eixos centrais da questão metropolitana é o dilema de como garantir uma ação coletiva num jogo normalmente competitivo que envolve um conjunto de atores públicos e privados. Descrevemos a evolução de algumas das soluções adotadas na Europa para solucionar esse dilema. Mostramos que o modelo na Europa evoluiu de uma busca por estruturas formais, na década de 1960, por uma abordagem em termos de *governança metropolitana*, a partir de meados dos anos 1980. Na terceira seção, analisamos a problemática metropolitana no contexto brasileiro. Depois de uma breve análise do atual vácuo institucional em vigor no Brasil, descrevemos o arranjo inovador implementado na região do Grande ABC na década de 1990. Na quarta seção, fazemos um primeiro balanço dos limites e potencialidades da experiência do ABC à luz do arcabouço institucional do atual

² O Banco Interamericano de Desenvolvimento (bid), por exemplo, organizou nos dias 4 e 5 de dezembro de 2003 uma mesa-redonda sobre o tema ("La Gobernabilidad de las Aglomeraciones Metropolitanas de América Latina y el Caribe").





pacto federativo em vigor no Brasil. Na quinta e última seção, tentamos juntar os elementos anteriores da análise e elaboramos uma primeira visão global sobre algumas das iniciativas mais recentes que estão sendo tomadas em busca do aprimoramento da gestão, organização e financiamento das áreas metropolitanas no Brasil.

Regionalização, metropolização e o dilema da ação coletiva

Um dos pontos centrais do tema metropolitano é como superar a *cultura de jogo de soma zero*, ou seja, superar a percepção de um conjunto de atores públicos e privados de que o ganho de um representa necessariamente prejuízo para o outro. Essa tendência quase natural de cair em uma armadilha do jogo estritamente competitivo apresenta uma ameaça particularmente concreta em regiões metropolitanas. Vejamos por quê.

Segundo a teoria microeconômica, o livre funcionamento do mercado não proporciona os melhores resultados para a sociedade na presença de externalidades (efeitos das atividades de um ator sobre a vizinhança e que não são incorporados aos processos de mercado) ou de bens públicos, que se caracterizam pela indivisibilidade e não rivalidade. Os exemplos mais tradicionais desses bens se referem à defesa, pontes e estradas (Musgrave e Musgrave, 1995). É particularmente nas regiões metropolitanas que encontramos uma densidade grande de externalidades espaciais e bens públicos. As questões relacionadas ao uso e à ocupação do solo e o desenvolvimento de cadeias produtivas, por exemplo, representam temas cuja abrangência geográfica tipicamente transborda os limites administrativos de uma cidade. Da mesma forma, a segurança pública, a gestão das bacias hidrográficas e a presença de um conjunto de redes urbanas técnicas (água, saneamento, transporte) têm características nítidas de bens públicos com elementos de indivisibilidade e não exclusividade. À medida que cresce a frequência de externalidades espaciais e a presença potencial de bens públicos, há uma necessidade maior de uma ação coordenada que não será desencadeada pelo mecanismo de livre mercado e de concorrência entre cidades e atores econômicos. Portanto, e mais particularmente nas regiões metropolitanas com uma complexidade socioeconômica maior, presenciamos a necessidade de uma nova agenda estratégica em torno dos temas de cooperação, ação coletiva e mobilização produtiva de atores públicos e privados.

Quais foram as primeiras soluções adotadas pelos países europeus para esse dilema da ação coletiva nas áreas metropolitanas a partir das décadas





Jeroen Johannes klink

de 1960/1970? Uma primeira análise nos mostra uma abordagem *top down*, principalmente baseada na busca da legitimidade funcional, com pouca participação dos atores locais (Lefevre, 1999, 2003; OECD, 2001). Por exemplo, os chamados *compensori italiani*, implantados no decorrer da década de 1970, representavam uma forma de governo regional situado entre a esfera das províncias e dos governos locais. No entanto, como não contaram com o apoio dos partidos políticos (que viram no projeto regional uma ameaça para a sua base local do clientelismo) nem dos governos locais, a iniciativa não teve muito êxito.

O que talvez durante esse período tenha sido a tentativa mais conhecida de criar *um governo metropolitano estrito senso* foi a instituição dos chamados conselhos metropolitanos, implementados na Inglaterra na década de 1970. Os conselheiros foram eleitos diretamente e o Conselho dispunha de uma base financeira que tinha uma relação direta com a sua capacidade própria de arrecadação tributária. No entanto, a experiência não prosperou porque os governos locais se sentiram ameaçados. Além disso, existiam de fato sobreposições de atribuições entre os governos locais e o Conselho Metropolitano em diversas áreas, mais particularmente o transporte e o uso e ocupação de solo. Portanto, não surpreendeu que os governos locais tenham feito de tudo para inviabilizar a tentativa. No início dos anos 1980, depois de uma década de experimentação, o governo de Margaret Thatcher extinguiu os conselhos.

Na realidade, a primeira safra de experimentações europeias com a gestão metropolitana, que ocorreu na década de 1960 e 1970, sofreu do que Lefevre (1999) rotula como *o fetiche da institucionalização*. O que norteava a maioria das iniciativas era uma convicção forte na possibilidade de avançar rapidamente na direção de uma maior *racionalidade funcional* na provisão de serviços urbanos em escala metropolitana. De acordo com essa visão, a possibilidade de obter uma escala maior para essas funções, e de evitar a fragmentação das iniciativas, seria justificativa suficientemente forte para viabilizar uma reforma bem-sucedida no sistema metropolitano. A busca pela solução institucional passaria necessariamente pela consolidação de estruturas municipais fragmentadas, proporcionando mais eficiência e escala na provisão das funções metropolitanas (redes técnicas, uso e ocupação de solo, meio ambiente etc.).

No entanto, o processo de institucionalização meramente baseado na busca pela legitimidade funcional se mostrou frágil no contexto italiano, inglês e francês, principalmente em função da ausência de uma base de sustentação socioeconômica na sociedade regional (os governos locais, partidos, movimentos sociais etc.).





Governos e Governança metropolitana o caso do ABC paulista

A segunda geração de experimentação europeia com o tema da gestão metropolitana evidenciou uma transição para uma abordagem em termos de governança metropolitana. No cenário internacional, verificamos a partir do final da década de 1980 o surgimento de um embrião de um modelo de organização e gestão. A nova abordagem, que ainda está longe de se consolidar, é caracterizada pela presença de um conjunto de atores públicos e privados que se articulam para elaborar e implantar uma série de projetos e programas de interesse comum das cidades (Wheeler, 2002). O que chama a atenção na nova geração de gestão metropolitana é que o resultado das articulações não está predefinido, mas surge após um processo intenso de negociação de agendas e posições entre os atores públicos e privados (Rodríguez e Oviedo, 2001; Rodríguez e Winchester, 1996, 1999; Rivas e Madoery, 1999; Scott, 2001; Stephens e Wikstrom, 2000; Cardoso e Zveibil, 1996; United Nations, 1995).

Talvez o caso da Citàte Metropolitana em Bolonha seja paradigmático para entender melhor a evolução no padrão de organização e gestão das áreas metropolitanas. Depois da experiência frustrada dos *comprosonis*, os 48 municípios de região metropolitana de Bolonha criaram uma espécie de Fórum Metropolitano de negociação para projetos econômicos, sociais e urbanísticos de interesse comum. Trata-se um modelo baseado na cooperação intergovernamental voluntária complementada pelo papel protagonista de vários segmentos da sociedade regional, como empresários, sindicalistas e representantes do meio acadêmico.

No nordeste da região metropolitana de Milão surge no decorrer dos anos 1990 uma estrutura de cooperação flexível entre várias cidades (Sesto San Giovanni, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese e Bresso), o setor privado, os sindicatos de trabalhadores, o setor financeiro e a própria província de Milão³. A implantação de uma Agência de Desenvolvimento Regional, com participação de cada um desses segmentos, busca a revitalização socioeconômica e ambiental de uma região severamente atingida pelo quadro de reestruturação em setores como a siderurgia e metal-mecânico. Os primeiros resultados dessa articulação submetropolitana parecem promissores; a taxa de desemprego na região caiu substancialmente e o número de micro e pequenos empresários em novos setores vem crescendo sistematicamente (Vimercati, 2002).

³ Esse modelo foi ampliado recentemente para o conjunto dos municípios da região metropolitana de Milão.





Jeroen Johannes klink

O exemplo da Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA), localizada no Vale de Ruhr, na Alemanha, é também ilustrativo para a transição no modelo de gestão metropolitana que está ocorrendo na Europa a partir do final da década de 80. A IBA é uma empresa mista composta pelo governo do Estado de Renânia do Norte/Wesfália, os 17 municípios localizados em torno do rio Emscher, as associações empresariais, os sindicatos de trabalhadores e várias organizações não governamentais. A IBA conseguiu estruturar um planejamento estratégico voltado para a recuperação ambiental, social e econômica de uma das regiões que na década de 1970 era particularmente conhecida pela decadência econômica e baixa qualidade de vida. Nos dez anos da sua existência, no período de 1989 a 1999, a IBA conseguiu implantar mais de cem projetos nas mais variadas áreas temáticas, desde centros tecnológicos e a despoluição do rio Emscher, até iniciativas voltadas para o eco-turismo e a preservação do patrimônio histórico (Forum Kultur und Wirtschaft Düsseldorf, 2002).

Lefevre (2003) observa que, à primeira vista, essa forma de planejamento metropolitano, que se espalha pelo território metropolitano da Europa, parece se caracterizar por um ritmo mais lento que o modelo anterior, pois exige a estruturação de vários pactos locais. Além disso, os resultados esperados dessa forma de organização não se configuram *ex-ante* e se caracterizam pelo maior grau de incerteza, pois dependem de uma negociação de um pacto territorial entre os atores envolvidos e afetados.

Mesmo assim, o autor considera que o caráter endógeno dessa forma de metropolização e regionalização – negociando conflitos e pactuando compromissos e responsabilidades de cada um dos atores públicos e privados envolvidos – tende a proporcionar projetos e programas com um apoio real dos atores envolvidos, o que garante mais enraizamento e independência do ciclo político.

Em seguida, analisamos as transformações no modelo de gestão metropolitano no Brasil à luz dessa evolução no cenário internacional, e com ênfase no caso do ABC paulista.

O grande ABC e a governança metropolitana no Brasil

A gestão das áreas metropolitanas se encontra no Brasil ainda em um relativo vácuo institucional. De certa forma, podemos afirmar que o país dispunha uma gestão metropolitana no período militar a partir da década de 1960. Organismos federais como o Banco Nacional de Habitação (BNH) canalizavam, de acordo com uma visão tecnocrata e autoritária, grandes





volumes de recursos financeiros para as regiões metropolitanas. A implantação dos conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos e sem infraestrutura econômica e redes sociais foi um dos traços mais marcantes desse padrão de intervenção metropolitana do governo federal (Maricato, 2001; Ribeiro, 1996).

A Constituição de 1988 avançou indiscutivelmente na descentralização e democratização da gestão urbana. Talvez seja uma das cartas magnas que proporcione mais autonomia aos governos locais em relação ao gerenciamento de serviços urbanos (Abrucio e Soares, 2001). A Constituição consagrou também um papel estratégico para os prefeitos eleitos, que se tornam protagonistas no atual pacto federativo.

No entanto, o mesmo avanço não ocorreu com a regulamentação do tema metropolitano. A Constituição transferiu a responsabilidade sobre o tema para a esfera estadual. Uma leitura crítica mostra que as constituições estaduais não avançaram na regulamentação da matéria (Azevedo, 2002). Na melhor das hipóteses, fazem menção genérica ao tema, enquanto outros estados simplesmente se omitem. Na prática, consagrou-se um vácuo institucional, pois enquanto a esfera estadual não fez avanços na regulamentação da matéria, verificamos, ao menos até recentemente, um recuo do governo federal na questão metropolitana.

Apenas a partir do governo Lula, percebe-se um novo ativismo da esfera federal na área temática. O Ministério das Cidades, a Casa Civil e o Ministério de Integração Nacional, por exemplo, provocaram uma série de debates para subsidiar a formulação de políticas metropolitanas em nível federal. A iniciativa culminou na aprovação da chamada Lei de Consórcios Públicos. Além disso, o governo do Estado de São Paulo vem buscando avanços na regulamentação da região metropolitana da capital paulista conforme prevista pela Constituição estadual. Na última seção, exploramos em detalhes os limites e potencialidade dessas iniciativas.

Vale ressaltar o tamanho do custo de oportunidade associado à ausência de uma política metropolitana mais clara em um país como o Brasil (Abrucio e Soares, 2001; Reis, 2005; Trevas, 2005). No cenário dos dez últimos anos, por exemplo, podemos inferir que a política de abertura descontrolada (isto é, sem políticas industrial e tecnológica) adotada pelo governo federal repercutiu de maneira especialmente dramática nas áreas metropolitanas em termos de perdas de emprego e desestruturação das cadeias produtivas. Esse resultado negativo se explica pela complexidade do parque industrial instalado nas regiões metropolitanas, o que gera um efeito de encadeamento maior em tempos de reestruturação produtiva.





Jeroen Johannes klink

Um dos exemplos paradigmáticos desse impacto negativo da abertura descontrolada é representado pelo caso da Região do Grande ABC paulista. A região é composta por sete municípios localizados no sudeste da Região Metropolitana de São Paulo que somam um total de quase 2,4 milhões de habitantes, segundo o Censo de 2000. Esses municípios apresentam uma certa homogeneidade, isto é, podem ser caracterizados como uma região no sentido forte do termo (Clemente, 2000). Isso se reflete principalmente nas suas dimensões econômicas e político-administrativas. Primeiramente, é uma região com uma importante presença da grande indústria automobilística e química, ramos que desempenharam um papel crucial na fase pós-1950 da industrialização brasileira. Além disso, é uma região nitidamente política, considerando que uma parcela expressiva de instituições como os sindicatos de trabalhadores (por exemplo, dos metalúrgicos e dos químicos), os meios de comunicação (o jornal *Diário do Grande ABC*, a *Revista Livre Mercado*, *Diário Regional* etc.) e as entidades da sociedade civil têm uma representatividade e uma preocupação que transborda os limites desse ou daquele município. Recordamos nesse sentido também o papel primordial dos sindicatos do Grande ABC na fase de redemocratização das relações políticas e trabalhistas no país.

A partir da década de 1990, cresce na região do Grande ABC a consciência da necessidade de uma articulação regional, talvez parcialmente explicada pela percepção que se tem da profundidade do impacto das transformações sobre a região e o tamanho da crise econômica (Daniel, 1999). Essa conscientização impulsiona o surgimento de várias iniciativas de aproximação entre os atores regionais para a solução de problemas comuns e, mais particularmente, aqueles relacionados ao tema de desenvolvimento econômico regional. A região também começa discutir a sua própria identidade.

Em dezembro de 1990, testemunhamos a criação do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, que constitui um fórum de articulação intermunicipal entre os sete prefeitos das cidades com o objetivo de viabilizar mecanismos de coordenação intermunicipal suprapartidária. Em princípio, definiu-se que o Consórcio trataria de diversos assuntos, desde gestão ambiental, gerenciamento e destino de resíduos sólidos até desenvolvimento econômico local.

O Consórcio perdeu força entre 1993 e 1996, pois os novos prefeitos eleitos não deram prioridade à questão regional. Ao mesmo tempo, entretanto, algumas iniciativas relevantes estão sendo tomadas pela própria comunidade, refletindo a maturidade da identidade regional e a preocupação com problemas específicos da região. O chamado Fórum da Cidadania do





Governos e Governança metropolitana o caso do ABC paulista

Grande ABC por exemplo, representa uma das iniciativas mais importantes. É composto de um grande número de instituições da sociedade civil, como associações de empresas, sindicatos de trabalhadores, movimentos ecológicos e grupos ambientais, entre outros.

Com a eleição dos novos prefeitos em janeiro de 1997, todos eles convencidos da importância de uma articulação regional, um passo decisivo é dado em direção à reinternalização da dimensão regional na agenda dos governos locais. Em um primeiro momento, os prefeitos revitalizam quase imediatamente o Consórcio Intermunicipal. Em seguida, o secretário de Ciência e Tecnologia do Governo do Estado de São Paulo, os sete prefeitos e a coordenação do Fórum da Cidadania elaboram consensualmente o estatuto da chamada Câmara da Região do Grande ABC, criada e aprovada oficialmente no dia 12 de março de 1997, na presença das lideranças regionais mais importantes e do então governador Mário Covas.

A Câmara Regional é estruturada segundo três instâncias. Os grupos temáticos formam uma espécie de espinha dorsal do organismo, pois é aqui que os representantes dos membros discutem e formulam propostas para as dimensões físico-territorial, socioeconômica e administrativa da problemática regional. Nas reuniões periódicas, os grupos temáticos encaminham propostas, para análise e avaliação, para a chamada Coordenação Executiva, composta por 25 membros indicados pelo chamado Conselho Deliberativo, uma espécie de assembleia geral do organismo. Aprovadas pela Coordenação Executiva, as propostas são colocadas na forma de termos de referência para acordos regionais a serem assinados pelo referido Conselho.

Desde a sua criação, a Câmara Regional conseguiu aprovar mais que 50 chamados acordos regionais criados no bojo de um processo intenso de planejamento estratégico regional. Foram aprovados acordos para a implementação de um conjunto de obras para macrodrenagem, programas de crianças de rua, alfabetização de jovens e adultos e programas de macro infraestrutura (sistema viário, coletor tronco), entre outros exemplos. Como analisaremos mais adiante na avaliação do arranjo institucional no Grande ABC, vale ressaltar que nem todos os acordos saem com a mesma facilidade do papel.

Um dos acordos aprovados ainda em 1997 é a criação de uma Agência de Desenvolvimento Regional. Depois de muitas negociações, cria-se, em outubro 1998, uma agência com a forma jurídica de uma organização não governamental com participação minoritária do setor público; o consórcio tem 49% dos direitos a voto na Diretoria Geral do organismo, enquanto os demais representantes (setor empresarial, universidades e instituições de capacitação, sindicatos dos trabalhadores) detêm 51%.





Jeroen Johannes klink

A Agência tem como principal missão a revitalização econômica da região por meio da articulação de atividades voltadas para o fomento de micro e pequenos empresários, a elaboração de um sistema de informação e o marketing urbano e regional.

No que se refere ao progresso relativo nesses três grandes eixos de atuação, a Agência conseguiu relativamente mais avanços na disponibilização de informações, publicando vários estudos sobre os pontos fortes e fracos da economia regional (Cocco, 2001). Além disso, impulsionou uma rede de parcerias com o setor público e privado para a implementação de projetos de desenvolvimento econômico regional. Em parceria com as secretarias de Desenvolvimento Econômico das cidades, a Agência viabilizou um conjunto de incubadoras de empresas (de base mista e tecnológica) buscando o fortalecimento da base tecnológica e empresarial das micro e pequenas empresas da região. Além disso, conseguiu captar recursos com o Sebrae para a implantação de um conjunto de arranjos produtivos locais para aumentar o grau de associativismo nas cadeias produtivas da região (Klink, 2002).

No entanto, uma das fragilidades da Agência é a base financeira. Na prática, isso faz com que o portfólio dos projetos ainda esteja relativamente pequeno e a dependência de recursos financeiros e humanos dos sócios (como as próprias prefeituras), relativamente grande, o que substancialmente afeta a autonomia e efetividade da instituição. Na realidade, a instituição ainda está presa a um ciclo vicioso que se reforça pelo raciocínio conservador de alguns dos atores regionais: a Agência não tem projetos, pois carece de recursos; e não tem recursos porque faltam projetos. Em seguida, elaboramos um primeiro balanço da experiência do ABC paulista.

Um balanço inicial do arranjo institucional da região do ABC paulista

Já existe um conjunto relativamente grande de estudos sobre a articulação regional no Grande ABC, e há indícios que o interesse da academia por essa experiência continua crescendo⁴. É possível tirar uma conclusão desses estudos quanto ao sucesso das articulações entre lideranças públicas e privadas na região do Grande ABC paulista? Vale ressaltar dois aspectos.

⁴ Veja, por exemplo, Klink, 2001; Reis, 2005; Souza, 2004 e Rolnik e Somekh, 2002. Além disso, há uma série de estudos setoriais sobre o caso (Zeira, 2003; Iwakami, 2003; Nunes, 2005; Conceição, 2001; Anau, 2001; Gaspar, 2005).





Governos e Governança metropolitana o caso do ABC paulista

Por um lado, uma série de autores aponta que a criação de novos arranjos, como o Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional e a Agência, reflete claramente uma consciência estratégica da liderança local acerca da possibilidade de elaborar um projeto territorial voltado para uma inserção mais virtuosa da região na economia nacional e mundial – e isto apesar da pujança das forças macro e microeconômicas (Cocco e Silva, 2001; Daniel, 1999; Daniel e Somekh, 1999, Scott, 1999). De acordo com essa literatura, a construção coletiva de um planejamento regional no ABC paulista simbolizaria o embrião de um novo modelo de governança metropolitana e a maturidade dos atores locais, à medida que conseguiram avançar no processo de negociação de conflitos e na busca flexível e pragmática de soluções para os problemas em comum. Apesar de divergências ideológicas e de interesses frequentemente conflitantes, as novas instituições estariam se enraizando em uma cultura inovadora de planejamento regional. Essa cultura de governança regional na região do Grande ABC estaria também se configurando como fonte de inspiração para o governo federal que tem retomado o tema metropolitano no âmbito de uma agenda mais abrangente para o desenvolvimento nacional⁵.

Por outro lado, depois de mais de uma década de experimentação com a gestão de uma cidade-região como a do Grande ABC paulista, alguns autores vêm também apontando os limites deste novo arranjo no âmbito do atual federalismo brasileiro (Abrucio e Soares, 2001; Klink, 2001). Mais particularmente, uma das principais fragilidades da experiência no ABC é a ausência de um respaldo institucional dentro da federação brasileira. Paradoxalmente, podemos, de certa forma, alegar que a flexibilidade e a informalidade têm se mostrado simultaneamente o ponto forte e fraco do processo no ABC paulista. Por um lado, a informalidade proporcionou a possibilidade de avançar rapidamente na criação de projetos e acordos voltados para a solução de problemas que os atores têm em comum. Por outro lado, a ausência de um respaldo institucional fez com que não houvesse garantia de que os compromissos e os recursos financeiros – necessários para a implementação dos acordos – fossem viabilizados. Vários dos acordos na área de macro infraestrutura sob responsabilidade da esfera estadual, por exemplo, não saíram do papel pela ausência de repasse de recursos. De certa forma, a construção de uma regionalidade inovadora no ABC paulista proporcionou novos consensos sem institucionalidades.

⁵ Para a nova legislação dos Consórcios Públicos, o governo federal se inspirou claramente no modelo do Consórcio Intermunicipal do abc.





Jeroen Johannes klink

O resultado paradoxal foi o surgimento de um sistema híbrido com traços do que poderíamos rotular o velho e o novo regionalismo (Vainer, 1995)⁶. Por um lado, é possível afirmar que a elaboração de uma visão estratégica do futuro e a formulação de projetos de interesse comum no bojo de um processo participativo de planejamento estratégico representaram traços de um padrão de governança metropolitana alinhada com a nova tendência internacional que analisamos anteriormente no contexto europeu. Por outro lado, e em função da ausência de um respaldo institucional dos novos arranjos, não houve muito avanço na definição de um padrão de financiamento mais claro. A frágil inserção institucional dos novos arranjos fez com que não houvesse uma previsibilidade e uma transparência na obtenção dos recursos financeiros indispensáveis para alavancar a implementação dos projetos. Consequentemente, o processo de captação de recursos para viabilizar os acordos e projetos regionais vem ocorrendo de forma pontual e pouco transparente e, de certa forma, vai retrocedendo para formas mais tradicionais do regionalismo a partir de negociações bilaterais entre segmentos com maior facilidade de acesso ao aparelho de Estado e as suas representações.

Por uma repactuação em busca de uma governança metropolitana?

Conforme mencionamos, testemunhamos um interesse renovado no tema de gestão metropolitana. Pressionado pela chamada “Carta do ABC” que as principais lideranças da região encaminharam ao presidente Lula, o governo federal elaborou uma proposta de lei para a criação de Consórcios Públicos, aprovada em abril 2005. A lei visa fortalecer a base institucional dos consórcios intermunicipais e as formas de cooperação entre os entes federados.

Outra iniciativa lançada no ano 2004 pelo governo de Estado de São Paulo é a proposta para a criação de Conselho, Fundo e Agência para o conjunto dos 39 municípios da área metropolitana de São Paulo⁷.

A retomada do tema é louvável à luz do papel estratégico das regiões metropolitanas na economia nacional, por um lado, e da relativa fragilidade do quadro institucional que norteia a gestão metropolitana no país, por outro lado. À guisa de conclusão, analisamos em seguida cada uma das iniciativas

⁶ Na sua análise das várias formas de regionalismo, Vainer (1995) diferencia o regionalismo de perfil clientelista e paternalista (o chamado velho regionalismo) de algumas formas mais democráticas de regionalismo (o chamado regionalismo de base popular).

⁷ Trata-se do projeto de lei complementar nº 6, de 2005, encaminhado para a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em 3 de maio de 2005.





Governos e Governança metropolitana o caso do ABC paulista

no que se refere à perspectiva de fortalecer a gestão metropolitana no atual pacto federativo brasileiro.

Quanto à proposta do governo do Estado de São Paulo, há que se admitir o mérito da retomada de alguma iniciativa partindo dessa esfera, considerando a relativa ausência de protagonismo após a morte do governador Mário Covas. No entanto, a proposta mostra poucas novidades e na realidade reedita o arcabouço jurídico antigo herdado pelas constituições federal e estadual, já aplicado com pouco sucesso no caso das regiões metropolitanas de Santos e Campinas. A linha central dessa proposta – no fundo já antiga – é que a gestão metropolitana deve buscar equacionar o problema de coordenação e integração entre governos (estadual e municipal, com uma notável exclusão da esfera federal que somente poderá entrar com recursos financeiros). A diretriz central dessa agenda de racionalização é a coordenação das políticas públicas entre os governos locais e estadual no sentido de criar economias de escala e eficiência, além de evitar duplicidades na provisão de serviços de interesse comum. Os atores não governamentais somente entram nos conselhos consultivos com um papel de assessoria e não lhes são reservados papéis significativos em termos de alavancagem de recursos financeiros e humanos. Como argumentamos anteriormente, há que se duvidar da efetividade desse antigo receituário para o novo contexto das áreas metropolitanas que vem se configurando a partir dos anos 1990.

Conforme mencionamos anteriormente, a abertura descontrolada que foi desencadeada pelas sucessivas gestões federais no decorrer da década de 90, deixou as regiões metropolitanas como alvo fácil das forças centrífugas da economia internacional. Consequentemente, os espaços metropolitanos sofreram processos dramáticos de transformação, culminando na desestruturação de cadeias produtivas inteiras, aumento na taxa de desemprego, exclusão social, degradação ambiental e violência urbana. Ironicamente, à medida que o governo federal vinha se afastando da gestão metropolitana, cada vez mais o tema assumia dimensões nacionais.

Simultaneamente, surgiram novas potencialidades de gestão regional e metropolitana que evoluíram à margem do sistema de federalismo fiscal, como foi o caso do ABC paulista. Essas experiências ainda incompletas mostram uma articulação rica entre setor público e os atores não governamentais.

Considerando que se trata de uma retomada e de um detalhamento de um arcabouço institucional que foi montado na década de 1980, não é de surpreender que a proposta de governo paulista não consiga lidar com essas novas ameaças e potencialidades que vêm cercando a gestão das áreas





Jeroen Johannes klink

metropolitanas a partir dos anos 1990. Por exemplo, a proposta deixa de incorporar com ousadia os empresários, os sindicatos de trabalhadores, o meio acadêmico e os demais segmentos da sociedade civil. Na lógica da atual proposta, esses agentes somente terão assento no Conselho Consultivo. Na mesma linha, o governo federal apenas vai dispor de um assento nesse Conselho. Por fim, não está claro como a proposta para uma nova arquitetura institucional para os 39 municípios da área metropolitana de São Paulo vai dialogar com o modelo regional mais flexível e participativo do ABC paulista.

A Lei Federal nº 11.107, aprovada em 6 de abril de 2005, dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Vale ressaltar que vários aspectos da lei têm o potencial de inovar e fortalecer o pacto federativo e a gestão compartilhada entre os entes federados (Trevas, 2005; Damesceno, 2005).

Em primeiro lugar, a lei permitirá uma aliança flexível entre os entes do pacto federativo. Isto é, com a nova legislação, poderão ser criados quatro protótipos de consórcios: Município–Município, Município–Estado, Estado–União e Município–União (nessa última modalidade, isso envolveria também necessariamente o governo do estado onde está o município consorciado). Essa metodologia, de fato e de jure, vem consagrando a reinserção do governo federal no tema da organização, gestão e financiamento das áreas metropolitanas.

Um outro aspecto inovador se refere à possibilidade de criar conselhos setoriais no âmbito da administração do Consórcio Público, o que proporciona a possibilidade concreta de participação da sociedade civil na gestão compartilhada do consórcio.

A nova lei respira um pragmatismo na busca de um novo modelo de gestão compartilhada entre os entes federados baseado nas possibilidades de fazer gestão por contratos e projetos, definidos em acordo comum entre os segmentos da sociedade regional envolvidos. Essa gestão por contratos pode ser uma ferramenta útil no âmbito de uma repactuação entre os atores públicos e privados, e os entes federados, em torno dos eixos de um planejamento estratégico territorial que vise equacionar os grandes desafios nas áreas metropolitanas. O sucesso incremental, a partir do planejamento, execução e avaliação desses projetos compartilhados no âmbito dos novos consórcios, poderá simbolizar o embrião de um novo sistema de governança metropolitana no Brasil, que conseguirá juntar a legitimidade funcional e política.





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Fernando; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ALBURQUERQUE, Francisco. *Micro, Small and Medium Enterprise and Local Development*. Trabalho apresentado em seminário sobre Local Economic Development. Washington, BID, 29-30 out. 2001.
- ANAU, Roberto Vital. *As transformações econômicas no Grande ABC de 1980 a 1999*. Dissertação de mestrado. São Paulo, FAU-USP, 2001.
- AZEVEDO, Sergio de; MARES, Virgínia Rennó dos. Trajetória e dilemas da gestão metropolitana no Brasil. In: *Rio Urbana*. Rio de Janeiro, Fundação Cide, mar. 2002.
- AZEVEDO, Sergio de; *Guia*, Virgínia R. dos Mares. Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: Ribeiro, Luiz Cezar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, FASE, 2000, p. 525-549.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y Global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri, United Nations for Human Settlements, Santillana de Ediciones, 1997.
- BOURNE, Larry S. *Alternative Models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge for North American Cities*. Trabalho apresentado no International Forum on Metropolitanization. Santa Cruz (Bolívia), mar. 1999.
- CAMPBELL, Tim. *The Metropolitan Governance Project*. Trabalho interno apresentado no Instituto do Banco Mundial. Washington, fev. 2002.
- CARDOSO, Elisabeth Dezouart; ZVEIBIL, Victor Zular (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Editora IBAM, 1996.
- CASTELLS, M. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban Regional Process*. Grã-Bretanha/Cambridge/Massachusetts, Blackwell Publishers, 1989.
- CLEMENTE, Ademir; HIGACHI, Hermes. *Economia e desenvolvimento regional*. São Paulo, Atlas, 2000.
- COCCO, Giuseppe; SILVA, Geraldo. *A agência de desenvolvimento do Grande ABC paulista entre a agenda regional e a ação territorial*. Relatório de Consultoria para a ADR. Santo André, 2001.
- COHEN, Michael. *The Impact of the Global Economy on Cities: the Challenges of Metropolitan Solutions*. Trabalho apresentado no International Forum on Metropolitanization. Santa Cruz (Bolívia), mar. 1999.
- CONCEIÇÃO, Jefferson José da. *As fábricas do ABC no olho do furacão: a indústria de autopeças e a reestruturação da cadeia de produção automotiva nos anos 90*. Dissertação de mestrado. São Caetano do Sul, Programa de Administração do Imes, 2001.
- CORAGGIO, José Luis. *Repensando la política urbana metropolitana ante el embate de la globalización*. Trabalho apresentado em International Seminar Políticas e Estudios Metropolitanas. São Caetano do Sul, 10-14 mar. 1997.
- DAMASCENO, Fernando. Vitória histórica: Aprovação da Lei dos Consórcios Públicos facilita cooperação. *Espaço Urbano*, Curitiba, 2005, p. 10-13.
- DANIEL, Celso e Nadia SOMEKH. *Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC*. Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR, Porto Alegre, 24-28 mai. 1999.
- DANIEL, Celso. *Uma experiência de desenvolvimento econômico local: A Câmara Regional do Grande ABC*. Santo André, dez. 1999, mimeo.
- DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local. *Pesquisa e debate*, São Paulo, v. 7, n. 1 (8), 1996.





Jeroen Johannes klink

- FONT, Javier. *Civil Society Reinventing Metropolitan Administration: Recent Iberian and Latin American Experiences*. Trabalho apresentado em Rountable. Quebec, 14-17 jul. 1997.
- FORUM KULTUR UND WIRTSCHAFT DÜSSELDORF. *RheinRuhrCity, The Hidden Metropolis*. Düsseldorf, Stadtbaukultur, 2002.
- GASPAR, Sandra Rodrigues. *Integração regional e gestão de recursos hídricos: o plano de bacias do Alto Tietê e os organismos de articulação regional do Grande ABC*. Dissertação de mestrado. São Caetano do Sul, Programa de Administração do IMES, 2005.
- GTZ & PGU, *Descentralizar en América-Latina?*. Quito, Série de Gestión Urbana, 1995.
- HELMSING, Bert. *Partnerships, Meso-institutions and Learning: New Local and Regional Economic Development Initiatives in Latin America*. Haia (Holanda), Institute of Social Studies, jun. 2001, mimeo.
- IWAKAMI, Luiza Naomi. *Espaços da reestruturação industrial*. Tese de doutoramento. São Paulo, FAU-USP, 2003.
- KATZ, Bruce, J. (org.). *Reflections on Regionalism*. Washington, The Brookings Institute, 2000.
- KEATING, Michael, *Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age*. Trabalho apresentado para Conference on Global City Regions. Los Angeles, Universidade de Califórnia, 21-23 out. 1999.
- KLINK, Jeroen. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista*. Rio de Janeiro, DPA Editora, 2001.
- KLINK, Jeroen. O novo regionalismo à maneira do ABC: em busca de uma economia regional de aprendizagem. In: *Rio Urbana*. Rio de Janeiro, Fundação Cide, mar. 2002, p. 84-9.
- LEFÈVRE, Christian. *Building Metropolitan Governments in Europe (1960-2000): From Functional to Political Legitimacy*. Trabalho apresentado no International Forum on Metropolization. Santa Cruz (Bolívia), mar. 1999.
- LEFÈVRE, Christian. *Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin America*. Trabalho apresentado no Workshop Internacional "La Governabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe". Washington, BID, 4-5 dez. 2003.
- MARICATO, Ermínia, *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2001.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Public Finance in Theory and Practice*. Nova York, Mc Graw Hill, 1995
- NUNES, Expedito. O Fórum da Cidadania do Grande ABC. Dissertação de mestrado, São Caetano do Sul, Programa de Administração do Imes, 2005.
- OECD. *Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance*. Paris, 2001.
- PASTOR, Manuel Jr. et al. *Regions that Work: how Cities and Suburbs Can Grow Together*. Mineápolis, University of Minnesota Press, 2000.
- REIS, Regina Célia. *Articulação política regional: a experiência do Grande ABC (1990-2005)*. Tese de Doutorado. São Paulo, Dept. de Sociologia, PUC-SP, 2005.
- RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. *A crise de moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1996.
- RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Fase, 2000.
- RIVAS, Joaquim Teixeira; MADOERY, Oscar. *Nueva institucionalidad para el desarrollo: Agencia Regional de Rosario*. Trabalho apresentado no seminário Rosário, Metrópolis y Región. Rosário, ago. 1999.
- RODRÍGUEZ, Alfredo; WINCHESTER, Lucy. Santiago de Chile: metropolización, globalización, desigualdad. In: *Informe Santiago*. Birmingham, Universidade de Birmingham, UK, 1999.





Governos e Governança metropolitana o caso do ABC paulista

- RODRÍGUEZ, Alfredo and Lucy WINCHESTER. Cities, Democracy and Governance in Latin America. *International Science Journal*, n. 147, 1996, p. 72-83.
- RODRÍGUEZ, Alfredo; OVIEDO, Enrique. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Cepal/División de Medio Ambiente y Assentamientos Humanos, Santiago, mai. 2001.
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas de recentralização. In: *Rio Urbana*. Rio de Janeiro, Fundação Cide., mar. 2002, p.76-83..
- RUSK, David. Growth Management: The Core Regional Issue. In: KATZ, Bruce J. (org.). *Reflections on Regionalism*. Washington, The Brookings Institute, 2000, p. 78-106.
- SCOTT, Allen J. *Industrial Revitalization in the ABC Municipalities, São Paulo: Diagnostic Analysis and Strategic Recommendations for a New Economy and a New Regionalism*. Relatório de Consultoria apresentado para a Agência Regional de Desenvolvimento Econômico ABC, Santo André, nov. 1999.
- SCOTT, Allen, J. *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- STEPHENS, G. Ross; WIKSTROM, Nelson. *Metropolitan Government and Governance*. Nova York, Oxford University Press, 2000.
- STORPER, Michael; SALAIS, ROBERT. *Worlds of Production*. Cambridge/ Massachusetts/ Londres, Harvard University Press, 1997.
- STREN, Richard. E. *New Approaches to Urban Governance in Latin America*. Trabalho apresentado para a conferência IDRC and the Management of Sustainable Urban Development in Latin America: Lessons Learnt and the Demands for Knowledge. Montevidéu, apr. 2000.
- SOUZA, Celina. *Cooperação ou competição? aspectos institucionais da gestão metropolitana*. Trabalho elaborado no âmbito do projeto entre prefeitura de São Paulo e Cebrap: “Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de São Paulo: Estratégias para o Planejamento Regional”. São Paulo, dez. 2004.
- UNITED NATIONS. *Governance and Public Administration Branch: Metropolitan Governance: Patterns and Leadership*. Report of a High Level Interregional Meeting. Nova York, 18-20 apr. 1995.
- TREVAS, Vicente e Plá. A Lei dos Consórcios Públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 254, p. 7-14 jun.-ago.2005.
- VAINER, Carlos B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luis Barros (orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995, p. 449-71.
- VIMERCATI, Luigi. The Case of the North Milan Development Agency. Santo André: Paper apresentado no seminário “Towards Productive and Inclusive Cities. The Role of City Development Strategies in an International Perspective”, 10-11 de junho 2002.
- WARD, Peter. Contemporary Issues in the Government and Administration of Latin American Mega-Cities. In: GILBERT, Alan. *The Mega-City in Latin-America*. Tóquio, United Nations University Press, 1996.
- WEISS, Marc. *The Role of States in Promoting Metropolitan Economic Strategies*. Final draft of a Report to the National Governor’s Association. Washington, jun. 2002.
- WHEELER, Stephen M. The New Regionalism: Key Characteristics of an emerging movement. *Journal of the American Planning Association*, v. 68, 3, 2002, p. 267-78.
- WIKSTROM, Nelson. Metropolitan Government and Governance. A Research Agenda for the Mid 1990s. In: *Virginia Social Science Journal*, v. 32, 1997, p. 49-66.
- ZEIRA, Mara Camargo. *O sindicato dos metalúrgicos do ABC e as ações regionais na década de 90*. Dissertação de mestrado. São Caetano do Sul, Programa de Administração do Imes, 2003.





Ampliando o espaço de cidadania: o microcrédito como política de promoção econômica e social

Valdi de Araújo Dantas

Introdução

Para pensar o microcrédito como uma política de combate à pobreza e inclusão social dos pequenos empreendedores, é necessário conhecer em profundidade o que são os pequenos empreendimentos, quais suas características intrínsecas, como se organizam para produzir, que tecnologia adotam e por que o fazem. Compreender a heterogeneidade de seu universo com os diferentes níveis que o compõem. Analisar sua estrutura interna, como se comportam em relação ao capital, ao trabalho, à comercialização, ao planejamento da produção. Qual é seu comportamento quanto às finanças, à mistura dos dinheiros do negócio e da família, que nível de controles contábeis adota, entre outros aspectos. Analisar a *motivação* do empreendedor popular ao estabelecer seu negócio e a expectativa que ele tem com relação à empresa bastante diferenciada do empresário capitalista. Analisar a estrutura de custo do pequeno empreendimento, que, com a grande flexibilidade de sua empresa, explica sua sobrevivência em condições tão adversas. São estas as questões que examinamos na primeira seção, recorrendo ao estudo já clássico *Microempresa y desarrollo*, do economista colombiano Ernesto Parra (1984).



Valdi de Araújo Dantas

Na segunda seção, chama-se a atenção para a grande chance que os pequenos empreendimentos oferecem ao país. A oportunidade de um combate real e efetivo à pobreza incorporando milhares de pessoas como produtoras e consumidoras e fortalecendo o mercado interno. Para isso é necessário apoiar maciçamente e de forma integral a economia popular, promovendo os quatro acessos. São eles: acesso à formação; à tecnologia; a mercados; ao crédito.

Na terceira, a abordagem se direciona às especificidades da tecnologia do microcrédito produtivo orientado. O acúmulo de mais de 30 anos de experimentos, correções e avanços permitiu construir um corpo de políticas e procedimentos capazes de atender com eficiência esse segmento da economia por corresponder a suas especificidades econômicas, sociais e culturais. A seção é iniciada com “um pouco de história” para explicar como surgiu e se desenvolveu o microcrédito, principalmente na América Latina, em suas modalidades “individual” e em “grupos solidários”.

Na quarta, com base em uma amostra representativa, traça-se um retrato do desempenho de um dos segmentos institucionais do microcrédito produtivo orientado – as Oscip. Onde estão, quantos clientes ativos, com que carteira, quantos são seus funcionários entre estes, quantos são agentes de crédito etc. Encerra-se com alguns pontos para reflexão, destacando a imperiosa necessidade de investir em desenvolvimento institucional como meio de garantir que essas entidades cumpram sua missão, atendendo milhares de pequenos empreendedores com serviços de qualidade.

Características dos pequenos empreendimentos¹

Como definir os pequenos empreendimentos? Quais são suas características fundamentais? Como estão organizados internamente? Qual é a lógica de seu funcionamento?

Essas questões foram analisadas com profundidade e rigor científico pelo economista colombiano Ernesto Parra Escobar em seu livro anteriormente referido. Vamos nos servir desse estudo para desenvolver esta seção.

Em geral procura-se fazer a distinção entre a microempresa informal e a pequena empresa com base em parâmetros quantitativos: número de empregados, valor da produção ou das vendas, valor do ativo fixo, entre outros. Ainda que os elementos quantitativos sejam indicadores desses di-

¹ Baseado em Parra (1984).



versos tipos de empresa, o que as diferencia verdadeiramente *é a forma de produzir; melhor ainda, é a forma de organização da atividade econômica, seja ela produção, seja comércio ou serviço*. Vamos tomar como referência a produção informal, mas chamamos a atenção para esse aspecto: a maneira típica de organização da microempresa de produção informal pode ser extrapolada para os setores de comércio e serviços.

A microunidade de produção informal ou o pequeno empreendimento (PE) tem uma maneira peculiar, uma forma própria, de produzir bens. Esse processo peculiar de produção se refere aos seguintes fatores:

NATUREZA E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Na produção informal, a separação entre o capital e o trabalho não alcançou sua forma plena. Pelo contrário, o proprietário informal participa diretamente no processo produtivo, realizando pessoalmente o conjunto das atividades ou parte delas. O microempresário informal é, também, um trabalhador. A vinculação entre capital e trabalho se manifesta, ainda, na presença do trabalho familiar não remunerado ou sub-remunerado que legitimamente pode ser interpretado como aporte de trabalho do proprietário para a empresa.

O pequeno empreendimento é uma unidade de produção com pouca divisão de trabalho. Seu proprietário realiza, entre outras, as atividades de operário, gerente, vendedor.

Mesmo nos empreendimentos em que existem trabalhadores, estes desempenham mais de uma função no processo produtivo, ou várias atividades do processo de uma produção são realizadas, conjuntamente, por distintos trabalhadores. Em outras palavras, o nível de especialização é muito baixo.

INSTRUMENTO DE TRABALHO

As microempresas de produção informal, ou pequenos empreendimentos, empregam máquinas. No entanto, nelas prevalece a utilização de ferramentas manuais. Mesmo assim, as máquinas utilizadas na produção informal são rudimentares, de uma tecnologia não sofisticada, moderna. A combinação desses dois fatores – máquinas rudimentares e predomínio de ferramentas – resulta na utilização, pela microempresa informal, de uma tecnologia intensiva de mão de obra. Podemos dizer que a existência combinada dos fatores natureza do trabalho, organização do trabalho e instrumentos de trabalho com as especificidades anteriormente descritas caracteriza a unidade de produção informal ou microempresa informal.



Valdi de Araújo Dantas

Assim sendo, podemos definir a microempresa informal como a unidade de produção de bens na qual não existe, de maneira completa, a separação entre capital e trabalho, e na qual uma parte importante das atividades do processo de produção é realizada com ferramentas por trabalhadores que, em sua maioria, executam mais de uma dessas atividades. Essa definição e a forma de produzir própria da atividade econômica informal, antes descrita, permitem estabelecer as diferenças essenciais entre a microunidade informal e a pequena empresa, ou seja, estabelecer a diferença qualitativa (e não quantitativa) entre essas duas unidades de produção.

Na pequena empresa existe a separação completa entre capital e trabalho; nela seu proprietário é um verdadeiro capitalista, não participando da atividade produtiva. No processo de produção os trabalhadores têm atividades específicas, e as demais atividades da empresa (vendas, finanças, entre outras) estão claramente estabelecidas, caracterizando uma divisão de trabalho que, como já vimos, não se encontra na produção informal.

Com relação aos instrumentos de trabalho, na pequena empresa predomina a maquinaria, tendo as ferramentas uma função secundária. Esse critério nos permite distinguir uma pequena empresa de carpintaria que presta serviço de torno, com apenas três operários, cada um equipado com um moderno torno, e uma microempresa informal de fabricação de móveis, com seis operários, mas que utilizam plainas, serrotes, formão etc.

Essa distinção possibilita que nos ocupemos unicamente com as unidades de produção que são objeto do nosso interesse de apoio, quais sejam, as microunidades de produção informal, compreendida a informalidade em sua substância, ou seja, como está organizada a forma de produzir (vender, prestar serviços), e não em sua relação formal com o Estado.

NÍVEIS DA MICROEMPRESA INFORMAL

Estabelecidas as características do universo das atividades produtivas informais, é necessário apresentar os diferentes níveis de desenvolvimento das unidades produtivas que o compõem. Não se deve tomar essa categorização de forma estática, mas de forma dinâmica, pois na realidade existe uma mobilidade entre os diversos níveis, que aumenta com os programas de apoio à economia informal, facilitando a passagem de certo número de unidades para um nível superior.

Para estabelecer os diferentes níveis, vamos tomar como critério a *capacidade de acumulação* apresentada pela microunidade de produção.



Entende-se por acumulação o processo pelo qual a microunidade econômica consegue reter parte dos excedentes gerados no processo produtivo para investir nela própria com o objetivo de manter ou melhorar suas condições de produção. A acumulação pode ser medida pela variação do patrimônio da microempresa, que, em geral, está acompanhado do crescimento do ativo fixo e do número de pessoas ocupadas. Segundo esse critério, podemos distinguir três níveis ou categorias de pequenos empreendimentos informais.

a) Microempresas informais de acumulação ampliada;

São microunidades que conseguem reter e investir grande parte do lucro gerado no processo de produção, em um grau que lhes permite a reprodução das condições de produção em escala crescente. São microunidades que, ao longo de tempo, conseguem aumentar suas máquinas e seus equipamentos, o número de trabalhadores e o volume de produção.

b) Microempresas informais de acumulação simples;

São microunidades que conseguem reter e investir uma pequena parte dos lucros que lhes permite somente reproduzir o processo de produção na mesma escala anterior ou pouco acima dela, o que se reflete, basicamente, em certo aumento do volume de produção.

c) Microempresas informais de sobrevivência;

São microunidades situadas abaixo dos níveis de acumulação, que não conseguem reter e investir parte do lucro, remunerando apenas o trabalho de seu proprietário. Este obtém uma pequena renda que é gasta com suas necessidades de sobrevivência, sem que consiga formar um capital. Expressando com rigor o resultado desse quadro, essas microunidades não apresentam excedente.

ESTRUTURA INTERNA DA MICROEMPRESA INFORMAL

a) *Capital*

É notória a falta de capital no pequeno empreendimento. Essa situação obriga a que o microempresário adote procedimentos que levam a perdas econômicas, conforme descrevemos nos itens a seguir.

Capital de giro

Compras fracionadas, em pequenas quantidades, a preços mais caros e com interrupção frequente da produção e das vendas; fazer empréstimos de agiotas, tendo por isso de pagar altos juros; comprar a crédito no comércio, o que encarece a mercadoria; aceitação e repasse de cheques pré-datados com perda pela desvalorização da moeda; atraso no pagamento de mão de obra; não cumprimento dos prazos de entrega de pedidos.



Valdi de Araújo Dantas

Capital fixo

Uso de máquinas e ferramentas obsoletas e impossibilidade de adquirir equipamentos que aumentariam a produção e as vendas.

b) *O trabalho*

É certo que, em geral, o pequeno empreendedor conhece o grosso das operações de produção ou de prestação de serviços. No entanto quase sempre seus produtos apresentam graves deficiências no desenho (modelo) e no acabamento. Este último em geral é defeituoso e dá ideia de produto de má qualidade. Quanto aos modelos, com frequência são ultrapassados e/ou copiados; raramente são introduzidas novidades capazes de exercer atração sobre o mercado.

Nos casos dos empreendimentos que empregam mão de obra, esta apresenta alto grau de mobilidade. Este fator tem origem na instabilidade e na flexibilidade dos empreendimentos, mas também em certa atitude cultural da população vinculada ao setor informal que lhe dificulta acostumar-se a uma disciplina do trabalho. Essa instabilidade prejudica a organização racional do trabalho e reduz a produtividade.

c) *Comercialização*

Praticamente inexistem orientação e planejamento em relação ao mercado. O empreendedor se orienta para a “produção, adotando o suposto de que o que se produz se vende”. Em muitos poucos casos ele investiga o mercado e planeja suas ações de comercialização. Limita-se a executar pessoalmente as atividades de vendas, oferecendo porta a porta seus produtos ou se limitando aos clientes já conhecidos.

d) *Produção*

No empreendimento informal, o planejamento da produção, quando existe, está limitado ao curto prazo. Em consequência da escassez de capital, o microempresário é obrigado a dedicar-se inteiramente à produção diária, na ansiedade de entregar uma encomenda para receber o que resta do pagamento e poder comprar um pouco mais de matéria-prima e tirar parte para a sobrevivência, o que faz que perca a perspectiva de programação a médio prazo. Até mesmo o planejamento imediato é defeituoso, deixando de considerar corretamente o volume de matéria-prima necessário, os insumos que vão ser empregados, a distribuição das tarefas, entre outros casos. Com frequência, essa falta de programação faz a produção ser interrompida pela falta de um item e até mesmo de pessoas para executá-la.



O problema se agrava pelas limitações culturais que prendem o microempresário informal à visão imediatista, de curto prazo.

e) Finanças

O empreendimento informal não faz a programação financeira. O comum é a mistura de dinheiros.

Em primeiro lugar, os recursos financeiros do negócio não se distinguem do orçamento familiar. Em segundo, o adiantamento recebido de um cliente para iniciar determinado trabalho se confunde com o capital de trabalho necessário para concluir uma encomenda anterior. Em terceiro, uma quantia destinada a pagar um crédito ou um fornecedor é facilmente utilizada no pagamento de salário ou na compra urgente de matéria-prima. São claras as consequências dessa desordem administrativa: impossibilidade de o microempresário conhecer a situação real do seu negócio em determinado momento; dificuldade de saber se a empresa está dando lucro ou prejuízo; atraso nos compromissos financeiros, com a conseqüente perda do crédito junto a fornecedores; demora na entrega de pedido acarretando a perda de clientes, além de outros problemas.

f) Controles contábeis

Em geral o negócio não dispõe de um sistema de contabilidade, por simples que seja. Quando muito, o microempresário toma nota de certos dados, de forma desordenada, que em nada ajuda na tomada de decisões de forma racional para a empresa.

FUNCIONAMENTO DO PEQUENO EMPREENDIMENTO INFORMAL

A análise do quadro estrutural do pequeno empreendimento evidencia aspectos bastante desfavoráveis, que um programa de apoio ao setor informal deve ajudar a superar, *mediante capacitação e a assessoria*. No entanto, como explicar que essas atividades não só subsistam como cresçam e se multipliquem? Que causas internas são responsáveis por tal sobrevivência?

a) A motivação do microempresário informal

O que motiva uma pessoa de baixa renda a estabelecer seu próprio negócio não é a maximização do lucro de seu pequeno capital, como para o empresário moderno. Em primeiro lugar, ela cria sua própria unidade econômica como fonte de emprego, por não ter sido absorvida no mercado formal de trabalho. Em segundo, como meio de aumentar os baixos rendimentos que recebe quando está trabalhando e que apenas lhe permitem subsistir. Em terceiro, como forma de obter independência financeira depois de anos de



Valdi de Araújo Dantas

trabalho para um patrão. Esse tipo de motivação não tem o lucro como objetivo empresarial, mas sim a garantia do emprego e da renda de forma independente. Isto faz que suporte as crises econômicas, nas quais o lucro diminui e o emprego se torna ainda mais difícil. O microempresário se apega mais ainda a seu posto de trabalho, diminuindo o padrão de consumo. Não há uma exigência de rentabilidade econômico-financeira da microempresa: é suficiente ela fornecer um “salário” à sobrevivência do microempresário.

b) A estrutura de custos

A estrutura de custos da microempresa informal é altamente favorável à sua permanência no mercado. Vejamos alguns aspectos:

- o microempresário informal retira apenas um salário, ele “não cobra” lucro da empresa, de modo que essa poupança é reinvestida;
- o microempresário concentra as funções de gerente, vendedor, trabalhador, deixando, portanto, de pagar salários;
- ao produzir ou comercializar em sua própria residência, evita gastos com aluguel e com certos serviços;
- em virtude de sua informalidade, geralmente não paga impostos, previdência social, direitos trabalhistas, entre outras despesas;
- na comercialização, economiza com embalagens e propaganda;
- quando emprega funcionários, paga baixos salários;
- normalmente utiliza equipamentos de segunda mão, o que promove menor gasto com depreciação de máquinas e equipamentos.

c) Flexibilidade no funcionamento

O pequeno empreendimento, sem incorrer em custos adicionais consideráveis, concentra-se em um novo produto quando o primeiro não tem demanda ou está dando pouco lucro, ou, ainda, quando o segundo constitui uma atividade promissora no mercado.

Do mesmo modo, apresenta facilidade para mudar o tipo de matéria-prima com a qual está trabalhando. O microempresário informal que hoje confecciona jaquetas de couro, como não trabalha com grande estoque, pode amanhã estar confeccionando jaquetas de pano. A flexibilidade se estende, também, ao volume de produção. O negócio se adapta facilmente à necessidade de maior ou menor volume de produção, acompanhando a sazonalidade das vendas, contratando ou despedindo mão de obra, entre outras iniciativas.

Como vimos, o que explica economicamente a sobrevivência e a expansão da microempresa informal é a estrutura de custos de produção favorável e a extraordinária flexibilidade de seu funcionamento. Esses



fatores compensam as debilidades provenientes de sua estrutura interna e permitem uma produtividade suficiente para competir com seus preços, deixando excedente.

Fortalecer o mercado interno incorporando milhares de pessoas como produtoras e consumidoras

Os pequenos empreendimentos informais geram trabalho e renda para milhares de pessoas. A pesquisa Economia Informal Urbana (Ecinf) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2003 identificou 10.335.962 empreendimentos informais urbanos. Para tal, classificou como empreendimento informal o trabalhador por conta própria, a empresa de um só dono e os empregadores com até cinco empregados. O IBGE considerou empreendimentos informais com base nos mesmos critérios expostos anteriormente no estudo de Parra (1984), como se pode notar:

Chama-se a atenção para a conceituação de atividades empresariais *informais* nos levantamentos da Ecinf, uma vez que difere do conceito usualmente adotado. De acordo com o critério sugerido pela 15. Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o IBGE considerou empreendimentos informais todas as unidades produtivas pertencentes a empregadores com até cinco empregados e a trabalhadores por conta própria, independentemente de possuírem constituição jurídica. Esse conceito de informalidade nos negócios visa refletir o conjunto de unidades produtoras de bens e serviços caracterizadas por iguais modos de organização e de funcionamento, tenham ou não registros em órgãos públicos. Em decorrência do critério adotado, uma parte das unidades produtivas constantes dos levantamentos da Ecinf dispõe de constituição jurídica e registro no CNPJ da Receita Federal (11,5% das empresas); essas unidades produtivas, embora juridicamente formais, apresentam as características de informalidade acima, como baixa escala de produção, baixo nível de organização e quase nenhuma separação entre o capital e o trabalho, tendo sido pesquisadas e analisadas pela Ecinf em conjunto com as empresas com baixo ou nenhum tipo de formalização. Nesse sentido, reconhecendo os diferentes graus de informalidade existentes, a pesquisa permite a análise das características econômicas que distinguem as empresas com registro (seja em órgãos federais, estaduais, municí-



Valdi de Araújo Dantas

país e outros tipos de formalização) em relação àquelas sem registro, ensejando análises comparativas do desempenho das firmas de cada grupo.²

De acordo com essa pesquisa, sabe-se que em 2003 o total de pessoas ocupadas nas atividades econômicas informais é de quase 14 milhões, e o faturamento dos negócios que empreendem é superior a R\$ 17 bilhões, valor real representativo do PIB daquele ano.

Mas a grande oportunidade que esse segmento social e econômico oferece ao país não é sua expressão numérica atual (por mais significativa que seja) nem sua participação relativa no PIB. *É a possibilidade real de superar a pobreza. É a possibilidade real de incorporar ao mercado interno milhares e milhares de pessoas como produtoras e consumidoras, como cidadãos.*

Investir nos pequenos empreendimentos é redistribuir renda, gerando riqueza para amplos setores da sociedade, por seu efeito dinâmico e multiplicador, e criar oportunidades de trabalho, rendimento e cidadania para uma grande parcela da população brasileira.

Esse processo se dá por meio dos seguintes fatores:

a) aumento dos investimentos produtivos – os pequenos empreendimentos absorvem poupanças pessoais que, de outra forma, não seriam canalizadas para o setor produtivo;

b) demanda de equipamentos, máquinas simples, matérias-primas e instalações que vão dinamizar esses setores da atividade econômica e ajudar a redefinir o perfil industrial do país, hoje centrado principalmente na produção de bens duráveis de luxo, para a camada de maior poder aquisitivo;

c) formação de mão de obra – os pequenos empreendimentos são uma fonte permanente de qualificação de mão de obra e de aquisição de habilidades empresariais;

d) criação de postos de trabalho a baixo custo – o Brasil precisa gerar, a cada ano, 1 milhão e 500 mil empregos novos, mas para isso a economia moderna exige, em média, um investimento de 20 mil dólares, enquanto em um pequeno empreendimento familiar cria-se um emprego com aproximadamente 2 mil dólares;

e) recuperação de renda – aumenta a renda de milhares de pessoas vinculadas à economia de base familiar e, assim, eleva o padrão de vida da

² Economia Informal Urbana, Observatório Sebrae, 2005.



família, com várias repercussões positivas, como melhora da alimentação, do acesso à moradia e à saúde, permanência dos filhos na escola;

f) viabilização de um direito de cidadania – os pequenos empreendimentos proporcionam uma solução produtiva para o talento e a energia de milhares de pessoas empreendedoras e independentes, a grande maioria das quais não teria oportunidade de fazê-lo em grandes empresas.

Para que o “virtuosismo” dos pequenos empreendimentos seja uma realidade para a maioria da população trabalhadora e seus efeitos dinâmicos se multipliquem no conjunto da economia, é necessária uma série de políticas que promovam, de forma integral e maciça, os quatro acessos:

1. *Acesso à formação* – compreendida em seu sentido mais amplo, desde a alfabetização e conclusão do primeiro grau, por exemplo, até a realização de assessoria *in loco*, de seminários, oficinas de trabalho e cursos com metodologia de educação de adultos nas áreas gerenciais, de ambiente econômico e empreendedorismo. Para tal devem ser organizados Centros de Formação para o Microempreendedor (CFM), com parceria do Sistema S, governo, universidades e organizações não governamentais (ONGs).

2. *Acesso à tecnologia* – atrair instituições de base tecnológica que apoiem a modernização dos processos produtivos locais e introduzam novas tecnologias, a exemplo de universidades, institutos estaduais de tecnologia, escolas técnicas, entidades do Sistema S e outras. A tarefa aqui é, igualmente, muito ampla. Vai desde o ensino do uso correto de máquinas e equipamentos (e sua manutenção), instalações elétricas adequadas, aproveitamento da matéria-prima, até a introdução de novas técnicas que garantam maior produtividade. Por exemplo, eleger localmente os três principais ramos das atividades produtivas e desenvolver esse processo voltado a cada um deles. Acompanhar sua implementação e seu desenvolvimento. Trata-se de desenvolver uma aliança entre os segmentos modernos da economia e os segmentos atrasados visando elevar a produtividade e dar acesso, a estes últimos, aos avanços tecnológicos que o país já detém.

3. *Acesso a mercados* – deve-se trabalhar em dois níveis, complementares. *Um amplo processo organizativo*, com a formação de associações, centrais, cooperativas, que atuem na compra de matérias-primas e insumos e na abertura de mercados e em sua inserção. Um firme compromisso dos governos nos níveis federal, estadual e municipal, para viabilizar a mais abrangente participação possível dos pequenos empreendimentos nas encomendas do aparelho do Estado e na abertura de mercados externos.



Valdi de Araújo Dantas

4. *Acesso ao crédito* – é indispensável que o Brasil conte com a mais extensa rede de instituições parafinanceiras e financeiras que promovam o microcrédito de forma ágil, adequada e eficiente aos pequenos empreendedores, com baixíssimos custos de transação e de juros de mercado, com valores e prazos de acordo favoráveis ao ciclo produtivo, com diversidade de produtos para atender a diferentes necessidades e estágios, e com garantias adequadas.

Com isso estamos fazendo referência ao desempenho de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) especializadas em microcrédito, sólidas e com carteira significativa de clientes, de sociedades de crédito ao microempreendedor com acesso ao mercado financeiro, de cooperativas de crédito nos mais diversos segmentos e da atuação de entidades financeiras nesse mercado.

Para a promoção eficiente e maciça dos pequenos empreendimentos, é necessária a construção de entidades especializadas com bom domínio da tecnologia do microcrédito desenvolvida nos últimos 30 anos.

Como tem ocorrido essa construção?

A tecnologia do microcrédito produtivo e orientado

UM POUCO DE HISTÓRIA

A primeira experiência de microcrédito no setor informal urbano se deu no Brasil e, mais especificamente, em Recife e em Salvador.

Em 1973, por iniciativa e com assistência técnica da Accion International, na época conhecida como Aitec, e com a participação de entidades empresariais e bancos de Pernambuco e da Bahia, foi criada a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, que ficou conhecida como Programa UNO.

A UNO era uma associação civil, sem fins lucrativos e especializada em crédito e capacitação. Trabalhava com crédito individual e com a garantia de um “aval moral”.

O Fundo de Crédito inicial foi montado com recursos doados por Pact, uma associação de ONGs estadunidenses. Esses recursos foram depositados no Banco Nacional do Norte, no caso do Recife, e no Banco Econômico, em Salvador. Em função desse depósito, que funcionou como garantia, os bancos abriram linhas de crédito para a UNO. O valor relativamente pequeno e o uso para gastos operacionais, uma vez que os juros eram subsidiados, levaram a UNO a trabalhar com uma linha de crédito do governo



federal – a linha da Secretaria do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (Seplam) e do Centro Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Cebrae).

Inicialmente a UNO foi concebida como projeto piloto para provar que se poderia emprestar dinheiro ao trabalhador por conta própria e ao pequeno empreendedor informal, e que eles devolveriam o valor e, dessa forma, o acesso ao crédito produziria um impacto positivo no pequeno negócio.

Hoje isso é absolutamente aceito, mas há 30 anos era impensável que uma instituição como um banco quisesse emprestar dinheiro a uma pessoa que não tinha nenhuma garantia real para oferecer, pois não dispunha de nenhum registro formal.

A UNO cresceu profissionalizada, uma vez que, desde sua fundação, contou com o trabalho de um grupo de profissionais das áreas de ciências sociais, economia e administração de empresas. Eles criaram uma base técnica de análise das “propostas de crédito” para o setor informal, publicaram cartilhas para capacitação de gerência (sobre temas básicos), realizaram acompanhamento de crédito (assessoria), produziram pesquisas sobre o perfil do microempresário informal e sobre o impacto do crédito (a UNO tinha um setor de avaliação estruturado). Além disso, promoveram o trabalho associativo criando cooperativas, associações de artesãos e grupos de compra e proporcionaram assistência técnica a vários ramos da pequena produção, em parceria com instituições de tecnologia.

Tive a sorte de, a partir de janeiro de 1979 até meados de 1982, participar dessa grande escola de especialistas em microcrédito.

A UNO financiou milhares de pequenos empreendimentos em Pernambuco e na Bahia. Formou dezenas de profissionais especialistas em crédito para o setor informal e durante muitos anos foi a principal referência para a expansão dos programas na América Latina.

A experiência da UNO foi sendo transmitida a outros países da América Latina por representantes da Accion International, o que originou outros programas de microcrédito individual para pequenos empreendedores informais urbanos. Entre eles podemos citar: Asesoría Dinámica a Microempresas em Monterrey (Admic), no México; Asociación para el Desarrollo de Microempresas INC (Ademi), em Santo Domingo, República Dominicana; Fundación Ecuatoriana de Desarrollo (FED) e Fundación Eugenio Espejo, no Equador; Fundación Carvajal y Fundación Compartir, na Colômbia, com a qual viria a trabalhar como consultor em 1982.

Essa é uma breve história do microcrédito individual, com garantia de aval. E os *grupos solidários*, como foram constituídos na América Latina?



Valdi de Araújo Dantas

Em princípios de 1979, a Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID) do governo norte-americano contratou a Accion/Aitec, com programas de microcréditos na América Latina, a Partnership for Productivity (PFP), com programas de microcréditos na África, e o Development Group for Alternative Polices (The Development GAP), com trabalhos na Ásia, para executarem o Programa para Inversão no Setor de Pequeno Capital (Pisces) (Ashe, 1980).

O Programa Pisces, em sua primeira fase, consistiu em identificar metodologias creditícias com populações urbanas muito pobres e que desenvolvessem atividade econômica por conta própria. Um funcionário da Accion/Aitec assim expressa o interesse pelo projeto: “Já demonstramos por meio de nossos projetos na América Latina que podemos dar apoio a um sapateiro com um crédito de mil dólares. Agora nos perguntam se é possível apoiar a mulher que vende comida todo dia aos sapateiros”.

A equipe Pisces pesquisou 16 países nos três continentes e identificou duas organizações que concediam crédito com aval solidário: a Prideco, em El Salvador, e o Foro das Mulheres Trabalhadoras, em Madras, na Índia.

No início dos anos 1980, a Accion reaplicou essa metodologia em Santo Domingo em parceria com a Fundación de Desarrollo Dominicano (FED). O público dessa experiência dominicana foram os *tricleiros*, homens que alugavam um triciclo, compravam frutas e verduras que vendiam nas ruas da cidade com dinheiro emprestado de agiotas que lhes cobravam juros de 10% por dia.

No início dos anos 1980, a Accion reaplicou a metodologia dos grupos solidários em vários países. No Brasil, a primeira experiência se deu em Porto Alegre, em 1986, com um projeto piloto, a partir da experiência colombiana. Em 1987 foi criado o Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor do Rio Grande do Sul (Ceape/RS), institucionalizando o projeto piloto e viabilizando o surgimento da Rede Ceapecom a criação da Ceape, em 1990, que utilizou largamente os grupos solidários.

Como vimos, o microcrédito tanto em sua modalidade “individual” como em grupo solidário se desenvolveu na América Latina sem nenhuma influência da grande e exitosa experiência do Gramin Bank de Moramed Yunes.

Assim é a dinâmica social: necessidades semelhantes surgem em diferentes sociedades a um só tempo e os atores sociais buscam respostas que contêm elementos muito semelhantes. Às vezes entram em contato e aproveitam-se de suas experiências; outras vezes estas permanecem isoladas.

METODOLOGIA ADEQUADA, ÊXITO ASSEGURADO

Uma das características do pequeno empreendimento é a escassez de capital de giro e para investimento. Formado a partir de uma pequena economia, da venda de um bem ou da retirada do Fundo de Garantia, esses pequenos negócios não têm recursos próprios para crescer e estão excluídos do crédito institucional. Por isso, é de grande valia a existência de instituições que ofereçam crédito para esse setor da economia.

A precondição é atender a uma necessidade básica dos clientes em potencial. Há uma grande demanda por crédito nesse setor, e o principal aspecto a ser contemplado é o acesso oportuno e ágil ao crédito, e secundariamente o preço do dinheiro. Atendida essa condição, o segredo do êxito está no uso da tecnologia do microcrédito orientado, que reúne uma série de condições que, em seu conjunto, resultam num produto adequado às condições econômicas, sociais, culturais e gerenciais dessa clientela.

BASE INSTITUCIONAL

A primeira questão a ser resolvida é a institucional. Torna-se necessária uma organização *especializada* no atendimento a essa clientela, que funcione de maneira leve, desburocratizada, mas, ao mesmo tempo, *com elevado padrão gerencial e técnico* e devidamente apropriado ao nível desse setor da economia.

Uma *visão estratégica*, de longo prazo, que incorpore uma ampla penetração no mercado, atendendo a milhares de clientes, *e a presença nas comunidades, onde esses clientes vivem e trabalham*, são pontos essenciais.

O pequeno empreendedor não pode dispor de tempo e recursos para negociar financiamento para o seu negócio. Por isso, a organização deve reduzir ao máximo os custos de transação do financiamento ao pequeno empreendedor. Para ele, esse custo pesa mais do que o financeiro, pois o pequeno empreendedor paga juros extrabancários exorbitantes a agiotas e fornecedores. Os que não tomam emprestado limitam seu crescimento por falta de capital. Assim, ao pagar juros de mercado, o pequeno empreendedor tem um significativo benefício financeiro.

Para a organização, é essencial a cobrança de juros que lhe permita, num prazo de até três anos, atingir a *autossustentação*. É o que vai garantir a *continuidade e a ampliação* do programa no atendimento a novos clientes. Para que os juros garantam esse objetivo (da autossustentação) é necessário que cubram gastos operacionais, o custo financeiro, a reserva para perda e um fundo para capitalização e inversão.

Só um atendimento maciço produzirá impacto econômico e social, gerando renda e trabalho, melhorando as condições de vida das pessoas envolvidas.



Valdi de Araújo Dantas

PROFISSIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

Aspecto fundamental são os recursos humanos: eles devem demonstrar um elevado compromisso social com a população-alvo, ter clara compreensão da importância econômica e social dos pequenos empreendedores para o país e ser abertos à aquisição de novos conhecimentos para adquirirem um excelente nível técnico. Os gestores e técnicos dessas instituições devem participar, permanentemente, de programas de capacitação nas áreas metodológica, financeira e de gestão.

POLÍTICA DE CRÉDITO

Além da questão institucional e dos recursos humanos comprometidos e profissionalizados, entram em cena os aspectos propriamente metodológicos. Nessa área, a primeira questão é como dar crédito a pessoas pobres que não têm garantia real para respaldá-lo.

Formalmente, esse problema tem sido resolvido de duas maneiras: a *fiança solidária*, que consiste na reunião de três a cinco pessoas com pequenos negócios e necessidade de crédito – amigas, vizinhas e que confiem umas nas outras para formar um *grupo solidário* com o objetivo de assumir a responsabilidade do crédito de todos por meio do aval solidário.

É um processo auto-seletivo. As pessoas buscam, naturalmente, o bom pagador, porque sabem que o não pagamento de um faz que todos respondam pelo crédito. Estabelece-se assim uma rede de apoio e vigilância que tem como resultado a excelente recuperação do crédito.

A outra possibilidade para aqueles que não querem participar da fiança solidária é a apresentação de um avalista que preencha condições acessíveis ao pequeno empreendedor de baixa renda.

Sem negar a validade desses mecanismos, é necessário afirmar que a garantia fundamental do crédito reside no caráter das pessoas com as quais se está trabalhando, no fato de serem empreendedoras, isto é, terem uma atividade econômica de escala diminuta, porém viável economicamente, e da avaliação que fazem do inestimável valor de ter acesso a uma linha de crédito permanente que responda às necessidades de crescimento de sua atividade econômica. Agregue-se a esses fatores o acompanhamento realizado pelo agente a cada cliente.

Analisar a viabilidade econômico-financeira do empreendimento que, na maioria das vezes, é informal, quase sempre sem registros, é outro aspecto importante da metodologia. Para isso, são treinados os agentes de crédito.

Numa entrevista feita no local do empreendimento, quase sempre numa dependência da própria moradia do proprietário, o agente de crédito diag-



nostica os aspectos gerenciais, dimensionando, mediante aquele diálogo com o cliente (no qual se usa o critério de analisar a situação partindo do particular para o geral, passo a passo), a situação financeira da atividade econômica; com base nela, analisa, então, a viabilidade do crédito a ser concedido, utilizando índices financeiros, fluxo de caixa e outros instrumentos. Para os créditos até R\$ 1 mil essa análise é simplificada, destacando-se o caráter do empreendedor, o plano de investimento e o fluxo de caixa.

O passo seguinte é *abrir uma linha de crédito* ao pequeno empreendedor durante o tempo que ele necessitar, sempre e quando pague bem sua dívida.

Os créditos são de curto prazo, até 180 dias para capital de giro, renováveis, quase sempre com valores crescentes. Esse é um elemento básico para educar o cliente no bom uso do crédito e um importante incentivo para o pagamento em dia. Ele sabe que ao pagar um crédito receberá outro de valor maior, dispondo, assim, sempre de recursos para incrementar seu capital de giro.

O fato de vivenciar a obtenção, a administração e a liquidação de diversos créditos aumenta a confiança e a motivação em relação às possibilidades de crescimento da atividade econômica e o grau de informação e de organização do pequeno empreendedor.

A adequada visão de *prestação de serviço* de parte do agente de crédito junto ao cliente é outro fator essencial para que se estabeleça uma relação de confiança, fundamental para o real conhecimento do negócio, o acompanhamento do crédito e a produtividade de seu trabalho.

Outro aspecto importante é o planejamento das atividades. Cada agente assume uma região ou zona da cidade na qual concentra seus clientes. Essa concentração geográfica e de clientela permite, por exemplo, que, ao visitar um novo cliente, o agente “dê uma olhada” num cliente recém-financiado. Nessa oportunidade, poderá verificar se o crédito foi aplicado de acordo com o “plano de inversão”, lembrar a um outro que sua prestação vence depois de amanhã, entre outras observações.

Cada agente de crédito pode ter uma carteira de até 300 clientes. Ele é responsável direto pelo acompanhamento e pela recuperação dessa carteira.

Desempenho das Oscip especializadas em microcrédito – uma amostra

Por ocasião do exercício da Coordenação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), junto ao Ministério do Traba-



Valdi de Araújo Dantas

lho e Emprego, solicitei às Oscips com as quais foi possível estabelecer contato (um total de 110) que preenchessem um formulário dando algumas informações básicas no trabalho de microcrédito.

Destas, 72 responderam com a seguinte distribuição por região: 23 no Sul; 24 no Sudeste; 2 no Centro-Oeste; 21 no Nordeste; 2 na região Norte. A data base para as informações é 31 de março de 2005.

CLIENTES E CARTEIRA ATIVA

No país são 92.273 clientes ativos e uma carteira ativa de R\$ 115.561.885,00, para um crédito médio de R\$ 1.252,00.

Temos uma média de 1.282 clientes ativos por entidade e um valor médio de carteira de R\$ 1.625.026,00.

Quadro 1

Número de entidades que participaram da pesquisa por região

REGIÃO	NÚMERO DE ENTIDADES
SUL	23
CENTRO-OESTE	02
SUDESTE	24
NORDESTE	21
NORTE	02
TOTAL BRASIL	72

O maior número de clientes está no Nordeste, 43.073, para uma carteira ativa de R\$ 32.935.334,00, o que representa um crédito médio de R\$ 765,00.

A região Sul apresenta o maior valor de carteira ativa: R\$ 52.987.455,00, e a segunda posição em número de clientes ativos, 24.003, com o maior valor médio de crédito: R\$ 2.208,00.

A região Sudeste apresenta 19.432 clientes ativos e uma carteira de 20.629.421,00, com valor médio de crédito de R\$ 1.062,00.

É grande a disparidade das regiões Centro-Oeste e Norte em relação às demais. No Centro-Oeste são apenas 3.194 clientes ativos e uma carteira de R\$ 3.766.863,00, com valor médio dos créditos na casa de R\$ 1.179,00.

Já na região Norte, os clientes ativos somam 2.571, para uma carteira ativa de R\$ 5.242.812,00, com a média dos créditos atingindo R\$ 2.039,00, a segunda maior do país.

Quadro 2

Clientes ativos e carteira ativa no país, por região

REGIÃO	CLIENTES ATIVOS	VALOR DA CARTEIRA ATIVA	VALOR MÉDIO DOS CRÉDITOS
SUL	24.003	52.987.455,00	2.208,00
CENTRO-OESTE	3.194	3.766.863,00	1.179,00
SUDESTE	19.432	20.629.421,00	1.062,00
NORDESTE	43.073	32.935.334,00	765,00
NORTE	2.571	5.242.812,00	2.039,00
TOTAL BRASIL	92.273	115.561.885,00	1.252,00

Das carteiras de créditos 33% situam-se na faixa de até R\$ 500 mil; 15% estão na faixa de R\$ 501 mil até R\$ 1 milhão. Isso significa que 48% das entidades têm carteira até um milhão de reais. Expressando os valores de outra forma, 52% das entidades têm carteira superior a R\$ 1 milhão. Dez entidades (13,89%) apresentaram carteira na faixa de R\$ 2 milhões até R\$ 2,5 milhões. No *ranking* acima de R\$ 2 milhões representam 30,55% do total. Só uma entidade tem carteira acima de R\$ 5 milhões.

Quadro 3

Ranking dos valores das carteiras ativas no país

FAIXAS	QUANTIDADES	%
Até R\$ 500.000,00	24	33,33
De R\$ 501.000,00 a R\$ 1.000.000,00	11	15,28
De R\$ 1.000.001,00 a R\$ 1.500.000,00	7	9,73
De R\$ 1.500.001,00 a R\$ 2.000.000,00	6	8,33
De R\$ 2.000.001,00 a R\$ 2.500.000,00	10	13,89
De R\$ 2.500.001,00 a R\$ 3.000.000,00	5	6,95
De R\$ 3.000.001,00 a R\$ 3.500.000,00	2	2,78
De R\$ 3.500.001,00 a R\$ 4.000.000,00	3	4,17
De R\$ 4.000.000,00 a R\$ 4.500.000,00	1	1,38
De R\$ 4.500.001,00 a R\$ 5.000.000,00	2	2,78
Acima de R\$ 5.000.001,00	1	1,38
TOTAL	72	100,00

Valdi de Araújo Dantas

FUNCIONÁRIOS E AGENTES DE CRÉDITO

No país são 1.181 funcionários, dos quais 614 são agentes de crédito, ou seja, para cada agente de crédito há 0,92 funcionários, quase uma relação de 1 por 1. O número médio de funcionários por entidade é de 16,4. O de agente de crédito é de 8,5.

Agora, vamos passar à consideração dos dados de acordo com as regiões do país. O Sul apresenta uma média de 11,82 funcionários e 4,65 agentes de crédito. O Sudeste, 11,87 e 6,62, respectivamente. O Nordeste tem em média 22,19 funcionários por entidade e 13,42 agentes de crédito. No Centro-Oeste, a média de funcionários é de 44, enquanto a de agente de crédito é de 15,5. Na região Norte, as médias são respectivamente de 35 funcionários e 17,5 agentes de crédito.

Quadro 4

Número de funcionários e agentes de crédito por região

REGIÃO	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS	NÚMERO DE AGENTES DE CRÉDITO	NÚMERO DE ENTIDADES
SUL	272	107	23
CENTRO-OESTE	88	31	02
SUDESTE	285	159	24
NORDESTE	466	282	21
NORTE	70	35	02
TOTAL BRASIL	1.181	614	72

No país a média da carteira de clientes ativos por agente é de 150. A região Sul apresenta o índice mais elevado: 224 clientes ativos por agente de crédito. A menor média fica no Norte, com 74 clientes ativos.

Quadro 5

Média do número de clientes ativos por agente de crédito

BRASIL/REGIÃO	CLIENTES ATIVOS POR AGENTE DE CRÉDITO
BRASIL	150
SUL	224
CENTRO-OESTE	103
SUDESTE	125
NORDESTE	153
NORTE	74

Quadro 6

Média de funcionários e agentes de crédito por região

REGIÃO	MÉDIA DE FUNCIONÁRIOS	MÉDIA DE AGENTES DE CRÉDITO
SUL	11,82	4,65
CENTRO-OESTE	44,0	15,50
SUDESTE	11,87	6,62
NORDESTE	22,19	13,42
NORTE	35,0	17,50

Com relação ao setor de atividade dos empreendimentos financiados, há uma acentuada diferença entre as regiões Nordeste, Sul e Sudeste, as três para as quais temos dados referentes a esse aspecto. No Nordeste a grande maioria (83%) dos estabelecimentos é de comércio, produção (10%) e serviços (7%). No Sul essa relação é, respectivamente, comércio (43%), produção (36,5%) e serviços (20,5%). No Sudeste o comércio aparece com 60% dos estabelecimentos, a produção com 28% e os serviços com 12%.

PERFIL DOS CLIENTES

Quadro 7

Setor de atividade dos empreendimentos por região

REGIÃO	SETOR DE ATIVIDADE		
	Comércio	Produção	Serviços
SUL	42,0	20,0	38,0
CENTRO-OESTE			
SUDESTE	60,0	12,0	28,0
NORDESTE	83,0	7,0	10,0
NORTE			

Quanto ao nível de formalização, no Nordeste 97% dos negócios são informais; no Sudeste esse índice é de 80,6%, e cai para 55% no Sul.

Quadro 8

Situação dos empreendimentos quanto ao nível de formalização por região

REGIÃO	FORMAL	INFORMAL
SUL	45,0	55,0
CENTRO-OESTE		
SUDESTE	19,4	80,6
NORDESTE	3,0	97,0
NORTE		

Valdi de Araújo Dantas

A região Sul é a única que apresenta a maioria dos empreendedores do sexo masculino, 55%. No Sudeste, 53% dos empreendedores são do sexo feminino, e no Nordeste essa proporção atinge 65%.

Quadro 9

Distribuição dos empreendedores por sexo e região

REGIÃO	MASCULINO	FEMININO
SUL	55,0	45,0
CENTRO-OESTE		
SUDESTE	47,0	53,0
NORDESTE	35,0	65,0
NORTE		

ALGUNS PONTOS PARA REFLEXÃO

1. Quem somos, quantos somos?

Entramos em contato com as 200 e poucas Oscips que constam do cadastro do Ministério da Justiça na categoria “creditícia”. Dessas, apenas 110 responderam ao contato. Foi impossível saber se as demais estão ou não funcionando, ou seja, 50% do universo “formalmente existente” não puderam ser identificados. Portanto, um primeiro ponto é saber, ao certo, quantos e quem somos.

2. O pequeno é belo?

Por qualquer indicador que avaliemos, a dimensão das Oscip é de um *pequeno empreendimento* – 1.282 clientes ativos em média por entidade, carteira ativa média de R\$ 1,625 milhão; 48% das entidades têm uma carteira ativa de até R\$ 1 milhão e apenas uma tem carteira superior a R\$ 5 milhões.

A pequena dimensão do negócio e a conseqüente ausência dos benefícios dos “ganhos de escala” acarretam baixa produtividade – por exemplo, 150 clientes ativos por agente de crédito – e uma série de dificuldades que podem ser sintetizadas na frágil condição de sustentabilidade das entidades.

3. Norte e Centro-Oeste: quase um vazio

É muito frágil a presença do microcrédito no Norte e no Centro-Oeste. Um plano estratégico de expansão no país deve ter em conta essa realidade.

4. A diversidade regional

A região Nordeste apresenta um perfil de cliente e, em conseqüência, do crédito bastante diverso do das regiões Sul e Sudeste. Na região 65% dos clientes são mulheres, 97% estão na informalidade, 83% são comer-



cientes, o valor médio dos créditos é de R\$ 765 – um terço do valor médio da região Sul – e isso representa 47% dos clientes ativos do país.

As políticas para o setor devem ter presente essa diversidade, respeitando as especificidades de cada região.

5. Construir um sistema de informação confiável e transparente

A ausência de informações confiáveis, transparentes, consolidadas para todo o setor e públicas, enfraquece o setor e cada uma das unidades que o compõem. Isso não permite que o setor tenha visibilidade e impede que se beneficie do impacto de suas realizações. Por outro lado, dificulta a realização de diagnósticos adequados e precisos, limitando a capacidade de negociar apoios que sejam efetivos para seu desenvolvimento.

Não se trata de uma decisão de não informar; ao contrário, cada entidade está sempre disposta a informar seu agente financiador. Mas essa informação fica atomizada e de posse de diferentes atores sem que haja sua consolidação e sua publicidade.

O que falta, portanto, é um instrumento de coordenação dessa atividade. Creio que essa deve ser uma das tarefas centrais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

6. O que está aqui não é tudo

As informações aqui reunidas provêm de 72 Oscips. Sem dúvida uma boa amostra, mas não sabemos ao certo quanto representa em relação ao total dessas organizações especializadas em microcrédito em atuação no país.

Por outro lado, faltam dados dos demais segmentos institucionais que atuam com microcrédito, como os bancos. Se considerarmos apenas o Banco do Nordeste, teríamos na contagem o dobro do número de clientes. Dessa forma, seria importante fazer o levantamento referente às Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), às cooperativas, aos programas e fundos de governos, às iniciativas da economia solidária e aos fundos de centenas de entidades do terceiro setor. Este “mapa” está por ser feito!

Ainda é preciso considerar que, neste primeiro ensaio, diante do propósito de obter os dados, acabamos solicitando um número bem reduzido de informações nos questionários. Naturalmente, esse aspecto limita a abrangência da análise.

7. Investir em desenvolvimento institucional

A vida de uma organização está submetida a um grande dinamismo, inserida que está num mundo em constantes mudanças, no qual se esforça para cumprir sua missão e alcançar seus objetivos a curto, médio e longo



Valdi de Araújo Dantas

prazos. À medida que esse dinamismo externo e interno impõe mudanças, é indispensável que a estrutura organizacional e suas políticas também evoluam. O processo de desenvolvimento organizacional é o que permite à organização enfrentar essas mudanças com êxito.

Para que a visão, a missão e os objetivos da organização se convertam em realidade é necessária uma sólida estrutura institucional.

O desenvolvimento e o fortalecimento da capacidade institucional criam um entorno propício à execução eficiente dos projetos e à consecução dos objetivos da entidade. Reduzem os custos operacionais, aumentam o fluxo e a qualidade das informações, contribuindo, assim, para um processo de tomada de decisões mais ágil e de melhor qualidade, o que permite constante refinamento dos rumos estratégicos da entidade.

Assim, o desenvolvimento institucional é determinante para a expansão e a consolidação de programas de microcrédito produtivo orientado. As experiências internacionais e nacionais indicam que deficiências na capacidade de gestão das instituições operadoras de microcrédito têm se constituído em fator decisivo para o fracasso de muitos programas. Os observadores e especialistas de programas de microcrédito produtivo orientado estão de acordo quanto à necessidade de estabelecer estratégias de longo prazo para o fortalecimento institucional, como medida para assegurar a expansão e a sustentabilidade dos programas. As deficiências institucionais constituem um dos principais fatores de comprometimento da qualidade da carteira e de custos operacionais elevados.

Bibliografia

- ASHE, Jeffrey. *Pisces: Programa para Inversión en el Sector de Empresas de Capital Pequeño*. Fase I: asistiendo las actividades económicas a pequeñas escalas de los urbanos pobres. Accion International, 1980.
- CARDOSO, Carmem; CUNHA, Francisco Carneiro. *Tecnologia de atendimento*. Recife, INTG, 1999.
- DANTAS, Valdi. *A tecnologia do microcrédito*. Brasília, Ceape Nacional, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO de GEOGRAFIA e ESTATÍSTICAS (IBGE). *Economia Informal Urbana*, 2003. Em Observatório Sebrae, 2005.
- . *Características relevantes do microcrédito*. Brasília, Ceape Nacional, 2000.
- JACKELLEN, Henry. *O Programa da UNO de assistência a microempresas em Caruaru, Brasil*. Washington, D.C., 1. jul. 1982.
- MILLER, Alda; DANTAS, Valdi. *Desenvolvimento institucional de entidades de microfinanças*. Local???? Editora?????, 2005.
- OTERO, Maria. *Abrindo camino: la expansión de los programas para las microempresas como un reto de las instituciones sin animo de lucro*. Washington, D. C. Accion International, 1990.
- et al. *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales*, México, PYV, 1998.
- PARRA, Esnesto Escobar. *Microempresa y desarrollo*. Bogotá, Sena, outubro de 1984.





Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

Cassio Luiz de França
Roberto Nami Garibe Filho

Introdução

O objetivo deste ensaio é explicitar o caráter indispensável do Estado, por meio de suas políticas institucionais, na criação e operacionalização de um ambiente favorável à promoção do desenvolvimento local¹, bem como contribuir para a construção de uma agenda com esse fim.

A ideia central é que devemos construir um caminho para políticas nacionais tendo por referência o histórico das políticas de desenvolvimento regional implementadas no país em um passado recente, bem como absorver aspectos surgidos em experiências recentes de desenvolvimento local, tanto nacionais como internacionais, mas que extrapolem a visão voluntarista do protagonismo local.

¹ Para facilitar a compreensão deste texto, parece-nos relevante apontar que faremos uma distinção entre os termos desenvolvimento regional/política regional e desenvolvimento local. O primeiro descreve políticas nacionais que visem à diminuição dos desequilíbrios regionais, centradas no manejo de variáveis macroeconômicas. Já desenvolvimento local, entendemos ser um conceito mais recente que, *grosso modo*, valoriza o protagonismo dos atores locais. Embora haja uma linha histórica que os une, não podemos considerar o mais recente uma evolução do anterior; apenas possuem a preocupação comum de explicar formas de promoção do território.



Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

Com exceção da introdução e da conclusão, o texto está organizado em três partes. A primeira descreve sucintamente alguns aspectos históricos em torno do tema desenvolvimento regional. Assim, trataremos da origem do debate tanto do ponto de vista nacional, ao resgatar de maneira breve algumas tentativas que incluem a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), como do internacional, ao vincular a valorização do tema às experiências desenvolvidas na Terceira Itália a partir dos anos 1970.

A segunda parte, também composta por duas seções, analisa a parca tradução que o tema desenvolvimento local teve em ações no território nacional. Nesta parte, analisaremos os programas do governo federal implementados na segunda metade da década de 1990 – Comunidade Solidária e Comunidade Ativa – e também os resultados alcançados pelo estudo de diversas experiências executadas até 2002, que visavam fortalecer o local.

Com o propósito de contribuir para a reversão do quadro desenhado, a terceira parte deste ensaio aponta as condições necessárias para a criação de um ambiente institucional favorável à promoção do desenvolvimento local, assim como para possíveis encaminhamentos das políticas de crédito, saber e tecnologia, serviços de apoio às empresas e outras decisões passíveis de ser tomadas pelo Estado.

No final, resgatamos parte das idéias desenvolvidas ao longo do texto e reafirmamos a necessidade de uma política nacional para promover o desenvolvimento local.

Breve comentário sobre o desenvolvimento regional no Brasil

A questão do desenvolvimento local no Brasil tem suscitado um debate tido por recente, principalmente pelos termos em que se apresenta e pela falta de referência às tentativas passadas que supostamente visaram à promoção do desenvolvimento subnacional. A história mostra que a premência de situações de extrema desigualdade regional sempre atraiu a atenção dos agentes políticos e estudiosos para a discussão de ações pró-desenvolvimento. Tal fato não poderia ser diferente, tendo em vista vivermos num país com características de extrema desigualdade, que podem ser verificadas nos dados sobre uma das mais altas concentrações de renda do mundo e em sua expressão espacial, dada a concentração geográfica da geração e da acumulação de riqueza.

Os termos do debate atual, ao mesmo tempo que reforçam a importância das categorias história e relações sociais, que de várias formas se com-





Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

binam sob o conceito de território, paradoxalmente abstraem-nas dos diagnósticos de formulação de políticas públicas de desenvolvimento local, principalmente ao não considerar a experiência de implementação de políticas no país, bem como suas condições de sucesso e fracasso. Ignora-se, até mesmo, o processo histórico de formação das regiões, reduzindo as condições que determinaram o subdesenvolvimento presente ao não despertar das forças sociais e à não valorização das especificidades locais.

Da mesma forma, a ciência econômica também é preterida em algumas análises – principalmente a macroeconomia e suas condicionantes – em favor da ênfase nos gargalos estruturais ou nas políticas de estímulo ao desenvolvimento de determinadas regiões. Levar em consideração as condições impostas por uma política restritiva de juros, ou discutir a influência do câmbio para a ausência de competitividade de certos setores ou regiões, em alguns momentos, passou a ser associado a uma postura anacrônica. Mesmo escapando dos fatores macro, a própria teoria é relegada quando deixamos de questionar se o capitalismo é intrinsecamente concentrador e, se assim for, quais as implicações para políticas que busquem a equidade em termos regionais.

Portanto, é importante termos claro que esse não é um debate novo. Conforme afirmamos, a formatação de uma agenda de combate às disparidades regionais não se inicia hoje com as teorizações sobre o localismo². No Brasil, o problema ganha destaque ainda na década de 1950, principalmente no discurso político, com as ações de combate à seca do Nordeste. Alguns anos mais tarde, na procura de uma solução estrutural para a pobreza da região, Celso Furtado, como superintendente da Sudene, testou os limites da aplicação regional da abordagem cepalina, que propunha a industrialização por meio da substituição das importações regionais para superar a deterioração crescente dos termos de troca entre o centro desenvolvido do país e a periferia (Cano, 1998).

A construção de Brasília é um exemplo de tentativa de levar o desenvolvimento para o interior do país, mesmo que se tenha apoiado mais na perspectiva de ocupação do que propriamente na de desenvolvimento econômico. Também durante a ditadura militar foram tomadas muitas decisões relativas à localização de investimentos produtivos, principalmente no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), com o objetivo de

² O termo também é utilizado para distinguir as manifestações do debate atual sobre desenvolvimento local, em contraposição ao desenvolvimento regional.



Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

desconcentrar a produção industrial, além de outras que contemplavam uma visão de segurança nacional e pretendiam incorporar as áreas fronteiriças do país.

Mesmo com os esforços apontados, ainda restam problemas sem nenhuma perspectiva de enfrentamento. Podemos tomar o caso do estado de São Paulo, que concentra um terço da produção nacional, apesar de a participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional e no total do emprego industrial estar caindo desde a década de 1980. Segundo o estudo *Reflexões e perspectivas para o desenvolvimento paulista*, realizado pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pela Fundação Prefeito Faria Lima, cerca de 83% do PIB estadual está concentrado em apenas 100 dos 645 municípios paulistas. Só a Região Metropolitana de São Paulo responde por 50% do PIB no estado, que, somados ao PIB das regiões compreendidas pelo entorno imediato das regiões de Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba e Baixada Santista, alcançam os 83%.

Os exemplos de ações e desafios citados não contribuíram para a formatação de um quadro sem disparidades regionais; talvez apenas tenham conseguido, em alguns casos, arrefecer a tendência à concentração. Se partimos somente dos dados sobre o estado de São Paulo, significativos por sua participação no total do país, visualizamos um cenário de concentração da produção e do emprego em uma parte dos municípios, o que aponta o risco de perpetuar os desequilíbrios regionais existentes – no próprio estado e na relação deste com o restante do país – e suas consequências sobre as periferias dos grandes centros. Isso denota a ausência, tanto por parte do governo central como do próprio estado, de uma política de desenvolvimento regional capaz de fazer frente ao processo de concentração geográfica da produção.

Não cabe fazer um retrospecto sobre de que forma o país abandonou qualquer pretensão de elaborar uma política de desenvolvimento regional. O fato é que ela não existe e, diante do quadro de concentração apontado, restou aos estados e municípios a bárbara guerra fiscal, que coloca no papel de leiloeiras as empresas dispostas a investir, definindo, assim, os termos da competição cujo resultado, muitas vezes, compromete as finanças públicas desses entes da Federação por um longo período. Quantos municípios no país não têm um distrito industrial? Entre os que têm, quantos estão saturados? Geralmente essas iniciativas, como várias outras que procuram influenciar o cálculo dos empresários para alocação de novos investimentos, estão vinculadas a uma necessidade de protagonismo das lideranças políticas ante uma realidade desfavorável, mas que de fato contribui pouco para a alteração da realidade local.



Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

O cenário traçado, mesmo que superficial, é importante para compreender o contexto em que surge o debate atual sobre o localismo. Ao mesmo tempo que não se trata de uma novidade, é assim tomado simplesmente por ocupar um vazio deixado na formulação e na implementação de políticas de desenvolvimento regional. De maneira simultânea a esse debate, a crise dos anos 1980 já indicava o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado pelo país e a ausência de um novo projeto nacional. Nesse cenário desalentador, os governos locais foram levados a tratar de uma temática que até então tinha o governo federal como seu principal agente. Sem a perspectiva de reverter a tendência de depauperamento das contas públicas e acumulando o ônus da ampliação do desemprego que batia às suas portas, os municípios e estados se apresentaram como protagonistas de uma multiplicidade de tentativas de criação de emprego e renda na escala local.

O RESSURGIMENTO DO TEMA DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O LOCALISMO

Cabe discorrer um pouco sobre a fonte que inspirou boa parte desse protagonismo local. Seria importante discutir o arrefecimento do local a partir da discussão da globalização e suas conseqüências, mas creio que isso escaparia aos propósitos deste artigo. Assim sendo, nos restringimos às linhas explicativas que se apresentaram para elucidar alguns casos de desenvolvimento econômico local, especialmente no norte da Itália.

Segundo Piore e Sabel (1987) – autores de uma das linhas explicativas mais utilizadas para explicitar o ressurgimento desse tema –, o capitalismo, a partir da década de 1970, adquire novas feições, recriando territórios, regiões e formas de valorização do capital. Segundo essa vertente de explicações, a transformação do capital, que culmina na valorização dos espaços locais, ocorre pela flexibilização da produção, isto é, a superação do fordismo dá-se a partir da especialização flexível. Esses autores descrevem o caminho do descobrimento da força das pequenas e médias empresas e as primeiras aproximações feitas para compreender de que se tratava o fenômeno. A abordagem utilizada é econômica, mas inclui aspectos sociológicos e de ciência política, caracterizando a chamada *new political economy* (Garibe, 1999).

De acordo com os autores, a especialização flexível é uma conseqüência da crise da produção em massa. Em resumo, os mercados tornam-se saturados e a maior demanda por bens especializados e diferenciados não encontra resposta da produção em série. Além disso, afirmam que o fordismo e sua crise podem ser entendidos como uma crise



Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

de reprodução e legitimidade desse modo de produção, que perde sua sustentação social.

A superação pela especialização flexível está na base da explicação do surgimento de um modelo de desenvolvimento ancorado nas pequenas empresas. O avanço tecnológico e a possibilidade de produção em lotes são responsáveis pela redução das barreiras à entrada da pequena empresa no mercado, permitindo sua inserção de forma competitiva.

Ainda segundo Piore e Sabel (1987), o desenvolvimento baseado em pequenas empresas não pode ser considerado um fenômeno passageiro. A nova tecnologia utilizada permite esse desenvolvimento alternativo: uma produção artesanal, em pequena escala, com produtos diferenciados e alta especialização.

Mesmo analisando um conjunto de casos em várias partes do mundo, a chamada Terceira Itália, que inclui a região da Emília Romanha, destaca-se como referência do localismo e suas variantes: arranjos e sistemas produtivos localizados, redes de empresas, distritos industriais, mesossistemas produtivos e *clusters*.

O estudo de caso da Emília Romanha³ ganha destaque principalmente por se tratar de uma região da Itália, país que historicamente suscitou um forte debate sobre as condições que diferenciavam o Norte – capitalista, industrializado, desenvolvido e inserido na “Europa” – em relação ao Sul (*mezzogiorno*) – atrasado, caracterizado pela prevalência da pequena empresa familiar, pobre e dominado por relações sociais tradicionais. Dessa forma, o surgimento da Terceira Itália aparece como um novo “modelo de produção”, cujo exemplo poderia ser reproduzido em outras regiões. O modelo que emerge da análise do caso emiliano, entre outros, acabou por tornar-se uma espécie de panaceia entre os defensores do desenvolvimento regional ou local. Entretanto, seu uso indiscriminado, com explícita ausência de rigor científico, contribuiu para a formação de uma “agenda” de fomento ao desenvolvimento cuja utilidade tem sido questionada (Abramovay e Beduschi Filho, 2003).

Todavia, antes de refletir sobre a adoção de uma agenda sem critérios, cabe destacar de que forma alguns estudiosos se aproximaram do tema.

³ Cabe enfatizar que adotamos o caso da Emília Romanha como exemplo entre outros de uma mesma linha explicativa encontrada em regiões com características semelhantes e bastante disseminadas, tais como Baden-Württemberg, na Alemanha, Vêneto e Toscana, na Itália, e Vale do Silício, nos Estados Unidos. Alguns teóricos tratam esses casos de maneira conjunta e procuram reforçar a idéia de um novo modelo de desenvolvimento baseado em determinantes locais.



Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

Entre as diversas fontes que estudam o caso, além de Piore e Sabel (1987), selecionamos alguns autores que partiram do caso italiano e, mesmo não possuindo uma formulação original no que concerne à teoria sobre esse tema, trouxeram importantes contribuições para o debate.

Ao explicar o que chama de modelos locais de desenvolvimento, Garofoli (1994) defendeu que a transformação da economia e da sociedade local em prol do desenvolvimento pode se iniciar como consequência de pelo menos três grupos de fenômenos:

- fatores externos, que incidem profundamente na estrutura produtiva e social local, como decorrência do estabelecimento de um novo empreendimento (de relativa dimensão) de empresas externas;
- fatores locais, que colocam em movimento um processo de transformação da economia local, como: aparecimento de um novo empreendimento, aplicação de conhecimentos técnicos externos a recursos locais específicos, o que proporciona uma valorização dos recursos locais no mercado;
- reações a mudanças externas (tecnológicas ou organizativas) por meio de projetos de desenvolvimento locais, prevalecendo o uso de instrumentos de regulação social, e com um processo de valorização de recursos locais que, preponderantemente, não passam pelo mercado, mas por formas de cooperação/colaboração entre empresas (Garofoli, 1994).

Os dois primeiros fatores são tradicionalmente tratados na teoria sobre economia regional, sendo o último mais apropriado para explicar o caso italiano, principalmente no que concerne à ênfase em mecanismos de cooperação e competição entre pequenos produtores. O “modelo” que daí emerge pode ser agrupado em um conjunto de características ou ideias com força explicativa, que podem ser resumidas em alguns pontos:

- destaque à emergência da variável território na análise do desenvolvimento econômico, entendendo-a como a formação histórica de sua especificidade;
- diferenciação das formas de desenvolvimento: de fato, se os territórios são diversos, assim como suas condições ambientais e histórico-institucionais, os caminhos de desenvolvimento também o são e, portanto, não se devem aceitar as interpretações baseadas num modelo único de referência e em trajetórias e estados predeterminados de desenvolvimento;
- papel dos diversos atores sociais no processo de desenvolvimento: nas teorias dominantes sobre desenvolvimento econômico, existe um excessivo grau de objetivação assentado nas relações de variáveis macroeco-



Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

nômicas como poupança, produtividade, investimento etc., excluindo os atores sociais, que, com seu comportamento e suas decisões, determinam níveis e variações de aspectos econômicos; além disso raramente introduzem o Estado como um ator importante (Garofoli, 1994).

Ainda que aplicados ao caso italiano, os aspectos citados permitem avaliar e situar a multiplicidade de arranjos locais que podem ser encontrados. Principalmente ao destacar que qualquer análise de caso deve levar em conta variáveis sociais e territoriais e valorizar as relações entre economia, sociedade e instituições. Tais aspectos, também considerados por outros autores, permitem tratar as experiências verificadas na Itália e, especificamente, na Emília Romanha, de uma maneira diferenciada das análises tradicionais, aproximando-se mais das causas e, logo, do entendimento do que alguns autores apontam como uma forma de desenvolvimento particular.

Desse modo, não se trata somente de criar um novo termo, mas de marcar o surgimento de um conceito singular desenvolvido mediante análises econômicas e projetado em dimensões cognitivas diversas, que necessariamente extrapolam os limites impostos à prática dos economistas. A realidade que o conceito exprime não se limita, pois, a uma forma de organização do processo produtivo, e sim estende-se a um ambiente social em que as relações entre os agentes – dentro e fora da produção, no momento da acumulação, assim como na socialização e nas propensões ao trabalho, à poupança, ao risco, entre outros – apresentam um timbre e um caráter peculiar (Becattini, 1987).

Para completar o entendimento do conceito, deve-se acrescentar a presença de elementos de concorrência e cooperação, podendo-se pensar em um aglomerado de pequenas e médias empresas baseadas na divisão do trabalho, que têm como ponto comum o território, a história e a cultura, formando um senso de comunidade em que se difundem informações essenciais para a produção e para o acesso aos mercados, definindo o que Marshall chama de *industrial atmosphere*⁴.

Essa *industrial atmosphere* é a característica central do distrito industrial conceituado por Marshall, ao se apresentar com uma vantagem comparativa em relação a outros sistemas (como a grande empresa) que, para conseguirem dispor das vantagens de sua integração, têm custos de coordenação entre os sujeitos e custos de informação, os quais, no distrito, estão diluídos entre os agentes.





Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

Não há nada de errado com a discussão travada em torno do caso citado, principalmente se nos reportamos apenas à sua descrição. O problema central está em tratá-lo como um suposto modelo passível de transposição, de modo que as condições sociais e econômicas também possam ser transplantadas. Esse caminho denota a ausência de análise do processo de formação das trajetórias existentes em cada um dos casos, que passa por um conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais não restritos à discussão de elementos ou características observadas, mas que englobam a disputa entre sujeitos em busca de hegemonia. Tais aspectos demarcam o território, definem sua trajetória e explicam suas raízes (Santos, 1993).

Por outro lado, é evidente que a mera utilização de conceitos não explica uma forma de organização que alcança um patamar competitivo em certo momento histórico e em determinado território. Não podemos esquecer que a análise da formação da referida “atmosfera” é produto de um longo caminho de disputas e condicionantes que escapam a uma análise estanque e localizada, seja por meio da sociologia, seja da economia. Se de fato os territórios são únicos e, por consequência, apresentam percursos de desenvolvimento próprios, não podemos supor que as análises de diferentes casos, mesmo que colham semelhanças, conformem um modelo. Na verdade, essas análises evidenciam uma possibilidade de observar algumas políticas que podem servir de referência, desde que compreendidas em suas limitações, pois estão condicionadas aos elementos históricos e à sua formação econômica.

As diversas traduções em “políticas” de desenvolvimento local

Os principais itens que compõem o caso italiano, e sua longa trajetória de formação, são bastante ilustrativos de uma dinâmica territorial diferen-

⁴ Segundo esse conceito, “são tais as vantagens que as pessoas que seguem uma mesma profissão especializada obtêm de uma vizinhança próxima, que desde que uma indústria escolha uma localidade para se fixar aí permanece por longo espaço de tempo. Os segredos da profissão deixam de ser segredos e, por assim dizer, ficam soltos no ar, de modo que as crianças absorvem inconscientemente grande número deles. Aprecia-se devidamente um trabalho bem-feito, discutem-se imediatamente os méritos de inventos e melhorias na maquinaria, nos métodos de organização geral da empresa. Se um lança uma ideia nova, ela é imediatamente adotada por outros, que a combinam com sugestões próprias e, assim, essa ideia se torna uma fonte de outras ideias novas. Acabam por surgir, nas proximidades desse local, atividades subsidiárias que fornecem à indústria principal instrumentos e matérias-primas, organizam seu comércio e, por muitos meios, lhe proporcionam economia de material” (Marshall, 1985, p. 319)



Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

ciada. Muitos deles foram transplantados para a realidade brasileira por meio do debate que se travava naquele momento e influenciaram programas de fomento ao desenvolvimento local implementados nos últimos anos. Como mencionamos no início, alguns chegam a carecer de senso crítico, resumindo-se basicamente à mobilização social em busca de um consenso pró-desenvolvimento e à construção de um projeto que emerja desse acordo almejado, com o objetivo de valorizar os recursos locais.

Como pretendemos contribuir para uma agenda propositiva, voltada à consecução de uma política nacional de desenvolvimento local/regional, avaliaremos, primeiramente, alguns exemplos que ilustram a forma como o governo traduziu o debate em programas na segunda metade da década de 1990. Para isso, partiremos dos programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa, ambos formulados e cumpridos, embora em momentos distintos, pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

O primeiro tratava menos de desenvolvimento local, da forma como abordamos aqui, e mais de transferir recursos públicos a milhares de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Apesar de os objetivos terem sido pouco expostos, o programa na verdade partia de uma premissa estatística de que focar políticas para aumentar o IDH dos piores municípios elevaria a média nacional de forma significativa, o que não se verificou, por vários motivos que não cabe aqui discutir.

A proposição geral do programa Comunidade Solidária, *grosso modo*, era criar conselhos representativos nos diferentes municípios. Tais conselhos deveriam identificar os principais problemas locais e formular um projeto para desenvolvimento da localidade. De posse das demandas pontuais que compunham cada um dos projetos, a coordenação desse programa cuidaria de negociar com os ministérios afins os recursos necessários para seu atendimento. Supostamente, com tal formato, os planos locais estariam integrando as políticas federais no território, combatendo de forma mais eficiente as deficiências identificadas.

Os problemas de formulação dessa política começavam nessa fase, pois os recursos a serem liberados pelos ministérios só podiam sê-lo pelo instrumento do convênio, cujas regras eram vinculadas a um programa ou política e a suas restrições temporais, que dificilmente coincidiam. Outra questão é que os problemas locais identificados nos planos tinham que estar na medida dos objetivos dos programas federais, ou seja, os programas já estavam formulados e cabia à coordenação tentar buscar o que melhor se adequaria. Como essa função não era fácil de ser realizada,





Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

achou-se por bem passar à estratégia de sensibilizar os gerentes dos ministérios responsáveis por tais programas de modo que dessem prioridade aos municípios do Comunidade Solidária em seus planejamentos.

Já o Comunidade Ativa propunha uma ação mais participativa da comunidade. Os princípios eram muito parecidos, sobretudo no que concerne à necessária formação do conselho de desenvolvimento. Tentou-se, diferentemente do Comunidade Solidária, dar um peso político maior à formação do conselho, como maneira de tirar a pecha assistencialista que o primeiro possuía. No mais, os erros foram os mesmos, com o agravante de que as localidades eram de fato pobres e os discursos mais empolgados. Continuava a se dar grande ênfase ao conselho de desenvolvimento como legitimador do projeto e o único com o mandato de porta-voz das especificidades locais. Os agentes do governo responsáveis pela motivação nos diversos locais portavam o discurso de que as demandas deveriam ser novas, mais condizentes com os tempos de globalização e de uma sociedade da informação e que, portanto, deveriam demandar fatores que colaborassem para gerar uma sinergia entre os atores. Demandas como energia elétrica e estradas asfaltadas foram consideradas muito tradicionais.

É importante citar esses programas pelo fato de terem sido feitos por meio de uma leitura apressada dos primeiros escritos sobre desenvolvimento local. Políticas formuladas a partir do exemplo de outras realidades incorrem na tentação de restringir-se àquilo que pode ser traduzido de forma mais direta, ou seja, em um desenho que, muitas vezes, não incorpora a complexidade do tema em suas múltiplas dimensões.

No entanto, apesar de terem sido realizadas outras experiências que buscavam catalisar o desenvolvimento local/regional, muitas das debilidades se perpetuam em casos localizados. Tais experiências de desenvolvimento local, apesar de despertarem processos socialmente relevantes, frequentemente não resistem a uma análise mais concreta sobre em que aspectos de fato se avançou.

RESULTADOS DAS EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Se a falta de rigor na leitura dos casos que despontavam naquele momento foi uma das marcas dos programas federais, que não desaguaram no desenvolvimento das localidades, do ponto de vista das experiências empíricas que têm sido desenvolvidas recentemente no território, praticadas por agentes locais, os resultados econômicos tampouco são muito animadores.





Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

Por meio de uma análise sistemática de experiências de desenvolvimento local⁵, pode-se inferir que os resultados obtidos estão muito aquém de gerar desenvolvimento econômico para as localidades envolvidas. Em sua imensa maioria, essas experiências têm tido como principal desafio resistir ao aumento da pobreza e não alcançam um desenvolvimento de fato.

Para entender o porquê dessa ausência de resultados vinculados ao desenvolvimento econômico, os organizadores da pesquisa investigaram as intenções, os propósitos de tais experiências. Apesar de a conclusão parecer imediata, isto é, experiências de desenvolvimento local buscam desenvolver a localidade, não foram esses os efeitos encontrados nos territórios pesquisados.

Em geral, as experiências executadas nos territórios, apesar de se autodenominarem desenvolvimento local, visam contribuir para o alcance de aspectos distintos. Em um primeiro grupo, como afirmamos, é possível inferir que parte das experiências busca resistir e/ou atenuar a pobreza. São experiências limitadas em sua origem, que não se constituíram para ir além dos programas de redução de pobreza. Encontram-se nesse marco as experiências integradas a mecanismos de transferências de renda, aquisição individual de microcrédito, programas de capacitação, transferência de crédito, recolocação profissional, entre outras.

Um segundo conjunto de experiências propõe-se a ir um pouco além do combate à pobreza. Em sua grande maioria, centram seus objetivos no indivíduo, buscando superar seu afastamento do eixo econômico, por meio de aquisição e geração de renda, e seu isolamento no eixo social, por meio da valorização dos laços de sociabilidade, base da promoção da articulação de atores.

Esse segundo conjunto agrega a maioria das experiências autodenominadas de desenvolvimento local. São iniciativas que dispõem de incubadoras de cooperativas, agências de desenvolvimento para a promoção de negócios pontuais, cooperativas de microcrédito e microfinanças, entre outras, muitas vezes desarticuladas. Essas experiências conformam um ambiente de experimentalismo difuso, que contempla diversas ações simultâneas no território, com consideráveis níveis de articulação social, mas que não se pautam por uma estratégia de desenvolvimento econômico comum.

⁵ Foram analisadas 350 experiências de desenvolvimento local que serviram de base a essas reflexões, originalmente sistematizadas em 50 fichamentos, 22 estudos de casos, 5 seminários e 2 publicações referentes à pesquisa "Aspectos econômicos das experiências de desenvolvimento local", da Fundação Friedrich Ebert (FES) e do Instituto Pólis, realizada em 2002, disponível em http://www.fes.org.br/media/Fik/estado_e_sociedade/aspectos_de_experiencias_de_desenvolvimentos_local_2002.pdf.



Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

Um terceiro e último conjunto de experiências busca valorizar as estratégias de combate à pobreza com inclusão social, a partir de um eixo de desenvolvimento econômico predefinido. Assim, são mais complexas, pois contemplam diversos elementos que catalisam a promoção do desenvolvimento local. Infelizmente, esse terceiro conjunto agrega o menor número de experiências entre as pesquisadas.

A partir disso, percebe-se que os diferentes conjuntos de intenções, embora estejam sob o mesmo nome, explicam duas situações peculiares do desenvolvimento local no Brasil, quais sejam, a explícita ausência de um projeto mais amplo e os tímidos efeitos econômicos das experiências realizadas.

Sobre a segunda situação, os resultados dessa investigação indicam algum *avanço social significativo*⁶ – por meio das conquistas de programas de enfrentamento da pobreza e da indigência, como as ações de transferência de renda e de valorização das áreas de vulnerabilidade social – e avanços econômicos aquém do esperado⁷.

Ao observar que a imensa maioria das experiências de desenvolvimento local, na sua origem, não se propõe a desenvolver os aspectos econômicos, torna-se possível compreender o quão necessário é traçar objetivos claros e amplos de apoio a esse projeto. A diversidade de intenções das experiências de desenvolvimento local presente no território implica a existência de uma diversidade de demandas em potencial por políticas institucionais. A oferta de políticas formuladas pelo governo central deve considerar esse quadro; caso contrário, vamos criar políticas iguais para petições diferentes.

Processos socialmente relevantes são, muitas vezes, um resultado desejado ou uma forma peculiar pela qual se iniciam projetos de desenvolvi-

⁶ Tendo em vista a desagregação social em algumas regiões, esses resultados por si sós não devem deixar de ser valorizados. Entretanto, em comparação com processos pretendidos de transformação estrutural das economias locais, essas experiências indicam avanços sociais bastante restritos a um conjunto de famílias, cujos efeitos tendem a não se perpetuar. Ou seja, essas transformações baseiam-se em ações pontuais, que não implicam mudanças estruturais na forma de inserção do território.

⁷ Cabe salientar que a análise promovida pelo estudo citado é anterior à aplicação dos programas sociais implementados pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva. Entre eles convém destacar o Bolsa Família, a política de crédito, o Luz para Todos, o Biodiesel e sua integração com a agricultura familiar e os assentamentos rurais. Tais programas enquadram-se como estratégias de combate à pobreza e de desenvolvimento econômico e possuem caráter estruturante, o que tem suscitado experiências de associativismos entre os beneficiários e novos investimentos produtivos. Esses efeitos carecem de uma análise mais detida sobre o desenvolvimento local, mas ainda que sejam detectados não podem ser atribuídos a uma política nacional com esse fim.





Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

mento local, envolvendo aspectos como respaldo social, legitimação, participação e distribuição justa do seu produto. Parte-se de métodos que despertam certo empreendedorismo social, gerando assim uma coesão e uma tomada, por parte dos cidadãos, dos desígnios de seus destinos, o que seria a base de um processo de desenvolvimento. Mas de certa forma, dada a falta de preocupação com a avaliação de questões econômicas, o método torna-se um fim em si mesmo. O resultado é um conjunto de cidadãos mobilizados como nunca e pobres como sempre.

Política Nacional de Fomento ao Desenvolvimento Local

PRECONDIÇÕES PARA A EXISTÊNCIA DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS

Para promover o diálogo entre as estruturas formais do Estado brasileiro e as experiências de desenvolvimento local, por meio de políticas institucionais, é necessário viabilizar o perfeito entendimento entre as partes, ou seja, torna-se indispensável pensar a articulação das responsabilidades entre diversos entes nacionais.

Como foi mencionado, as traduções das “políticas” de desenvolvimento local em programas nacionais não logram estabelecer um diálogo efetivo entre os diferentes entes da Federação por submeter as demandas locais às ofertas de políticas nacionais. Portanto, a formulação e a implementação de políticas institucionais de fomento ao desenvolvimento local requerem a constituição de outra relação entre tais estruturas.

O distanciamento entre os objetivos formulados e os resultados alcançados na adoção de políticas públicas pode ser amenizado a partir da compreensão das especificidades dos territórios. Apesar de essa constatação parecer demasiadamente óbvia, o histórico das políticas de fomento ao desenvolvimento local e regional reitera a necessidade de rever a forma como essa relação tem sido construída.

A valorização do território e a dos atores locais são elementos constitutivos das experiências de desenvolvimento local. Portanto, é preciso redefinir preceitos em que se assentem a formulação e a implementação de políticas, de forma a permitir que as características da localidade se manifestem. Isso pode ser alcançado por políticas que sejam suficientemente amplas e escapem da armadilha de tentar responder à totalidade da diversidade local.

Uma segunda condição para a existência de políticas institucionais adequadas à promoção de experiências de desenvolvimento local é a exata compreensão dos objetivos a serem assumidos. Uma vez que intervenções no território, visando a geração de emprego e renda, tornaram-se uma prá-



Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

tica constante em diversos municípios brasileiros, como pudemos observar na análise sobre os resultados das experiências de desenvolvimento local, torna-se relevante a indagação: a que vieram essas experiências?

Em um país que não tem políticas institucionais de incentivo e apoio ao desenvolvimento local, é de esperar que as conquistas sociais geradas por meio de intervenções programadas no território sejam fruto de um persistente esforço. De fato, ao pensar que os projetos implementados em nível local passam por fases distintas de amadurecimento e que cada uma dessas fases necessita de estruturas que se tornam progressivamente mais complexas, a probabilidade de os empreendimentos locais atingirem por si sós sua maturação econômica é bastante pequena.

Segundo uma lógica de desenvolvimento das experiências⁸, existem quatro fases de evolução dos processos produtivos no território: assistência, subsistência, sustentabilidade e produção em escala. A diferença entre elas manifesta-se na capacidade dos empreendedores de sustentar o seu próprio empreendimento. A fase de assistência refere-se ao momento no qual o empreendimento vive basicamente de ajuda governamental, sobretudo dos programas de transferência de renda, que não possuem vínculo direto com o projeto em “desenvolvimento”. Esses projetos não têm estrutura técnica e material para se manter sem o apoio governamental contínuo. A fase de subsistência demonstra maior autonomia dos empreendimentos, porém com baixa taxa interna de retorno e ainda limitados pela ausência de capital de giro, investimento produtivo e ativo fixo “dependem menos da ajuda externa, embora ainda precisem de crédito subsidiado para sobreviver” (Melo Neto Segundo e Magalhães, 2005). Na terceira fase, a de sustentabilidade, o projeto alcança uma taxa interna de retorno mais significativa, tem condição de iniciar o investimento em maquinário e amplia o mercado consumidor, embora a debilidade para atrair investimento permaneça, ainda que goze de credibilidade no mercado. A última fase declara um alto grau de autonomia do projeto: o mercado consumidor a atingir deixa de ser o de nível local e regional, existe demanda em nível nacional e, ainda mais importante, existe capacidade de atendê-la, isto é, a produção deixa de ser artesanal e atinge uma escala ótima. O empreendimento possui reservas de capital de giro e crédito junto ao mercado financeiro.

Para atravessar cada uma dessas fases, os projetos de desenvolvimento local necessitariam de tempo, esforço e, principalmente, infra-estru-

⁸ Ver Melo Neto Segundo e Magalhães, 2005.





Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

tura e amparo do Estado. Entretanto, existem poucas políticas institucionais voltadas para o apoio aos empreendimentos locais para que superem cada uma das fases. Quando existem, são pulverizadas, com exigências pouco plausíveis de ser atendidas. Já para as fases de sustentabilidade e escala, o Estado se faz um pouco mais presente, com estruturas como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), os programas do Ministério de Desenvolvimento Agrário, entre outras instituições. A ironia está justamente no fato de que, no momento em que os projetos mais carecem de apoio técnico e financeiro, o Estado não dispõe de instrumentos.

O que importa esclarecer é que há um conjunto de iniciativas de empreendedores locais e oportunidades de negócios que caminham nos interstícios da política macroeconômica. E que bastaria melhor distribuição dos instrumentos disponíveis para estimular os empreendimentos em fase inicial de maturação. Nesse sentido, é fundamental ter clareza a respeito do público-alvo das políticas institucionais.

PROPOSTA DE UMA INSTITUCIONALIDADE

O esforço de produção de uma política nacional é, antes de tudo, o reconhecimento de que o Estado tem um papel fundamental nesse item. O livre jogo do mercado transforma as regiões em algo amorfo, mero receptáculo das decisões otimizadoras dos agentes econômicos. A concentração é um requisito do capitalismo global, portanto cabe ao Estado contrapor-se a tal tendência, reconstruindo espaços de articulação entre a economia e o território.

Uma primeira constatação é que não é fácil a tarefa de alcançar uma escala apropriada que sustente uma política nacional de desenvolvimento local. A única forma de se atingir tal escala, dado o respeito almejado à singularidade do território, é por meio da criação de uma institucionalidade pró-desenvolvimento local, ou seja, um conjunto de condições, regras e meios que as regiões utilizariam para a consecução de seu projeto local, o que só é possível *com e pelo* Estado.

Se a tendência atual do processo de globalização é a da concentração da produção em espaços que aglomerem condições de disponibilizar informação, serviços especializados e infra-estrutura, como apontam os especialistas em cidades globais que, de alguma forma, negam escalas intermediárias existentes entre o global e o local, cabe à política nacional estimular arranjos regionais. Isso caracteriza uma proposta de escala intermediária



Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

entre o localismo, marcado pelo voluntarismo empreendedor, e o global, cuja dinâmica escapa às fronteiras do Estado nacional.

Partindo dos elementos que constam de experiências observadas, há aspectos que podem ser trabalhados de maneira isolada, mas que produziram melhores resultados se implementados de forma articulada, tais como: a) a disponibilidade de linhas de crédito para pequenos e microprodutores; b) centros de apoio produtivo às empresas; e c) acesso à pesquisa e à tecnologia.

CRÉDITO: POSSIBILIDADES DE MOBILIZAÇÃO DA POUPANÇA LOCAL PARA INVESTIMENTO PRODUTIVO

O crédito produtivo no país é bastante restrito. Não cabe aqui discorrer sobre os motivos, mas o setor público consome boa parte da poupança nacional por meio do endividamento. Além disso, o sistema financeiro é muito concentrado e suas regras limitam a captação de poupança local para fins de investimento produtivo.

Um exemplo disso é a restrita participação das cooperativas de crédito. No Brasil, elas respondem por 1,7% das operações de crédito, diferentemente do que ocorre na Itália, onde as cooperativas ou mesmo os bancos de crédito locais atingem 28% das operações de crédito. Na Alemanha, essas operações chegam a 20%⁹.

O crédito, ou a necessidade de acumulação para investimento e capital de giro, aponta uma dimensão conflituosa do desenvolvimento local. Ainda que sustentado pela poupança local, isso não escapa da regra de que cabe a seu proprietário a decisão de investir, ou ainda ao sistema bancário a decisão de emprestá-lo para finalidade produtiva. As cooperativas de crédito ou os bancos locais são importantes porque criam uma rede de relações de interesses comuns em prol do desenvolvimento, dando outros estímulos à decisão de investimento.

As restrições existentes para o crescimento do cooperativismo de crédito tomam duas direções. Em primeiro lugar, faltam instrumentos de política pública que incentivem esse tipo de organização, fornecendo condições para sua criação e seu funcionamento. Um segundo problema decorre da legislação restritiva para esse fim.

Recentemente, o Conselho Monetário Nacional aprovou um conjunto de medidas de incentivo à formação de cooperativas de crédito, facilitando os requisitos associativos, ao mesmo tempo que as submete a um controle

⁹ Disponível em http://www.ecosol.com.br/arquivos/cooperar_desenvolver1.pdf



Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

mais rigoroso. Mesmo com essa iniciativa, os números mostram que há um longo caminho a ser percorrido em relação ao tema.

Outra iniciativa, relacionada à captação de recursos externos à região, é o Programa de Investimentos Coletivos Produtivos (Proinco) do BNDES, concebido para facilitar o acesso de micro e pequenas empresas participantes dos projetos de Arranjos Produtivos Locais (APLs) às linhas de financiamento oferecidas pelo banco. Nos próximos três anos, está prevista a aplicação de 80 milhões de reais. O custo será a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais 1% ao ano, em vez dos 2,5% tradicionais. Isso representa muito pouco do total de recursos investidos pelo banco, o que denota um começo tímido, que deve ser estimulado. Cabe salientar que a mobilização de poupança externa à região é indispensável e deve ser tanto maior quanto maiores são os constrangimentos estruturais dessa região.

Saber e tecnologia: possibilitar maior articulação entre universidades e desenvolvimento local; apropriação dos produtos de pesquisas pelos empreendedores locais e compatibilização da agenda de pesquisa com os interesses produtivos locais/regionais.

É indispensável questionar a forma de apropriação do conhecimento produzido pelas pesquisas nas universidades públicas e centros de pesquisa, procurando estabelecer mecanismos de apropriação coletiva e submetendo suas agendas a conselhos com ampla participação social. Setores da sociedade civil organizada e órgãos públicos afins podem e devem se envolver com os destinos dos investimentos em pesquisa em suas regiões. É claro que tal proposta se depararia com o problema de uma forte assimetria de informação entre os participantes (pesquisadores, produtores e agentes públicos), mas não há outra forma de democratizar o acesso ao saber e conciliar os interesses produtivos regionais e o da produção de conhecimento.

As universidades e os centros públicos de pesquisa possuem uma agenda desvinculada das questões apresentadas pelas regiões nas quais estão inseridos. Poder-se-ia fomentar, por meio de linhas de financiamento específicas, pesquisas comprometidas com o desenvolvimento de métodos, produtos ou soluções identificadas com os principais setores motores do desenvolvimento regional.

Isso demanda um levantamento prévio sobre os sistemas produtivos regionais, suas potencialidades e seus gargalos, atuando como subsídio para uma agenda de pesquisa e melhoria dos processos produtivos de cada região. O Ministério da Integração Nacional (MIN) elaborou o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que organizou informações sobre regiões de todo o país com esse propósito. O BNDES recentemente fez um



Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

chamado para financiar pesquisas visando detalhar características de APLs. Esses são apenas alguns exemplos, com enorme potencial para ser multiplicados, de experiências que comprovam a possibilidade de vincular as estruturas formais do Estado às práticas de pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico nos territórios.

Serviços de apoio às empresas: rever a forma de atuação nacional do Sebrae; fomentar a criação (com financiamento público) de centros de serviço às empresas geridos pelos próprios produtores, com funções de promoção de serviços direto às empresa; incentivar a pesquisa e a articulação entre empresários e pesquisadores nacionais e estrangeiros.

O setor público, da mesma forma que financia centros de formação profissional, poderia constituir linhas de financiamento à formação de centros de serviço coletivo às empresas que, depois de alcançar certa maturidade de funcionamento, passariam a ser financiados pela compra de serviços pelas empresas associadas.

Tais centros seriam irradiadores de conhecimento e responsáveis pela homogeneização do saber e pela disseminação de novos processos para toda uma região ou sistema de empresas. Geralmente, a aquisição de conhecimento – possibilitada pela participação em feiras, congressos, simpósios, pesquisas de mercado, entre outros – é cara, não podendo ser suportada por empresas individualmente e, dessa forma, tal custo poderia ser diluído entre os interessados.

O Sebrae, como instituição de atuação nacional, poderia ser o grande incentivador na montagem e na estruturação desses centros, colocando em contato experiências internacionais com essa mesma finalidade, utilizando sua rede de informações sobre casos no Brasil e aproximando especialistas em várias áreas do conhecimento em torno desses centros, colaborando na fase inicial do empreendimento e no amadurecimento de novas formas de atuação.

Esses centros estimulariam a formação profissional por meio de convênios com entidades de ensino que formariam multiplicadores regionais em consonância com os interesses locais. Isso inverteria a lógica atual de funcionamento da entidade, apesar de algumas unidades já atuarem para adequar a oferta de serviços à demanda.

Os centros de serviços poderiam uma rede de comercialização com outras regiões e países, assim como organizar atividades de promoção, pois essas atividades requerem investimentos que também são elevados para serem arcados por um produtor individualmente. Os centros poderiam ir um pouco além, definindo estratégias comerciais que, a exemplo do que ocorre em outros países, passariam pela definição de uma marca regional e de certificação de processos e produtos, entre outras iniciativas.



Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

Papel indutor da ação governamental: definição de planejamento regional, consórcios, compras governamentais e outras regras

O poder central deve exercer papel de liderança na promoção do desenvolvimento local. Isso pode ser feito de várias formas: da formatação de uma agenda de planejamento regional à aprovação de um conjunto de medidas que demonstre a priorização de ações locais.

O planejamento regional foi abandonado no país, muito por conta de uma visão impregnada nas políticas sociais de que o desenvolvimento local era uma ação mitigadora da pobreza. Não que o objetivo, em última instância, não seja a promoção da justiça social pela via do desenvolvimento econômico, mas isso deve ser realizado de forma a estruturar as regiões para o enfrentamento de um desafio que é, eminentemente, de longo prazo. Por isso, é importante ressaltar iniciativas do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que colocam em pauta o planejamento regional por meio do mapeamento das microrregiões do país e de sua dinâmica econômica.

É indispensável que se pense a indução do desenvolvimento regional levando em consideração a diversidade do país, as diferentes questões, os gargalos e o histórico de formação. Uma forma de fazer isso é mesclar ações que estimulem os arranjos locais de forma geral e construir planos que atuem em regiões específicas, por exemplo na questão do Semi-Árido ou da exploração sustentável da Amazônia.

Entre as medidas gerais, existem projetos de lei que pautam a função de estímulo econômico das compras governamentais. Alguns serviços e produtos poderiam ser comprados de forma descentralizada, com a finalidade de estimular a produção local. Outra medida é a Lei n. 11.107 sobre consórcios públicos, aprovada em abril de 2005, que possibilita a associação de municípios para um fim determinado, o que é essencial para que se implementem arranjos institucionais visando o desenvolvimento local, contornando problemas da inviabilidade de escala dos projetos de desenvolvimento quando tratados em um único município. Isso também fortalece politicamente os municípios consorciados na busca de recursos e na discussão dos rumos do desenvolvimento de sua região, de seu estado e, por que não, do país.

Conclusão: uma agenda para o debate

A conclusão é o espaço de retomar algumas ideias e deixar mais claro aonde se quer chegar. Como dissemos no início o debate não é novo; talvez tenha mudado a realidade, mas a preocupação com a desigualdade regional persiste. Esse pode ser um primeiro ponto para uma agenda, qual seja, reto-



Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

mar a perspectiva histórica das experiências para não repetir erros e ter clareza sobre o tamanho do desafio a enfrentar.

Um segundo ponto tem relação com a crítica à ausência de amadurecimento teórico de algumas experiências e a necessidade de abandonar princípios de um localismo primário muito presente numa literatura de “autoajuda local”. Acreditamos ser indispensável uma revisão crítica do debate, que alguns autores têm se esforçado em fazer, como forma de construí-lo em novas bases, entre as quais reconhecer o papel importante, mas limitado, das forças locais na promoção do desenvolvimento econômico e introduzir de forma inequívoca a macroeconomia nessa discussão, o que traz como consequência o indispensável papel do Estado na formulação e na implementação de uma política nacional. Assim sendo, devemos abandonar a posição dogmática contra o planejamento econômico, preparar uma tecnocracia capaz de lidar com o tema e ter a firmeza de que é possível trilhar um caminho próprio na definição dessa política. Sem uma alteração de concepção, os programas nacionais poderão colaborar com empreendimentos locais, mas sem superar uma ótica burocrática e descolada do território.

Em terceiro lugar, definir uma estratégia política para incorporação do tema desenvolvimento local no debate nacional. O esforço para discutir ações concretas só fará sentido se o tema for incluído na agenda política, ou seja, a agenda de desenvolvimento econômico deve passar também pela promoção do desenvolvimento local. Saber qual o tipo de desenvolvimento que se espera para o país e predispor-se a pensar uma nova relação com esses projetos territorializados são condições fundamentais para potencializar a ação do Estado.

Tal agenda extrapola as ações dos ministérios da área econômica e deve estar centralizada em órgãos que articulem ações entre os diversos ministérios. Integração de ações talvez seja o tema mais enfatizado em políticas públicas – e o menos implementado, pois envolve a perspectiva da mudança de organização do Estado, no sentido de romper com uma lógica verticalizada ao efetivar ações. O diagnóstico de regiões, sub-regiões ou microrregiões, seja qual for, passa pelo enfrentamento de gargalos que dizem respeito a várias áreas de atuação do setor público. Isso já esteve presente em tentativas passadas e atuais, mas que não lograram alcançar seus objetivos. É preciso aprofundar as discussões sobre o porquê dessa dificuldade permanente, cujas respostas envolvem a cultura política e a forma pela qual se organizou a máquina pública para atender interesses imediatos, ou seja, estamos falando de disputa política.



Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

Por último, responder à questão: para que regiões estamos formulando programas? Claramente, seja qual for a política adotada, algumas regiões serão privilegiadas, outras terão de contar com seu próprio esforço. Escolhas têm de ser feitas, pois os recursos são escassos e as possibilidades de desenvolvimento, limitadas. É importante salientar que algumas medidas poderiam ter efeitos em territórios/regiões que possuíssem condições prévias de desenvolvimento. As regiões mais deprimidas, localizadas na periferia de um sistema de cidades, necessitam de intervenções capazes de mudar radicalmente suas inserções econômica, social e política. Entretanto, mesmo se partimos da elaboração de políticas públicas de acesso ao crédito, democratização do saber, configuração de novos arranjos institucionais de alcance mesorregional e revisão da legislação nos três níveis da Federação¹⁰, existe uma concepção anterior que deve ser revista.

Finalmente, cabe ressaltar um aspecto de que tratamos no texto sem nos alongar: a necessidade de compreender precisamente a dinâmica das regiões, suas hierarquias e seus condicionantes, por meio de estudos, particularmente pela sistematização dos já existentes, com o objetivo de estruturar, da forma mais precisa possível, uma política de desenvolvimento regional de longo prazo.

Bibliografia

- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA e FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *Reflexões e perspectivas para o desenvolvimento paulista*. São Paulo/Lima, Cepam/Imesp, 2004. 89 p.
- ABRAMOVAY, R.; BEDUSCHI FILHO, L. C. *Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais*. Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Juiz de Fora, Minas Gerais. 2003. Mimeo.
- BECATTINI, G. (org.). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bolonha, Il Mulino, 1987.
- BECATTINI, G.; PYKE, F.; SENGENBERGER, W. *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*. Florença, Banca Toscana, 1991.
- BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. Tese de livre-docência. Campinas, Instituto de Economia, Unicamp, 2003.

¹⁰ Como, por exemplo, facilitar o processo para exportação, pela criação de escritórios especializados no apoio de pequenas empresas; fazer que, de forma criativa, as restrições ambientais abram espaço à introdução de projetos de desenvolvimento sustentável; canalizar o poder de compras públicas para os projetos locais de desenvolvimento; criar fundos setoriais para o desenvolvimento local; rever as condições para registrar marcas e patentes, entre outras iniciativas.



Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local

- BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. S. Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento. In MINISTÉRIO da INTEGRAÇÃO NACIONAL, SECRETARIA de POLÍTICAS de DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Projeto diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro*. Brasília, MI/Fundep/Cedeplar/UFMG, 2004.
- BRITO, M. S.; BRICEÑO, M. *Proposta para a introdução da perspectiva de gênero no processo de desenvolvimento local*. Projeto BNDES, Desenvolvimento Local, Cooperação Técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2001.
- CALDAS, E.; FRANÇA, C. L., VAZ, J. C. (orgs.). *Aspectos econômicos: um olhar sobre a articulação de atores*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. (Publicações Pólis, 46)
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995)*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, 1998.
- FRANÇA, C. L.; VAZ, J. C.; SILVA, I. P. (orgs.). *Aspectos econômicos das experiências de desenvolvimento local*. 2. ed. São Paulo, Instituto Pólis, 2002. (Publicações Pólis, 40)
- FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT; INSTITUTO PÓLIS. "Aspectos econômicos das experiências de desenvolvimento Local", 2002. Disponível em http://fes.org.br/media/File/estado_e_sociedade/aspectos_de_experiencias_de_desenvolvimento_local_2002.pdf.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.
- GAROFOLI, G. *Modelli locali di sviluppo*. Milão, Franco Angeli, 1994.
- GARIBE, R. *As iniciativas de promoção do desenvolvimento econômico local: o caso da região Italiana da Emília Romanha*. São Paulo, Eaes/FGV, 1999. Mimeo.
- GARIBE, R.; CAPUCCI, P. *Gestão local nos territórios da cidade*. São Paulo, Secretaria Municipal de Subprefeituras de São Paulo/Mídia Alternativa, 2004.
- GRAZIANO, J.; MARC, J. ; BIANCHINI, V. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Textos para Discussão n. 2. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo, Nova Cultura, 1985.
- MARTINS, J. S. Reflexão crítica sobre o tema da *exclusão social*. In :*A sociedade vista do abismo; Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis, Vozes, 2002.
- MELO NETO SEGUNDO, J. J.; MAGALHÃES, S. *Bancos comunitários e cooperativas de crédito*. Fortaleza, Expressão, 2005.
- MEYER-STAMER, J. *Estratégias de desenvolvimento local e regional: clusters, política de localização e competitividade sistêmica*. São Paulo, Fundação Friedrich Ebert, 2001. (Policy Paper, 28)
- _____. *Por que o desenvolvimento local é tão difícil, e o que podemos fazer para torná-lo mais eficaz?* São Paulo, Fundação Friedrich Ebert, junho de 2004. (Análises e Propostas, 31)
- MINISTÉRIO da INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Proposta para Discussão. Brasília, 2003.
- OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local. São Paulo, Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/Eaes/FGV, 2001.
- PARTIDO dos TRABALHADORES. *Cooperar e desenvolver. Programa de Governo da coligação Lula Presidente*. Disponível em: http://www.ecosol.com.br/arquivos/cooperar_desenvolver1.pdf, acesso em 1. nov. 2005.
- PIORE, M.; SABEL, C. *Le due vie dello sviluppo industriale: produzione di massa e produzione flessibile*. Turim, Petrini, 1987.





Cassio Luiz de França e Roberto Nami Garibe Filho

PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, Princeton University Press, 1993.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro, FGV, 2003.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1993.

SILVEIRA, C. M. Miradas, métodos, redes: o desenvolvimento local em curso. In SILVEIRA, C.; REIS, L. C. (orgs.). *Desenvolvimento local: dinâmica e estratégias*. Rio de Janeiro, Rede DLIS, 2001.

SICOOB – Sistema cooperativista de crédito brasileiro. *O cooperativismo de crédito*. Disponível em: http://www.sicoobdf.coop.br/htm/Sicoob_cooperativismo_credito.htm. Acesso em ??????????Atenção: esta página não está disponível.

VEIGA, J. E. et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Série Textos para Discussão, n.º 1. Brasília, Convênio Fipe–IICA (MDA/CNDRS/Nead), 2001.

ZAPATA, T.; PARENTE, S.; ARNS, P. C.; JORDAN, A.; OSÓRIO, C. “Desenvolvimento local e construção social: território como sujeito”. In SILVEIRA, C.; REIS, L. C. (orgs.). *Desenvolvimento local: dinâmica e estratégias*. Rio de Janeiro, Rede DLIS, 2001.





Desenvolvimento local e sociedade da informação

Franklin Dias Coelho

Introdução: o texto e o contexto

Na última década muito se produziu sobre projetos de desenvolvimento local com experiências distintas em contextos diversos. No Brasil, os analistas que se concentram no estudo da macroeconomia sempre sugerem que essas experiências são fragmentadas, que não estabelecem claramente um programa nacional de desenvolvimento local ou que não levam em conta cenários de políticas macro, sejam elas fiscais, tributárias ou monetárias. Entretanto, uma visão mais generosa e atenta pode identificar no mar de experiências inovadoras e criativas um caminho extremamente instigante. Nele há uma visão integrada e articulada de uma política pública de apoio ao desenvolvimento local.

A par de representar iniciativas que expressam novas formas de atuação do poder local, essas experiências indicam caminhos alternativos de um projeto nacional, principalmente pelo fato de elas romperem a dimensão apenas ideológica de crítica ao projeto neoliberal de globalização. Além disso, existe o aspecto de elas trabalharem a globalização como um processo objetivo, visto como um campo de disputa, no qual se aposta numa ordem mais humana e na construção social por meio do desenvolvimento sustentável.



Franklin Dias Coelho

Essa dimensão do desenvolvimento social significa um processo de construção social no território que abre campos de ação solidária, rompendo com o processo de ação localizada de geração de renda e trabalho, estabelecendo redes de economia solidária, resgatando o trabalho social acumulado e construindo caminhos de descentralização política na perspectiva de radicalização democrática pela base.

Apoiados em casos reais e constituições de redes, os estudos das experiências de desenvolvimento local se opuseram na prática à ideologia neoliberal que se pautava pela defesa de uma única racionalidade possível: a do mercado.

Tal caminho sugeriu uma visão sistêmica que não pode reduzir essas experiências a visões setoriais ou localistas. Em sua dimensão sistêmica, incorpora o debate de descentralização e de reforma de Estado, rompendo com a divisão de trabalho presente nas disciplinas econômicas, entre políticas macro de regulação de governo e políticas micro voltadas a empresas e ao mercado, entre o agregado e o individual.

O debate sobre desenvolvimento local sugeria também o conceito de exclusão não só econômica e social, como territorial, entendida como um processo estrutural de desigualdades de acesso a oportunidades econômicas sociais e culturais, como o lado reverso da construção social de cidadania. Isso exigiu não apenas parcerias, mas uma ação estratégica de pacto territorial em que se incorpora a divisão social presente em nosso processo de desenvolvimento capitalista.

Entretanto, a dimensão estrutural da exclusão social só pode ser compreendida hoje em um contexto das novas ondas mundiais de expansão das tecnologias de informação e comunicação que geram movimentos desiguais e assimétricos, que por sua vez aprofundam desigualdades e territorializam ainda mais os processos de exclusão social. A transição de uma sociedade industrial capitalista para o capitalismo de uma sociedade do conhecimento estabelece novos padrões de desigualdades e de exclusão, presentes no campo da informação, do conhecimento e da comunicação.

Na sociedade da informação, o campo de disputa se dá na forma como o conhecimento é adquirido, armazenado, processado, transmitido e disseminado. Conhecimentos e saberes acumulados por longos anos podem ser armazenados em meios digitais e disponibilizados em rede aberta para todo o mundo. A extensão de redes abrange todas as esferas do conhecimento e suas potencialidades; a partir do acesso dependem de novos tipos de infraestrutura urbana e domiciliar. Suas aplicações e seu uso são desigualmente distribuídos entre diferentes atores, setores sociais, línguas, culturas, áreas



de conhecimento, domínio de atividades, e exigem novos espaços de ensino e pesquisa na gestão do conhecimento.

A rede mundial de computadores não somente reduz e entrelaça fronteiras de países, de saberes, de culturas e de linguagens como também recria padrões de acumulação e de organização territorial a partir dos novos fluxos globais de acumulação. As cidades mundiais se desconectam de suas contiguidades territoriais e ao lado de redes econômicas de grande competitividade conformam grandes espaços de exclusão em regiões metropolitanas ou em áreas antes polarizadas por essas cidades.

A nova sociedade do conhecimento abre oportunidades, mas suas formas de disseminação e gestão ainda representam uma grande ameaça. A sociedade do conhecimento se desenvolve num cenário de desigualdades, gerado por uma pobreza estrutural em que a inserção social precária e débil reforça os aspectos de nãoapertencimento e de exclusão. Impedidos de conseguir emprego pela expulsão do mercado do trabalho ou pela nãoabsorção, muitos indivíduos se distanciam ainda mais das oportunidades que surgem em virtude da ausência de infraestrutura e de uma política de acesso universal à rede mundial de informações.

Uma pesquisa realizada em 2006 indica que em apenas 14,91% dos domicílios há computador e apenas 9,9% dos indivíduos dispõem de internet em casa.¹ Revela também que 68% da população brasileira nunca utilizaram a internet, apenas 9,6% da população brasileira usam a rede diariamente e 55% da população brasileira nunca utilizaram computador.

Essa realidade conforma um quadro de exclusão dos analfabetos digitais, sem acesso às redes de informações, ao conhecimento gerado e às novas linguagens instituídas pela rede de informações – eis o contexto no qual se produz este texto. Pensar a mudança social no cenário de uma sociedade da informação significa explorar o caminho aberto pelas novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) com suas diferentes portas de entradas. Como no hipertexto, significa um caminho não-linear no qual podemos mudar sua lógica sequencial e navegar seguindo nossa razão, nossos instintos ou nossos sonhos.

E quando pensamos uma nova política pública de acesso à informação e ao conhecimento não podemos fugir dessas novas linguagens. Nesse tex-

¹ Trata-se da pesquisa Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil, realizada pelo Comitê Gestor da Internet em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Ipsos Opinion e o Ibope. Ver <http://www.nic.br/indicadores>, acesso em 15 abr. 2008.



Franklin Dias Coelho

to, assim como no hipertexto, o texto se faz contexto e o contexto se faz texto. Em um texto e contexto no qual procuramos navegar por nossos sonhos e utopias, por mais que pareçam irrealizáveis.

A INCLUSÃO DIGITAL E A APROPRIAÇÃO SOCIAL DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Uma política pública de inclusão social só pode ser entendida a partir de uma análise do processo cumulativo de exclusão que se agrava com o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação.

Em primeiro lugar, porque aumenta a exclusão no campo dos direitos básicos, o da informação. A compreensão de que o processo de inclusão digital faz parte de uma construção da cidadania nos coloca no campo do direito à informação, ao conhecimento e à comunicação. O acesso à informação é um direito fundamental de qualquer sociedade democrática baseada no pluralismo, na tolerância, na justiça e no respeito mútuo. Sem informação não temos conhecimento de nossos direitos nem como assegurá-los. Ao falarmos de inclusão digital estamos nos referindo a uma nova cultura de direito, não apenas o direito genérico à internet, mas ao acesso à informação como bem público.

Em segundo lugar, porque aumenta a relação entre exclusão social e territorial. Além de as atuais redes mundiais de informação excluírem municípios ou regiões, há a dimensão dos próprios equipamentos coletivos que garantem direitos coletivos. Assim como, ao trabalharmos o direito à cidade na reforma urbana, identificamos que a garantia do direito à habitação, educação e saúde está ligada à democratização do acesso aos equipamentos urbanos e comunitários e exige uma infraestrutura, o acesso às novas tecnologias de informação exige novas formas de equipamentos coletivos e bens públicos capazes de garantir o acesso a redes de informação.

O caminho trilhado inicialmente pelas organizações não governamentais (ONGs), e depois acompanhado pelos governos, para superar a imensa distância entre o conjunto da população brasileira e as oportunidades da era digital foi o de instalação de equipamentos comunitários, de centros de informática que trabalhavam basicamente o campo de alfabetização digital. Os clubes e as escolas de informática, instalados em sua grande maioria sem acesso à internet, foram questionados pela própria velocidade de inovação e pelas necessidades sociais e demandas da comunidade.

Já no final dos anos 1990, esboçam-se no Brasil políticas públicas de inclusão digital desenvolvidas com esse objetivo. De algum modo reproduzimos no campo da inclusão digital um caminho percorrido por políticas de trabalho e renda. Assim como podemos localizar um primeiro momento de



ações locais de trabalho e renda que não criavam mobilização e ação articulada em termos de desenvolvimento local, da mesma forma o caminho dos telecentros, pensados de forma isolada, numa perspectiva de inclusão digital ponto a ponto, não incorporava uma visão mais abrangente e integrada de desenvolvimento local.

O caminho de políticas públicas de telecentros precisou equacionar alguns dilemas que as ONGs vivenciavam, de acordo com a seguinte ordem de prioridade:

- a) a questão do acesso: não se restringe apenas a uma dimensão tecnológica, mas à própria estrutura do mercado de telecomunicações;
- b) a abrangência da política de inclusão digital: na perspectiva ponto a ponto, os telecentros ocuparam o eixo principal dessa política;
- c) a questão de sustentabilidade.

Esses três aspectos têm sido enfrentados de forma distinta. Quanto ao acesso à internet, ele esbarrava numa barreira tecnológica, que vem sendo quebrada pela tecnologia de transmissão sem fios. Com sistemas via satélite e transmissão sem fio para longas distâncias quebra-se o mito de que os sistemas locais de comunicação digital deveriam ficar no âmbito de operação das grandes empresas de telecomunicações. Começam a surgir sistemas locais de comunicação digital, como é o caso de experiências hoje realizadas em comunidades e municípios.

A questão da abrangência está diretamente vinculada ao conceito com que se trabalha uma política pública de inclusão digital. Ao trabalhar a inclusão digital a partir de pontos de acesso à internet, os telecentros abriram caminhos para uma ação de políticas públicas e das ONGs. Limitadas inicialmente a cursos de informática e posteriormente ao acesso, as experiências de telecentros acabaram por se ampliar numa visão mais integrada de desenvolvimento local. Superando a visão de cursos básicos de informática e de somente acesso à internet, avançaram no conjunto de conteúdos articulados a uma visão de desenvolvimento local.

Desse modo, o telecentro passa a ser entendido como um espaço integrador dos diversos tipos de trabalho – desde empresas familiares até o autoemprego – em uma nova forma de intervenção, articulada localmente, com a construção de elos econômicos em sentido horizontal e vertical, a constituição de uma rede territorial de serviços como um sistema flexível e descentralizado, conformado como um lugar de interação e de diálogo entre os distintos interlocutores econômicos e sociais por meio de nossas tecnologias de informação e comunicação.



Franklin Dias Coelho

A necessidade de superar as barreiras tecnológicas de acesso acabou por levar à busca de caminhos de inovação social no campo das novas tecnologias de informação e comunicação. Para além do acesso, os telecentros passaram a constituir verdadeiras agências de desenvolvimento comunitário ou centros de desenvolvimento de economia solidária, prestando serviços à comunidade, apoiando projetos já existentes ou desenvolvendo-os. Como um direito insurgente, os telecentros tornaram-se espaço de referência de combate à exclusão digital entendida como a desigualdade de acesso às novas tecnologias de informação e comunicação.

A política pública de inclusão digital incorporou os telecentros como resposta ao problema de acesso nas áreas de baixa renda. Os governos procuraram criar incentivos e oferecer subsídios públicos para as operadoras tradicionais cobrirem a diferença entre tarifas e níveis do custo-recuperação. Essa resposta convencional de subsídios não permitia trabalhar em larga escala. Por outro lado, as experiências de telecentros mantiveram-se nos limites de inovações impostas pelas grandes empresas de telecomunicações.

Desse modo, a abrangência e a escala dos telecentros ficaram limitadas à capacidade de subsídios do governo e à constituição de pontos de acesso. Os telecentros, ainda que sejam instrumentos extremamente eficazes de redução da brecha digital, acabam por caracterizar ações focadas em determinados pontos com áreas de abrangência e território definidos.

A inovação tecnológica e a própria tecnologia, entendidas como conhecimento humano aplicado, devem estar voltadas ao desenvolvimento social. Devem encontrar caminhos para a superação das desigualdades, o que significa distintas formas de apropriação econômica e do mercado das TICs, destinadas ao aumento da produção ou da competitividade das empresas.

Nesse sentido, essa apropriação não deve estar limitada a um caminho de acesso ponto a ponto e reduzida aos equipamentos comunitários, mas estender-se para a garantia do direito à informação por meio das redes de comunicação local de transmissão de voz e dados com capacidade de oferecer serviços de multimídia de qualidade a toda a população.

As tecnologias mais recentes de redes de telecomunicações quebram o modelo atual de estrutura oligopolista de mercado, na qual se trabalha com as visões de monopólio natural, e em que o processo de rápida mudança tecnológica dificulta uma política nãoexcludente. A disseminação de experiências de telecentros colocava de forma mais concreta o direito de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional, contrapondo-se a uma regulação meramente voltada à estrutura competitiva de mercado.



Ao lado das experiências dos telecentros e em função da ação limitada das operadoras, que não garantia o acesso a áreas que não eram nichos de mercado, como as áreas mais pobres das regiões metropolitanas e os pequenos municípios distantes de grandes centros, muitas cidades buscaram caminhos alternativos para reduzir custos de acesso à internet por meio de novas arquiteturas de rede que incorporavam sistemas de transmissão sem fio. A apropriação social das novas tecnologias sem fio permitiu o caminho de redes comunitárias que romperam com as barreiras de acesso impostas pelas áreas de mercado definidas pelas operadoras.

O conceito de rede comunitária trazia em si a dimensão de outro caminho de utilização das inovações tecnológicas. Com tecnologias mais flexíveis, híbridas e adequadas às realidades locais, a implementação de uma infraestrutura de acesso à internet em banda larga permite a efetiva democratização da tecnologia para o cidadão. Essas redes, constituídas como patrimônio da comunidade, indicam o caminho de apropriação social das novas tecnologias que possibilita trabalhar a inclusão digital como acesso da população à sociedade do conhecimento.

Tendo por suporte essa infraestrutura, trata-se de incorporar essa dimensão de direito à informação e ao conhecimento na construção de uma cidadania ativa, educando o cidadão para que possa buscar informações, selecioná-las, classificá-las; para que seja capaz de se desenvolver e de transformar sua realidade, interferindo com qualidade nos espaços democráticos existentes, ou mesmo criando novos espaços para melhoria das condições de vida individual, de organização comunitária e de desenvolvimento local.

O direito à cidade e as cidades digitais

A visão de inclusão digital como inserção das comunidades na sociedade do conhecimento deve se materializar por meio da disseminação e da garantia do direito à informação como elemento constituinte do direito à cidade. Incluído como um dos direitos que permite o usufruto equitativo das cidades segundo os princípios da sustentabilidade e da justiça, a garantia do direito à informação e ao conhecimento deve ser assegurada pela implementação de redes que garantam o acesso universal da população às redes mundiais de informação.

Esse caminho começa a se consolidar a partir do momento em que as redes comunitárias, trabalhadas como infraestrutura urbana, materializam-se a partir da disseminação das cidades digitais – constituídas com base na relação entre a cidade e as novas energias utópicas na sociedade do conhe-



Franklin Dias Coelho

cimento. Isso representa a cidade digital como ponto de encontro real e virtual, como lugar e não lugar da modernidade.

A constituição de cidades digitais se expandiu com a utilização da tecnologia sem fio (*wireless*), notadamente Wi-Fi e Wimax². As primeiras experiências surgiram como redes condominiais de organizações que têm suas redes individuais e repartem coletivamente o custo de manutenção, como foi a experiência Canada's Advanced Internet Development Organization (Canarie). Esta empresa sem fins lucrativos faz parte do programa Conectando os Canadenses, lançado pelo governo daquele país com a missão de acelerar o desenvolvimento da internet e facilitar a criação de aplicações inovadoras que explorem o poder da infraestrutura de internet em alta velocidade em benefício dos usuários locais. Várias cidades do Canadá já montaram seus condomínios de fibras.³

O Canadá definiu as escolas públicas como âncoras das redes de fibras por várias razões. Em primeiro lugar, porque é um passo fundamental para a melhoria da qualidade do ensino das escolas promover o acesso à internet em banda larga. Em segundo, pelo fato de as escolas formarem pontos focais dos bairros residenciais, facilitando uma arquitetura de rede que pretende estender os cabos de fibra até as residências. Além das escolas, outras instituições também servem de âncoras, como os hospitais e universidades, além dos órgãos da administração pública. Em muitos desses casos, não foi necessário efetivamente lançar cabos em toda a cidade. Foi possível incorporar no projeto cabos de fibras lançados previamente por empresas que aderiram ao condomínio, ou que alugam ou vendem tais recursos. Entretanto, se a ideia é chegar próximo de todos os condôminos individualmente, às vezes é inevitável realizar alguma construção, pois os cabos-tronco podem não passar na porta de todos os condôminos.

Os Estados Unidos são outro país que expandiram a experiência de redes condominiais para várias cidades. Na experiência de Chicago CivicNet,

² Atualmente, há vários fóruns sobre tecnologia sem fio que afirmam ser esse o caminho da internet no futuro. Ver <http://www.wirelessbrasil.org>, acesso em 15 abr. 2008. A tecnologia Wi-Fi é utilizada para pequenas distâncias, mas tem permitido a instalação de redes em pequenas cidades e bairros; e o Wimax permite transmissões por rádio em longas distâncias e com maiores velocidades.

³ Canarie Inc. é a organização de desenvolvimento avançado da internet do Canadá. Foi fundada em 1993 e vem trabalhando com o governo, com a indústria e com as comunidades de pesquisa e educação para melhorar a infra-estrutura, o desenvolvimento de aplicativos e o uso avançado da internet naquele país. Usando internet de banda larga, ela criou uma das maiores redes de instituições de pesquisa e educação no mundo. Conferir <http://www.canarie.ca/about/index.html>, acesso em 15 abr. 2008.



Desenvolvimento local e sociedade da informação

baseada também no conceito de redes condominiais, a iniciativa foi da prefeitura, que instalou uma nova rede municipal para responder às necessidades de conexões públicas e privadas⁴. Essa rede foi construída por meio de parcerias com a iniciativa privada e inclui os serviços de telefonia e dados de todas as agências municipais, os serviços de habitação e transportes, as 1.600 escolas públicas e os colégios de terceiro grau, por um processo de licitação que permitiu à municipalidade criar uma infraestrutura sem envolver investimentos diretos. Essa rede acelerou a implementação de fibras em um número maior de locais na cidade e garantiu alto desempenho com baixo custo para conectividade na internet.

No Brasil, nas brechas abertas pelo processo de privatização que permitia a constituição de operadores de serviço “limitado” ou “restrito” de comunicações para atender a redes corporativas, surgiram redes de comunicação próprias, como no caso da Universidade Federal Fluminense (UFF). Esta rede é usada hoje para suprir todas as necessidades internas de comunicação da instituição, incluindo a telefonia, e ainda permite acesso à internet em todos os prédios da universidade.

Na cidade de Curitiba, a Universidade Federal do Paraná (UFF) adotou o mesmo caminho e ainda incluiu em sua rede dois *campi* da Pontifícia Universidade Católica (PUC-PR), o *campus* do Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet-PR) e ainda uma empresa de tecnologia. Esta última foi criada como a Rede Metropolitana de Alta Velocidade de Curitiba (Remav-Curitiba), no final dos anos 1990, e hoje, com a adoção de tecnologia Gigabit Ethernet (GbE), é o primeiro exemplo de rede metropolitana de capacidade *gigabit* no país.

As iniciativas das redes comunitárias condominiais recolocavam a discussão de rede de internet de banda larga no campo de projetos de desenvolvimento local. Ampliavam-se o poder de ação das prefeituras e o debate sobre o poder de implementação e gestão de redes em seu território. Seguindo esse caminho, a prefeitura de Porto Alegre inovou a legislação e definição de competências municipais. Com base em legislação federal sobre meio ambiente⁵, a prefeitura criou em 1998 uma lei que organiza a ocu-

⁴ Ver <http://www.cityofchicago.org/CivicNet>, acesso em 15 abr. 2008.

⁵ Uma resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), de 1997, atribuiu aos municípios a competência para elaborar legislação própria definindo atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento, de acordo com a realidade local. Assim, a prefeitura de Porto Alegre criou a legislação que definia a operação urbana para instalar a rede de telecomunicações local.





Franklin Dias Coelho

pação dos espaços aéreo e subterrâneo: todos os interessados em implementar ou ampliar serviços que necessitem de cabos subterrâneos têm de pagar um valor mensal à prefeitura. Um decreto municipal de 2000 estabeleceu que a prefeitura podia aceitar como pagamento dutos construídos pelas empresas. Também foi aceito o pagamento em cabos de fibra óptica ou em caixas de passagem. O valor investido pela empresa era descontado da taxa mensal que seria paga à prefeitura pelo uso do subsolo. No final da compensação, a empresa se submete à cobrança do valor normal, como os demais concessionários. Um dos principais resultados do licenciamento ambiental para redes de infraestrutura foi a construção da Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre (Infovia Procempa), instalada com dutos, cabos de fibra óptica e caixas de passagem dados em pagamento à prefeitura pelo uso do subsolo.

Graças à Infovia, os diversos órgãos públicos municipais estão integrados em rede de telefonia digital, o que elimina a necessidade de várias linhas para a comunicação entre órgãos e secretarias, propiciando aos cofres públicos uma economia anual de R\$ 1,7 milhão em contas telefônicas. A interligação também proporciona maior agilidade para a gestão financeira e orçamentária, o monitoramento dos transportes, o gerenciamento e o controle do sistema de saneamento, entre outros benefícios.

No estado do Rio de Janeiro foi criado o programa Infovia-RJ, que prevê como objetivo final a integração das estruturas da Rede Governo e da Rede Rio, com a adoção de um único anel óptico, empregando a tecnologia Multiplexagem por Divisão de Comprimento de Onda (DWDM) com velocidades de até 40 Gbps. O programa Infovia-RJ permite acesso confiável à internet em banda larga e interliga órgãos estaduais, instituições de ensino e pesquisa e grupos organizados. Visando abranger os 92 municípios do estado até o final do governo, o foco principal de investimentos da Infovia-RJ será a expansão do projeto Município Digital e a formação de “corredores digitais” entre os vários municípios que serão iluminados por meio de tecnologias de rede sem fio (*wireless*), replicando em todo o território fluminense o projeto pioneiro realizado pelas prefeituras de Pirai e de Rio das Flores. Entre as próximas cidades a ser contempladas com o projeto Município Digital estão os municípios de Valença, Vassouras, Rio Claro e Barra do Pirai, formando o primeiro grande “corredor digital” do estado, aproveitando as áreas já iluminadas para ampliar o alcance da rede com menor custo⁶.

⁶ Conferir http://www.proderj.rj.gov.br/riocohecimento/conteudo_noticia.asp?ident=106



Essas experiências de implementação de redes locais de transmissão de voz e dados seguiram caminhos públicos e privados. Com a expansão das redes *wireless*, elas se disseminaram por meio de pequenas e grandes cidades, que passaram a construir seus próprios sistemas. Em função do movimento demasiado lento das operadoras em disponibilizar internet banda larga às residências ou pela redução de custo que o sistema *wireless* permite, começaram a expandir essas redes para a comunidade.

Em um primeiro momento, essa expansão se deu por intermédio da iniciativa privada, abrindo o mercado de pequenas e médias empresas locais. No caso de Corpus Christi, no Texas⁷, cuja população é de aproximadamente 300.000 pessoas, foi instalada uma rede *wireless* de transmissão de voz e dados para fazer a leitura automatizada dos medidores, de modo que pudessem ter controle diário da curva de consumo. Esse serviço de telemetria permitia o monitoramento do uso do gás e o fluxo da água. Com a capacidade ociosa do sistema, expandiu-se o acesso para prédios públicos e escolas.

Ações dessa natureza começaram a se expandir em diferentes redes de serviços públicos, entre elas: sistemas de gestão de educação, cartão-saúde, sistemas de segurança com compartilhamento de dados entre a central da polícia e os carros que patrulham uma cidade (por exemplo, Mateo, na Califórnia)⁸. A partir dessas ações locais, diversos modelos passaram a se estabelecer, o que caracterizou o florescimento de um novo paradigma de intervenção nas cidades. Elas foram promovidas por diversos atores (setor governamental, empresas privadas, ONGs) e trilharam caminhos distintos, embora seja possível identificar alguns aspectos comuns nesse campo de ação. São eles:

- a) criação de rede de transmissão de voz e dados, como infraestrutura urbana;
- b) arquitetura de rede flexível com custos reduzidos;
- c) abertura de possibilidades de um mercado mais competitivo no ramo de telecomunicações;
- d) provisão do acesso em banda larga como direito universal à informação e ao conhecimento;
- e) redução do custo de acesso para o usuário final;
- f) possibilidade de desenho de gestão sustentável;

⁷ Verificar Digital City Best Practices, Intel Wireless Internet Institute, 2005.

⁸ Ibidem, p. 4.



Franklin Dias Coelho

g) probabilidade de parceria entre setores governamentais e privados no desenho de gestão;

h) estabelecimento da possibilidade de serviços e novos conteúdos digitais para toda a população.

Desse modo, as cidades reais adquirem novo conteúdo a partir dos novos fluxos que se entrelaçam com o virtual estruturado em redes sociais concretas. A introdução de um sistema de comunicação digital nos faz pensar a relação entre as novas tecnologias e o território. Ao contrário do senso comum em torno do aniquilamento do espaço pelo tempo, parece-nos que é o espaço material que organiza o tempo, “estruturando a temporalidade em perspectivas diferentes e até contraditórias de acordo com a dinâmica socioespacial” (Castells, 1999, p. 490). Assim, cabe pensar que o território organizará seu tempo e sua temporalidade na incorporação dessas novas tecnologias de informação.

O impacto das novas tecnologias sobre a estruturação do território deve ser trabalhado tendo em vista o espaço geográfico como reflexo e condição de práticas sociais. O espaço herdado (a cidade industrial) e o espaço projetado (a cidade informacional) interagem. As novas redes de comunicação são assimiladas pela infraestrutura já organizada e construída no território, como vias férreas, estradas, redes de abastecimento de água, de gás, de eletricidade, de telefonia e televisão. Essa interação é mediada pelo jogo de forças sociais que têm poder de reestruturação do território. Mas, para além da interação entre espaço herdado e espaço projetado, que promove a substituição e a articulação das funções da cidade, a cidade digital é o espaço projetado de uma cidade real.

Nesse sentido, o debate do ciberespaço como representação das novas relações sociais em rede de computadores e de comunicação transforma-se e passa por um processo de reterritorialização com a emergência da cidade digital. A incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação, projetada sobre o ambiente construído e por ele moldada, possibilita configuração espacial e processos de organização novos no espaço urbano, distintos da lógica de estruturação urbana da cidade industrial.

O lugar de materialização das cidades informacionais também se modifica. Nos Estados Unidos, o surgimento das chamadas cidades informacionais esteve ligado à produção armamentista e à alta tecnologia, enquanto na Europa foi direcionado à pesquisa e ao desenvolvimento⁹. Com a expansão das cidades digitais modifica-se a localização das cidades



informacionais, que deixam de ser apenas um movimento de morte e renascimento de cidades industriais, como nos Estados Unidos. Quebrase a estratégia de localização de ocupação de áreas distantes, semiagrárias ou periféricas. A estratégia de desconcentração industrial urbana em função da presença de organizações sindicais fortes dá lugar à localização de novas redes de comunicação que exploram a competitividade territorial com base em potencialidades locais. Além das possibilidades econômicas, organizacionais e estratégicas que as novas tecnologias de informação e conhecimento oferecem em termos de redução das distâncias e de conectividade do tempo de produção, as novas redes tornam mais flexíveis os sistemas de produção e permitem estruturas de produção territorialmente descentralizadas e desconcentradas.

A cidade digital, de forma distinta das primeiras experiências de cidades informacionais, que assumem a estratégia territorial de padrão de acumulação capitalista desindustrializador que quebrava contigüidades urbanas e regionais, abre a possibilidade de uma incorporação social da tecnologia ao permitir a estratégia de inclusão digital e de garantia do acesso à informação e à gestão do conhecimento.

A cidade digital, tendo como referência a cidade real, constitui-se em nova forma de organização e integração do território, interligado por meio de uma rede pública de transmissão de voz, dados e imagem; lugar onde o cidadão torna-se o principal ator na produção, na gestão e no usufruto dos benefícios de novas tecnologias, garantindo o direito de acesso universal a informação, conhecimento e comunicação, assumindo a visão estratégica de uma sociedade de informação local.

A cidade persiste e resiste, produzindo novas energias utópicas, só que agora pensada a partir de novos sujeitos coletivos que interferem na produção do espaço mediante redes locais e globais em que o território

⁹ Na Inglaterra, por meio “dos Science Parks e do M4 Corridor, nas cidades de Cambridge, Edinburgh, Aston, Warwick, Glasgow e Salford; na França, nas Cité-Scientifique Île-de-France, próximas a Lille: Technopole de Villeneuve-d’Ascq, Grenoble: ZIRST de Meylan e outras; Alemanha Ocidental, nas cidades surgidas dos esforços da *UnTernehmerKultur*, ou ‘Cultura de Empreendimentos’ em Berlim: BIG Berlin Centre for Innovation and new Enterprises; Munique: Silizium Tal e outras; Japão, nas cidades criadas pelo plano das cidades tecnológicas japonesas (tecnopóles) Tsukuba, Mechatronics Valley (Nagoya), Silicon Island (Kumamoto), semelhantes a Tama, Higashi-Ikoma e várias outras; Brasil, em Campinas, São José dos Campos, Itajubá e São Carlos; México, nas cidades próximas à fronteira dos Estados Unidos: Mexicali e Ciudad Juarez; Coreia do Sul, nas Zonas Livres de Exportação de Masan e Daedak; Filipinas, na Zona Livre de Exportação de Bataan”, conforme Pires (2003).



Franklin Dias Coelho

confronta o mundo e o lugar confronta o território. A cidade se reorganiza tendo uma materialidade técnico-informacional que articula lugares, cria identidades territoriais na articulação de lugares, como obra de relações humanas, realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas pelo pensamento.

Da mesma forma que Lefebvre (2001, p. 98) afirmava em relação ao urbano industrial, não há volta ao passado nem fuga para o futuro. O passado e o presente não se separam. Lugar e não lugar, cidade e urbano se distinguem entre a realidade presente, imediata, dado prático sensível, arquitetônico; e, por outro lado, o urbano, realidade social composta de relações por conceber, construir e reconstruir pelo pensamento. O urbano tido como uma virtualidade, uma possibilidade de construção, de proclamar e realizar o uso pleno da troca e do encontro, separado do valor de troca, o direito à cidade.

A cidade digital resgata a utopia, encontrando na forma urbana o suporte material do processo de produção de novas relações sociais por meio da capacidade criadora humana. Não se trata de uma utopia apenas no plano do desejo, mas da que incorpora uma práxis transformadora e concebida como obra.

A cidade digital tem por objetivo, no campo da criação e da democratização, promover o acesso a canais de informação e comunicação. Uma cidade digital se caracteriza por ser um lugar:

- a) totalmente conectado por meio de uma rede pública de voz, dados e imagem com cobertura em todo o território, interligando setores públicos e privados;
- b) onde exista infraestrutura tecnológica modular e escalável, baseada em informação e comunicação, orientada para a interação de várias aplicações usando a mais moderna tecnologia;
- c) capaz de transformar a maneira de viver ao incorporar em seu dia a dia a cultura do direito à informação;
- d) apto a alterar o modo de trabalhar, reduzindo distâncias, otimizando tempo, disponibilizando e acessando a informação *on line*;
- e) onde os saberes sejam democratizados e a maneira de educar modificada, formando cidadãos capazes de conviver e dialogar num mundo interativo e interdependente;
- f) onde a presença de recursos digitais possibilite recuperar, valorizar e divulgar a memória cultural e ambiental e explorar, de forma artística e lúdica, diferentes meios e linguagens;



Desenvolvimento local e sociedade da informação

g) capaz de potencializar o desenvolvimento econômico local mediante redes de e-empresendedores, aumentando sua vantagem competitiva na economia global;

h) que integre toda sua comunidade *on line*, encorajando seus cidadãos a interagir com seu governo, dando visibilidade e garantindo acesso às ações do poder público, criando sistemas de e-governança no qual as decisões são compartilhadas e contribuam para a melhor qualidade de vida;

i) provido de servidores públicos rápidos, eficientes e transparentes, prontos a partilhar informações com sua comunidade e fazer melhor uso de seus recursos;

j) preparado a transformar a administração pública por meio da reorganização digital do fluxo de informações e de procedimentos, modernizando e racionalizando a gestão com visão estratégica, agilizando a oferta de serviços de qualidade, garantindo transparência e interatividade com o cidadão, aproximando governo e sociedade e permitindo maior capacidade de ação e decisão política;

l) que disponha de um sistema de informação organizado e gerenciado de forma democrática, permitindo a inclusão de todos os cidadãos na gestão e na produção do conhecimento do território;

m) pronto a possibilitar aos cidadãos acesso rápido à informação mundial, alargando seus horizontes de conhecimento e permitindo comunicação eficiente, troca de experiências inovadoras – elementos que os autorizem a se considerar *cidadãos do mundo* (Coelho, Jardim e Macara, 2005).

Hoje, as cidades digitais emergem como alternativa de potencializar o território, ao mesmo tempo que reintegram espaços segregados. Assim, os próprios municípios reestruturam-se a partir das novas tecnologias, que reduzem os tempos de integração entre núcleo central urbano e distritos rurais e criam novos fluxos de integração territorial.

A universalização do acesso e as cidades digitais

A experiência brasileira de cidades digitais surgiu no âmbito de iniciativas que constituem hoje um mosaico de políticas públicas de inclusão digital. As primeiras ações realizadas no âmbito da inclusão digital estavam ainda sob a influência do processo de privatização e do projeto neoliberal, em que o papel do Estado era considerado apenas indutor e regulador do setor privado, intervindo nas falhas de um modelo de mercado perfeito.

Uma proposta de periodização, sugerida por Sérgio Amadeu, identifica distintas fases e características das políticas públicas de inclusão digital no país:

FASES	CARACTERÍSTICAS	REFERÊNCIAS DO PERÍODO
1995 – 2000 (Inicial)	Forte influência neoliberal, Estado como indutor e regulador do setor privado. Preocupações múltiplas: expansão da infraestrutura, alfabetização digital, conexão de equipamentos públicos; multiplicidade de dispositivos de acesso, indefinição.	<i>Livro Verde da Sociedade da Informação</i> ; CDI; orelhões de Internet e totens
2001 – 2003 (Expansão)	Expansão de experimentos de acesso público e gratuito. Início da conexão pública massiva com infocentros e telecentros. Debates do que vem a ser inclusão digital. Debate sobre a relação inclusão digital, cidadania e educação. Debate sobre a plataforma tecnológica (Fust/Software livre)	Fust; Solonópoles, Rits Infocentros do Governo do Estado de São Paulo Telecentros da Prefeitura de São Paulo
2003 – 2005 (Indícios de uma política pública)	Consolidação dos Telecentros em São Paulo em duas gestões. Ampliação da percepção da relação direta entre governos eletrônicos e inclusão digital. Múltiplas iniciativas no interior do governo federal. Inclusão digital como programa do PPA. Municípios avançam na estruturação de uma política pública de conectividade e inclusão.	Pirai Digital, Casa Brasil, Espaços Multimídia Minc, Gesac

A primeira fase foi muito marcada pela Lei Geral de Telecomunicações¹⁰, na qual a universalização do acesso voltou-se ao serviço de telefonia. No final da década de 1990, diversos países lançaram programas governamentais que visavam a sistematização das iniciativas relacionadas a programas nacionais de sociedade da informação. No Brasil, foi lançado em 15 de dezembro de 1999 o programa Sociedade da Informação (SocInfo),

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.html.



Desenvolvimento local e sociedade da informação

coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, que tinha por objetivo incluir o país na sociedade da informação e favorecer a competição da economia nacional no mercado global.

O objetivo do programa era integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação. Sua fase de implementação compreendia três etapas: a) a elaboração de uma primeira proposta detalhada do programa, intitulada *Livro Verde*¹¹; b) um amplo processo de consulta à sociedade sobre o tema; e c) o plano definitivo das atividades do programa, cujo título era *Livro Branco*, levando-se em conta as ideias e opiniões colhidas no processo de consulta pública.

O *Livro Verde* foi lançado em setembro de 2000, apenas um mês após a promulgação da Lei do Fust. Como se pode notar pela concomitância temporal, o Fust era apenas uma idéia em discussão à época de elaboração do *Livro Verde*. Mesmo assim, foram feitas diversas menções ao Fundo no capítulo “Universalização de Serviços para a Cidadania”, que demonstram sua importância para o programa SocInfo. O *Livro Branco*, entretanto, não veio a ser elaborado, e o Programa Sociedade da Informação não teve continuidade a partir de 2003 por falta de financiamento do governo federal para as diversas iniciativas planejadas.

A segunda fase é marcada pela instituição do Fust¹² – aprovado quase quatro anos após a Lei Geral de Telecomunicações, a velocidade da inovação tecnológica já mostrava que a internet era o futuro das telecomunicações. Percebeu-se que a universalização das telecomunicações era muito mais do que universalizar a telefonia fixa.

O campo de ação do Fust não se restringiu à difusão da telefonia fixa. Nesse sistema, previa-se o uso dos recursos na implementação da internet em instituições de saúde, bibliotecas e escolas, também aí incluído o custeio dos equipamentos e de parte das contas dos serviços de telecomunicações.

Dois aspectos acabaram por desviar o Fust de sua missão original. Por um lado, seus recursos foram sistematicamente contingenciados para gerar superávit fiscal. Por outro, a Lei Geral de Telecomunicações condicionava a aplicação dos recursos a cobrir custos não recuperados das operadoras de telefonia fixa. Nesse cenário surgiu um mosaico de políticas públicas de inclusão digital, como se pode observar na descrição do quadro:

¹¹ Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18878.html>.

¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19998.html.

Descrição dos principais programas de inclusão digital do governo federal

	Ministério coordenador	Descrição resumida dos programas governamentais	Provimento de acesso à internet	Ano de Início
Gesac	Comunicação	Oferece conexão à internet, a diversos públicos-alvo, a maioria definida por outros ministérios (Educação, Defesa, Cultura e Desenvolvimento Social).	Gesac	2002
Proinfo	Educação	Visa promover, nas escolas de educação básica, o uso das TICs como apoio pedagógico.	Gesac, Estados, Municípios e ONGS	1997
Casa Brasil	Ciência e Tecnologia e Casa Civil (ITI)	Telecentros para que comunidades carentes tenham acesso à internet.	Gesac	2005
Cidadão Conectado – Computador para Todos	Presidência	Subsidia e dá crédito para a compra de microcomputadores, com acesso facilitado à internet.	Indefinido	2005
Ponto de Cultura	Cultura	Espaço com acesso à internet que integra diversas iniciativas culturais.	Gesac	2004
Telecentro de Informação	Desenvolvimento, Indústria e Comércio	Telecentros que oferecem acesso à internet a empresas.	Instituições parceiras (prefeituras, ongs e entidades de classe)	2003

Fonte: Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid/TCU)

Esse conjunto de políticas tem sua concepção ainda trabalhada pela visão de universalização do acesso das populações de baixa renda à internet por meio dos telecentros, das escolas e bibliotecas. A superposição de pro-



Desenvolvimento local e sociedade da informação

gramas tornava visível a falta de planejamento integrado das diversas iniciativas. Segundo o acórdão do Tribunal de Contas da União que determina a utilização imediata dos recursos do Fust:

cada programa tem suas especificidades, sendo que o acesso à internet é um elemento importante e comum a todos. No entanto, verificamos que a solução de conectividade à rede internet, em alguns casos, não foi equacionada e nos demais está concebida de forma frágil e ineficiente.¹³

Para além da falta de planejamento e programa integrado, há uma concepção de universalização como acesso ponto a ponto no qual o telecentro acaba por ser o único caminho, ou pelo menos o mais viável de universalização, o que acabou por determinar essas opções tecnológicas, que se mostraram pouco eficazes.

Uma política de inclusão digital deve assegurar o direito universal à informação e ao conhecimento como direito básico. Nesse sentido, não se trata de pensar a questão da conectividade equacionada ponto a ponto, mas uma concepção de rede que dê suporte a uma infraestrutura de transmissão de voz e dados numa cidade. Na verdade, não se trata de qualificar uma cidade como digital a partir da introdução de redes de transmissão de voz e dados, mas de instituir tanto um novo serviço público como um moderno parâmetro de desenvolvimento das cidades e de qualidade de vida do cidadão.

O desenvolvimento tecnológico hoje já permite redes híbridas nas quais se combinam tecnologia sem fio com outras tecnologias, como no caso do projeto Pirai Digital, que trabalhou o Sistema Híbrido com Suporte Wireless (SHSW). Nos últimos anos, desenvolveram-se caminhos tecnológicos que permitem a materialização da chamada “última milha”, que permite a conectividade à internet com ampla cobertura em cada cidade, município ou região.

Esses sistemas possibilitam o estabelecimento de redes em extensões distantes e em áreas metropolitanas que implicam mudanças do marco legal, introduzindo uma visão de descentralização e desconcentração no plano geral de telecomunicações e na própria estrutura de mercado. Esse debate ganhou visibilidade quando a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

¹³ TCU, Ata n. 48, de 7 de dezembro de 2005 p. 192, sessão ordinária, disponível em http://tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/SESSOES/ATAS/PLENARIO/PLENARIO_2005/ATA_48_PL_DE_07-12-2005.PDF.



Franklin Dias Coelho

decidiu realizar audiências públicas sobre o Sistema de Comunicação Digital (SCD), que, muito mais que uma solução, se constituiu em problema, demonstrando as indefinições sobre o próprio conceito de inclusão digital e como o programa nacional estava amarrado a definições anteriores de estrutura de mercado de telecomunicações.

O Serviço de Comunicação Digital (SCD), apesar das declarações de que adotaria um novo serviço de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em regime público, que permitiria o acesso a redes digitais de informações, até mesmo à internet,¹⁴ surgiu na verdade para solucionar as dificuldades institucionais e jurídicas de entregar as tarefas de instalar acessos de serviços de comunicação de voz e dados como “obrigação de universalização” para as concessionárias do sistema de telefonia fixa.

A utilização do Fust a partir de sistemas de comunicação local ficou presa a disposições jurídicas institucionais que determinavam emprego dos recursos do fundo unicamente pelas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), que são as únicas que têm por lei obrigações de universalização em virtude de explorar o serviço em regime público. O debate sobre SCD esbarrou na falta de definição política clara de instituir um novo serviço público de transmissão de voz e dados que assumisse o conceito de acesso universal e possibilitasse o surgimento de infraestruturas que fugissem ao âmbito de ação das operadoras de telefonia fixa.

O caminho sugerido, com prazo para se iniciar em 2009, visava dar tempo suficiente às concessionárias para implementar suas infraestruturas nas cidades desprovidas de cobertura pela rede telefônica e ter capacidade de competir com as autorizadas nas cidades com maior número de habitantes. Para as cidades com menos de 50 mil habitantes, que significam 4.980 municípios e 62.125.375 habitantes, a estimativa era que pudessem ter acesso à internet em banda larga entre 2010 e 2014.

A sociedade tem encontrado outras possibilidades de constituição de redes comunitárias que dão suporte às cidades digitais. Entendidas como redes públicas, como meios de consumo coletivo que devem garantir o acesso universal, elas se integram ao caminho do direito à cidade e devem ser trabalhadas no campo das figuras jurídicas estabelecidas no Estatuto da Cidade.²⁴ Porém, diferentemente dos planos diretores urbanísticos restritos a cidades de mais de 20 mil habitantes, um plano de inclusão digital deve abranger as pequenas cidades e até mesmo ser nelas iniciado, uma vez que

¹⁴ Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto>



Desenvolvimento local e sociedade da informação

esses são os espaços mais excluídos dos fluxos econômicos globais, que normalmente privilegiam cidades mundiais e territórios com maior capacidade competitiva.

O SISTEMA DE COMUNICAÇÃO DIGITAL COMO UM SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL

O caminho das cidades digitais acaba por permitir integrar políticas urbanas e municipais. As experiências de políticas urbanas principalmente em grandes cidades e regiões metropolitanas acabam por desenvolver instrumentos que são inadequados à grande maioria de pequenos e médios municípios, que, em geral, não apresentam grandes conurbações urbanas, têm bairros descentralizados e que se espalham no território.

As experiências de cidades digitais permitem, pela possibilidade de integrar núcleos urbanos a distritos rurais, trabalhar um território conectado e acabam por transformar núcleos citadinos dos municípios em polos de integração dos distritos. Políticas urbanas e municipais se integram por meio das redes de transmissão de voz e dados, que, consideradas um bem público, como dita a própria Lei Geral de Telecomunicações, devem ser instituídas em regime público de interesse coletivo, cuja universalização a própria União deve assegurar (art. 64). Nesse sentido, sua disponibilização à população exige um processo de descentralização para que os municípios possam garantir a universalização.

São os municípios hoje os mais interessados em garantir esse serviço à população e articulá-lo à perspectiva do desenvolvimento local. Há que discutir, portanto, um caminho de descentralização graças ao qual os municípios possam viabilizar os serviços de transmissão de voz, dados e imagem. Deve ser constituído o marco legal que permita ao município implementar, manter e operar um serviço de acesso público às redes digitais de informação.

Esse serviço deverá ser composto de: a) implementação de uma rede local em banda larga de transmissão de voz, dados e imagens; b) provimento de conexão interligando as redes locais com as redes digitais de informações e à internet; c) provimento de ligação de equipamentos terminais com os provedores de acesso a redes digitais de informação e à internet; d) provimento de equipamentos terminais para operação do serviço e respectivos *softwares* que o viabilizem; e) administração e operação dos sistemas e dos serviços disponibilizados.

Adotar esse caminho significa trabalhar um novo arranjo institucional que materialize tal processo de descentralização na área de telecomunicações. Em sentido geral, significa:



Franklin Dias Coelho

- a) o reconhecimento de novos atores sociais e a construção de formas de cogestão e autogestão;
- b) a formação de fundos públicos como forma de gestão descentralizada e democrática;
- c) a construção de parceria público-privada, estabelecida mediante uma concepção de controle social da gestão e de publicização desses serviços.

No primeiro aspecto, trata-se de reconhecer jurídica e institucionalmente a rede digital de comunicação em banda larga como um serviço público municipal. O segundo aspecto está ligado à constituição de fundos públicos que garantam a sustentabilidade do projeto. Muitos municípios já formaram, a partir de estímulos do próprio Ministério de Comunicações, fundos de ciência e tecnologia. A constituição de um programa nacional deve orientar a definição de competências que permita definir mais claramente o papel do Fust e as contrapartidas dos governos estaduais e municipais, em que a União torne-se responsável por conexões internacionais e interestaduais, os governos estaduais pelas infovias e últimas milhas, e os municípios pelos últimos metros e pelo acesso público da população (Vedana, 2005).

Os desenhos de gestão podem ser pensados a partir dos próprios modelos já constituídos de serviços públicos municipais ou mesmo pela apropriação da diversidade de caminhos para pensar o desenho mais adequado.

Ao analisar os vários arranjos dos órgãos institucionais e relacionar as diferentes responsabilidades assumidas pela administração direta, indireta e por empresas privadas em serviços públicos municipais, podemos estabelecer seis tipos de arranjos institucionais que hoje já compõem o cenário de experiências internacionais de cidades digitais (quadro na página 359).

Em torno desse debate, podemos fazer analogias com arranjos institucionais de outros serviços públicos. Podemos relacioná-los com o sistema de transporte, no qual as prefeituras apresentam flexibilidade na definição da relação público-privado. Entretanto, há o controle social, a administração direta que determina os itinerários, os horários e a tarifa. Do mesmo modo, as cidades digitais podem estabelecer parcerias público-privadas, mas ter o controle social que garanta a universalidade do serviço.

A definição tecnológica também determina o arranjo institucional. Se a rede é de fibra óptica e ligação a cabo nos domicílios, a arquitetura de rede fica mais similar a uma rede de abastecimento de água e esgoto. Se trabalharmos com uma rede sem fio *wireless*, a analogia pode ser feita com as redes de iluminação pública, que têm tarifas públicas de ligações domicilia-

res, mas oferece a todos os que passam na cidade as ruas iluminadas como serviço essencial para a vida cotidiana da população.

Tipo	Características
1. Cidades digitais estatais	O serviço é prestado exclusivamente pela administração municipal. A prefeitura constrói a rede, fornece os serviços de acesso à rede e de provedor, e assume a operação e manutenção.
2. Cidades digitais com administração direta	Administração direta concedendo ou permitindo as funções de operação e manutenção. Arranjo também apropriado para municípios de pequeno porte.
3. Cidades digitais com administração direta e indireta	Combina administração direta e indireta. As funções de planejamento e normatização, a definição de políticas tarifárias e o controle da receita poderão ser exercidos por qualquer dos níveis dependendo do grau de concessão estabelecido;.
4. Cidades digitais com controle público privado e gestão da administração direta	Combina funções atribuídas a órgãos entre as formas de administração direta, indireta e empresas privadas. A responsabilidade pela gestão está na administração direta.
5 Cidades digitais com controle público privado e gestão das empresas	Combina funções atribuídas a órgãos entre as formas de administração direta, indireta e empresas privadas. A responsabilidade pela gestão está nas empresas.
6. Cidades digitais sobre controle privado	A administração direta estabelece controle de concessão ou permissão com empresas privadas, que têm autonomia em relação às tarifas, à gestão financeira e ao controle da receita, dentro dos limites estabelecidos nos contratos. Esse arranjo é o único possível hoje.

Com relação às radiofrequências, a União deve reservar faixas de frequência específicas para as prefeituras. Hoje, as redes de conexão à internet, instaladas por diversas prefeituras, têm trabalhado nas faixas de frequência 2,4 ou 5,8 GHz, que são faixas não licenciadas e permitem a operação de qualquer empresa outorgada pela Anatel. No entanto, essas faixas começam a ficar saturadas, o que torna difícil manter um serviço de qualidade, além de não contarem com a proteção oficial da Anatel de não-interferência nos sinais transmitidos.

As faixas de sistemas de transmissão sem fio de longa distância (Wimax) licenciadas no Brasil, seguindo uma tendência mundial, são as de 3,5 GHz e 10,5 GHz, adquiridas por empresas por meio de leilão. Em 2004, a Anatel leiloou essas faixas de frequências, adquiridas por seis empresas, entre as quais Embratel, Vant, DirectNet e o grupo British Gas.



Franklin Dias Coelho

Não há outro caminho senão definir um espectro de frequências para que estes serviços públicos municipais possam funcionar. Todos os países hoje enfrentam problemas de alocação de espectro, com serviços não nobres ocupando muita banda. É necessária uma reengenharia de espectro para garantir esse serviço público.

Desenvolvimento local, conteúdos digitais e *software* livre

Atualmente, as novas tecnologias potencializam os caminhos abertos pelas experiências de desenvolvimento local. Em seu aspecto econômico, o desenvolvimento local surge em meados dos anos 1990 como uma resposta às principais diretrizes e imposições da política de ajuste estrutural na América Latina (Albuquerque, 1996). A descentralização perversa promovida pela política de ajuste estrutural jogava para os municípios serviços essenciais sem uma real contrapartida de recurso ou capacidade de gestão.

A disseminação de inovações tecnológicas e organizacionais não estava assegurada para todos os territórios e governos subnacionais. Como observou Albuquerque,

as políticas que assegurem realmente a introdução de inovações tecnológicas nos territórios são parte de um processo de mudança social e institucional que está ainda por fazer-se na América como um todo, dado o perfil avassaladoramente centralista, setorial e agregado dos enfoques macro predominantes (Albuquerque, 1996, p. 5).

Desse modo, a constituição de um ambiente produtivo e inovador nos territórios constitui-se como uma das condições básicas para processos de desenvolvimento econômico local. Por outro lado, esse ambiente só poderia se constituir se mudássemos a cultura de gestão e trabalhássemos o novo papel dos municípios com sua função empreendedora, quer no aspecto social, quer no econômico.

A introdução das TICs com seus multimeios (dados, voz, multimídia, rádio, TV, correio, fax, telefonia, internet, Voip, Cameraip) e seus usos combinados permitem a consolidação desde ambiente produtivo e inovador perseguido pelos projetos de desenvolvimento econômico local. Várias experiências demonstraram que a construção desses ambientes passa por incluir a população na sociedade do conhecimento. No Peru, o uso maciço de cabines de internet prova que a população de baixa renda assimila rapidamente a tecnologia de ponta.



Esses ambientes produtivos e inovadores se constroem sobre um território em que existe uma herança histórica econômica, simbólica, cultural, institucional e cognitiva. A construção social desses ambientes passa também por um diálogo de saberes – caminho sugerido por Paulo Freire (1977) entre aqueles que sabem que sabem algo, e por isso podem vir a saber mais, e aqueles que quase sempre pensam que nada sabem, mas ao descobrir que sabem algo podem vir a saber mais.¹⁵

As experiências de projetos comunitários – como os telecentros de São Paulo¹⁶, as Estações Futuro do Viva Rio¹⁷, as EICs do CDI¹⁸, as Cyberelas do Cemina¹⁹ e a proposta do governo federal da Casa Brasil (Aquino²⁰, 2005, p. 8), – demonstram que estes espaços podem e devem estar articulados a um projeto de mobilização comunitária e construção da cidadania.

Ao lado dessas experiências de telecentros, há as de cidades digitais que trabalham conteúdos em rede para todo o território, como as de Piraí e Rio das Flores, no Estado do Rio de Janeiro. Elas sugerem que os caminhos da cidade real podem ser potencializados e dinamizados pela cidade digital por meio de conteúdos nas áreas de gestão integrada de educação e saúde, criação de ambientes virtuais de aprendizagem nas escolas, incorporação dos portadores de necessidades especiais à sociedade da informação, formação continuada dos professores e servidores públicos, resgate da memória cultural e histórica do município, criação de um sistema de informação municipal, estruturação de órgãos governamentais gerando dados para a tomada de decisão, disponibilização de serviços, melhorando o atendimento, orçamento participativo e outras formas de gestão democrática, ou seja, de inclusão dos caminhos democráticos da cidade real à sociedade da informação.

Esses caminhos passam pela relação com o território e devem incorporar as experiências já vivenciadas ao longo destas últimas décadas por

¹⁶ Segundo Paulo Freire, “educar e educar-se, na prática da liberdade, é tarefa daqueles que sabem que pouco sabem – por isso sabem que sabem algo e podem assim chegar a saber mais – em diálogo com aqueles que, quase sempre, pensam que nada sabem, para que estes, transformando seu pensar que nada sabem em saber que pouco sabem, possam igualmente saber mais” (Freire, 1977, p. 24).

¹⁷ Disponível em <http://www.telecentros.sp.gov.br>. Ver também Setaimen, 2004.

¹⁸ Disponível em <http://inclusao.ibict.br/index.php/iniciativas-no-brasil/907-esta-futuro-vivario>. Ver também Coelho, 2002.

¹⁹ http://www.cdi.org.br/QuickPlace/cdi_/Pagelibrary032572E9006A7464.nsf/h_Toc/09BA0E7AZE9A311B8232574860062C347/?OpenDocument

²⁰ Ver também Neto e Lemos, 2005.





Franklin Dias Coelho

ONGs e governos. Em primeiro lugar, entender que qualquer projeto de desenvolvimento local passa por um pacto territorial, e as cidades digitais não poderão ser implantadas de forma diferente. Esse caminho significa que conteúdos digitais devem ser desenvolvidos a partir das necessidades apresentadas pelos atores locais.

Uma ação básica para esse caminho é a constituição de um sistema em rede de informação municipal que permita levantamento e sistematização contínuos de informações no município e sirva como instrumento básico de planejamento, de democratização da gestão, de construção de uma cidadania ativa e de governança no desenvolvimento local.

Ao lado do sistema de informação local, há que se identificar o capital cognitivo acumulado. O ambiente inovador abre possibilidades na área da educação que, devidamente aproveitadas, permitem potencializar propostas pedagógicas voltadas para formar um ambiente virtual de aprendizagem. Esses projetos visam um trabalho interdisciplinar, colaborativo entre as diversas escolas envolvidas, de forma a viabilizar e desenvolver uma rede interativa, que envolva alunos e professores das escolas na construção coletiva de conhecimentos.

Os ambientes virtuais de aprendizagem não se reduzem apenas às escolas, mas envolvem também telecentros na democratização dos saberes e na participação mais efetiva e autônoma do cidadão na vida familiar, no trabalho, na escola e em outros espaços sociais. Se o aperfeiçoamento e a atualização em relação às novas tecnologias dos profissionais constituem-se em necessidade permanente na sociedade contemporânea, tal exigência apresenta-se de maneira expressiva no campo educacional.

A introdução de novas tecnologias de informação exigirá o desenvolvimento de conteúdos digitais que têm suas referências principais no que hoje as universidades têm acumulado em termos de produção do conhecimento. Uma nova relação entre pesquisa e extensão abre caminhos para que a produção do conhecimento se dê na própria relação entre universidade e sociedade. Uma parceria autônoma com a universidade, baseada no intercâmbio e na colaboração, torna-se fundamental para a realização de transformações estruturais e funcionais voltadas para um novo sistema educacional. Na universidade, a proposta orienta-se pelos princípios de integração social e cooperação entre pesquisa e extensão universitária, administração pública e sociedade civil.

Essa dimensão de pesquisa e extensão é determinante na opção de desenvolvimento de conteúdos e na produção de *softwares* que os viabilizem. Principalmente por ser hoje estratégica para um programa de inclusão digi-



tal, a opção pelo *software* livre²¹ é essencial para a produção, a disseminação e o uso dos conteúdos digitais. Essa opção significa uma aposta, para além da redução dos custos, em caminhos de democratização, na capacidade de produção autônoma e na possibilidade de desenvolvimentos de conteúdos com recursos humanos locais.

Como já tem afirmado a rede de desenvolvedores de *software* livre, esse é um caminho e um espaço de liberdade em que é possível:

- executar o programa, para qualquer propósito;
- estudar o funcionamento do programa e adaptá-lo às próprias necessidades (o acesso ao código-fonte logicamente é um pré-requisito a essa liberdade);
- redistribuir cópias, de modo que se possa ajudar ao próximo;
- aperfeiçoar o programa e liberar seus avanços, beneficiando assim toda a comunidade. (O acesso ao código-fonte é novamente um pré-requisito indispensável.)

A abertura do código-fonte possibilita o acúmulo de conhecimentos para a produção de novas soluções nas cidades digitais. Além disso, a visão fragmentada, os custos altos, a dificuldade de interoperacionalidade entre softwares proprietários se colocam como uma barreira para a disseminação de conteúdos e serviços para toda a população

Algumas considerações finais sobre um programa nacional de inclusão digital

Todos esses acúmulos das experiências e reflexões aqui percorridas podem hoje se constituir num marco de referência de um programa mais integrado de inclusão digital. Esse marco de referência reconhece que a informação e o conhecimento devem ser compreendidos como bens públicos. O acesso à informação e ao conhecimento exige hoje um caminho de descentralização e uma infraestrutura municipal que assegurem tal acesso como um direito da cidade.

²¹ Quando o *software* se comercializa com código-fonte fechado, não disponível, falamos em *software* proprietário. Nesse tipo de *software*, os recursos são gerados por *royalties* obtidos na concessão de licenças. Quando o *software* é distribuído de graça, porém com código-fonte fechado, o chamamos de *freeware*. O *software* livre tem seu código-fonte aberto, o que significa que ele pode ser usado, modificado e distribuído livremente.



Franklin Dias Coelho

No caminho de descentralização das redes de comunicação digital há que estabelecer, com base nas experiências conhecidas, uma visão sistêmica. Considerando que temos tanto iniciativas municipais como estaduais e federais, um plano de inclusão digital deve sugerir a construção do marco legal, a política macro de telecomunicações, a geografização das redes digitais, o planejamento regional articulado a caminhos de desenvolvimento local²².

Para o desenho dessa política deveríamos levar em conta os seguintes campos de ação: infraestrutura de rede que permita o acesso universal da população; disseminação de uma cultura de direito à informação e ao conhecimento que constitua um marco legal na garantia deste novo item do direito à cidade e permita que o cidadão se torne o principal ator na produção, na gestão e no usufruto dos benefícios da sociedade da informação; visão sistêmica que integre aspectos macro, territoriais e micro; desenvolvimento de conteúdos e aplicações com aposta no *software* livre que permita uma interoperacionalidade e um caminho sustentável de sistemas; e um novo marco legal de regulação que permita trabalhar essa rede de comunicação digital como um serviço público municipal.

O avanço para sociedades cada vez mais intensivas em informação e conhecimento exigirá mudanças culturais na área de gestão e planejamento, impondo uma ação de governo coordenada, que gere capacidade de prover informação e conhecimento como um bem público. E, na medida em que a pobreza está relacionada também a direitos básicos e acesso a bens públicos, a instalação de um sistema de transmissão de voz e dados com acesso universal deve fazer parte de um programa de combate à pobreza. A possibilidade de utilizar essas tecnologias nas escolas, nas rádios comunitárias, na procura de emprego, na comercialização dos produtos das cooperativas, na disponibilização do microcrédito permite uma ação mais proativa nos programas de combate à pobreza. Como diz o *slogan* do programa Pirai Digital, tecnologia é o meio, informação é um direito.

²² Carlos Afonso (2005) aponta em artigo a necessidade de estabelecer um projeto de infraestrutura de rede comunitárias, e com base nele sugerir uma política nacional de inclusão digital.

Bibliografia

- AFONSO, Carlos Alberto. "Redes comunitárias e emancipação digital". *Revista de Administração Municipal*, IABM, ano 51, n. 255 (set.-out. 2005).
- ALBURQUERQUE, Francisco. *Desarrollo economico local y distribuicion del progreso tecnico (una respuesta a la exigencias del ajuste estructural)*. Santiago do Chile, Ilpe, 1996.
- AQUINO, Miriam. "Casa Brasil: um modelo para reduzir a exclusão". *A Rede*, São Paulo, ano 1, n. 1, abr. 2005.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- COELHO, Franklin. *Desenvolvimento local e economia solidária nas comunidades de baixa renda no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Vivario, 2002.
- COELHO Franklin; JARDIM, Maria Helena Cautiero Horta; MACARA, André. *Município digital: o direito à informação e ao conhecimento*. Prefeitura Municipal de Pirai, setembro de 2005. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/inclusao/noticia/arquivos/outros/5-oficina/apresentacoes-governamentais/municipiodigital.pdf>. Acesso em 16 abr. 2008.
- FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- LEFEBVRE, H. *Direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. 2. ed. São Paulo, Centauro, 2001.
- MEIRELLES, Ely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 11. ed. São Paulo, Malheiros, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo, Malheiros, 1999.
- NETO, Luciana & LEMOS, Silvana. *Rede Cyberela de comunicadoras populares: promovendo a inclusão digital através do rádio*. Rio de Janeiro, Cemina, 2005.
- PIRES, Hindenburgo Francisco. "Inovação tecnológica e desenvolvimento da cibercidade: o advento da cibercidade". Disponível em: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/geografia/geo13f.htm>. Acesso em 16 abr. 2008.
- SELAIMEN, Graciela Baroni. *Apropriação cidadã dos telecentros de São Paulo: um levantamento social*. Rio de Janeiro, Rits, 2004.
- SILVA, Michéle Tancman Candido da. *A (ciber) geografia das cidades digitais*. Dissertação de Mestrado, Niterói, Instituto Geociências da Universidade Federal Fluminense (UFF), 2002. Disponível em: <http://www.tamandare.g12.br/cidadedigital/>. Acesso em 16 abr. 2008.
- SILVEIRA, Sergio Amadeu. "Inclusão digital: tendência e rumos de uma futura política pública". Disponível em: www.cgee.org.br/cncti3/Documentos/apresentacoes/SergioAmadeuSilveira.ppt.
- VEDANA, Vilson. *A internet como um serviço público municipal*. Brasília, Câmara dos Deputados, nov. 2005.



Entre conflito e consenso: desenvolvimento local e novo pacto. O legado de Celso Daniel

Giuseppe Cocco

O legado de Celso Daniel

Celso Daniel foi brutalmente assassinado em 2002, um ano depois de sua triunfal reeleição a prefeito de Santo André e logo antes da eleição de Lula à Presidência da República, da qual foi um dos arquitetos. Desde essa época, a memória dele está sendo desonrada, com uma violência proporcional apenas àquela da qual foi vítima. Nos últimos meses de 2005, essa situação retomou um novo e sinistro vigor no âmbito da campanha autoritária desencadeada por quase toda a imprensa contra o governo, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o presidente Lula.

Não nos interessa discutir os mecanismos e as pessoas – sejam elas figuras da magistratura, lideranças da oposição ou membros da família – que alimentam a hipócrita campanha de desestabilização do governo Lula por meio de várias declarações infundadas sistematicamente e propaladas pelo conjunto da mídia nacional como se fossem provas incontestáveis das “responsabilidades” do PT e até dos assessores mais próximos do presidente no assassinato de Celso Daniel. Isso já faz parte do lixo da história.

O que nos incomoda é a penetração, por meio do desnorteamento gerado pela própria crise política, das insinuações cínicas e hipócritas das eli-



Giuseppe Cocco

tes nos âmbitos mesmos do PT¹. Um caso representativo é o da entrevista à *Folha de S. Paulo* concedida por uma liderança carioca do PT. Nela o dirigente petista fez, emblematicamente, a oposição entre o modelo de democracia “participativa” experimentado por Porto Alegre e o modelo “tecnocrático” de Santo André liderado por Celso Daniel². A nosso ver, dessa maneira, o dirigente petista do Rio de Janeiro incorreu em dois erros políticos. O primeiro, obviamente, diz respeito ao fato de essa declaração aparentemente radical estar na realidade pautada pelo uso moralista da denúncia da suposta corrupção pela oposição parlamentar e por todos os grandes grupos da mídia. O segundo, muito mais grave, é substancial e tem relação com o fato de que, ao contrário, o modelo de governo realizado por Celso Daniel não apenas nada tinha de tecnocrático mas era, e ainda é³, bem mais potente.

O modelo inaugurado por Celso Daniel em Santo André é mais eficaz em três grandes níveis: em primeiro lugar, porque é *complementar* ao do orçamento participativo; em segundo, é mais *avançado*; em terceiro, em virtude de ser mais *inovador do que aquele*.

O modelo de Santo André (estamos nos referindo ao arranjo político institucional que constituiu a agenda do grande ABC paulista ao longo dos anos 1990⁴) é *complementar* e não alternativo ao do orçamento participativo gaúcho. Assim, no grande ABC paulista a participação na execução orçamentária foi além da experimentada em Porto Alegre, porque se voltou às ques-

¹ Desde a trágica morte de Celso Daniel, a imprensa nacional se encarregou do “trabalho sujo”. Não apenas pelo que foi publicado, mas também pelo que as “redações bem informadas” veicularam sobre as “relações” que teriam ligado o prefeito a seu colaborador e amigo. A guerra civil travada em todas as metrópoles brasileiras aparece assim em todo seu conteúdo funcional à ordem. Fizeram – e fazem – com Celso Daniel o que diariamente fazem com centenas de jovens negros e pardos: as vítimas são imediatamente rotuladas e se tornam suspeitas. Ser vítima já é um indício contundente de responsabilidade. A vítima é virtualmente transformada em algoz.

² Escândalo do “mensalão”/ PT x PT: Palmeira critica “tecnocratização” do PT, entrevista concedida por Vladimir Palmeiras, *Folha de S. Paulo*. 21. 8. 2005.

³A gestão municipal do PT em Santo André sobreviveu a essas campanhas de difamação – o que não se pode dizer do PT gaúcho. Com isso não queremos diminuir – ao contrário – a heroica experiência do partido em Porto Alegre.

⁴ Existe uma vasta literatura acadêmica sobre o movimento regional do grande ABC paulista promovido por Celso Daniel. Para uma apresentação bastante fiel dessa experiência inovadora, ver Abrucio e Soares (2001): o livro analisa a agenda regional do grande ABC paulista e faz referência ao conjunto da bibliografia sobre ela. Para uma análise do processo constituinte do tecido institucional regional, conferir Cocco e Silva (2000). Uma problematização no âmbito do debate internacional sobre desenvolvimento regional é o tema da obra de Klink (2001).



tões da mobilização produtiva da sociedade. Em Santo André, a gestão municipal de Celso Daniel esforçou-se em complementar as questões da execução com as da constituição do orçamento. Dessa maneira, o passo em direção à radicalização democrática não se limitou mais às questões da distribuição do fundo público, mas se abriu para as de sua produção, necessariamente pública.

O modelo de Santo André é, pois, mais avançado na medida em que se esforça em apreender a correlação possível e necessária entre democracia e desenvolvimento e, exatamente nesse sentido, constituiu uma experiência além dos limites do método do orçamento participativo, uma vez que se tenta aplicá-lo nas escalas federal e estadual. O modelo de Santo André não se esforça apenas em definir outra agenda de desenvolvimento, mas também, e ao mesmo tempo, novas esferas institucionais (democráticas) em âmbito metropolitano.

Com efeito, Celso Daniel experimentou (e constituiu) as primeiras políticas públicas de desenvolvimento local ao longo de três eixos: a) o municipalismo e suas articulações regionais (em oposição à guerra fiscal); b) a constituição produtiva da sociedade civil (por meio de um arranjo institucional de governança estruturado em torno do Consórcio Intermunicipal, da Câmara de Desenvolvimento e, enfim, da Agência); c) a apreensão da crise da grande indústria paulista como oportunidade de metamorfose terciária da economia regional e de novas perspectivas de inclusão para os setores informais.

Chegamos assim à dimensão inovadora (e ainda potencial, pouco aproveitada) do modelo. Ela está na capacidade de apreender as dimensões abertas da crise da relação salarial: crise do Estado (e do projeto) desenvolvimentista como motor de crescimento econômico até então pensado como condição essencial das políticas sociais de redução da desigualdade; crise da “miragem” do pleno emprego como alavanca da integração social e cidadã. A isso, naturalmente, Celso Daniel reunia a compreensão da insuficiência da interpretação neoliberal da crise do Estado.

Por que podemos afirmar tudo isso? Exatamente pelo fato de que Celso Daniel introduziu teórica e politicamente os temas do desenvolvimento local e regional no meio da crise dos anos 1990 (abertura comercial, sobrevalorização do câmbio, reestruturação industrial e implementação da pauta neoliberal). Trata-se de uma antecipação de porte nacional (e até continental) no cerne da região mais industrializada do continente latino-americano. Celso Daniel introduziu o tema do desenvolvimento local como:

- a) fronteira além da qual deslocar o impasse da “miragem” do pleno emprego diante do duplo processo de desindustrialização e reestruturação industrial;
- b) nova institucionalidade – governança;



Giuseppe Cocco

c) novo horizonte da relação entre constituição democrática e mobilização produtiva.

Celso Daniel complementou, portanto, a experiência do orçamento participativo abrindo a “regulação popular” da “execução orçamentária” ao horizonte da mobilização produtiva da sociedade. A radicalização democrática não se limita às questões de legitimação de uma porção dos gastos públicos, e abre-se às da produção do fundo público. Nesse sentido, Santo André avançou mais do que Porto Alegre, pois nela aparece a relação nova – constituinte – que pode e deve ligar entre eles democracia e desenvolvimento. A democracia radical apresenta-se como condição da mobilização produtiva, para além das clivagens impostas pelas escalas espaciais e institucionais (ou seja, para além do fato de o orçamento participativo não funcionar em nível federal). A constituição da agenda regional do grande ABC promovida e liderada por Celso Daniel constituiu um avanço ao longo de três grandes eixos de experimentação: o do municipalismo e de suas articulações regionais como alternativa a uma descentralização imposta pela desregulamentação egoísta e pela guerra fiscal; o da constituição produtiva da sociedade civil (o Consórcio Intermunicipal, a Câmara de Desenvolvimento, a Agência de Desenvolvimento); o da apreensão da crise da grande indústria paulista como fruto das lutas operárias e oportunidade para pensar o desenvolvimento sustentável da região além das dinâmicas da grande indústria. Diante da crise do projeto nacional desenvolvimentista, Celso Daniel inovou a partir do interior das dimensões “abertas” impressas por ela. Assim, ele combateu diversos efeitos dessa crise: da relação salarial; da “miragem” do pleno emprego; da instrumentalidade – monetarista – das políticas neoliberais⁵. A inovação de Celso Daniel reside em tratar as políticas públicas de mobilização dos territórios produtivos como eixo central para assumir o desafio – extremamente atual – de pensar um *novo pacto*.

O que pode ser um novo pacto?

Evidentemente, estamos pensando um novo pacto tendo em vista o completo esgotamento do projeto neoliberal, ao mesmo tempo que acreditamos já

⁵ Para uma análise crítica do nacional-desenvolvimentismo e do neoliberalismo, ver Negri e Cocco (2005).





não ser viável o retrocesso à antiga perspectiva nacional e desenvolvimentista. O novo pacto se anuncia como possível saída do impasse gerado pela continuidade inercial das políticas de estabilização macroeconômica que deixam sem resposta o enigma do desenvolvimento e do crescimento.

A referência ao New Deal e ao que esse pacto entre capital e trabalho (*big capital and big work*: grandes organizações sindicais e grande capital organizado pelo governo Roosevelt) significou na definição da *progressive era*⁶ fordista e keynesiana, ou seja, em relação à constituição “virtuosa” de um crescimento econômico regular e atrelado à implementação do Estado de bem-estar (*welfare state*)⁷ e à dinâmica dos salários reais.

Mas qual é o novo pacto possível entre capital e trabalho depois da crise da própria relação entre capital e trabalho como condição dominante e universalizadora de mobilização das forças produtivas nas formas do assalariamento? Quais são, pois, os sujeitos portadores do novo pacto? E, enfim, quais são os conflitos sociais que o pacto deveria tratar de transformar em motor de uma curva de crescimento com distribuição de renda e redução das desigualdades?

O legado de Celso Daniel volta a ser particularmente útil neste momento, pois a agenda e a ação regional que ele se esforçou em construir respondem justamente à tentativa de pensar um novo pacto para além da relação salarial: ou seja, ademais dos grandes conflitos entre operários e capital, da grande mediação que podia ser construída com base nesse conflito e, enfim, das formas de representação que esse conflito e suas mediações legitimavam.

Com efeito, que deslocamento e desafio representam a passagem do antigo ao novo pacto?

No “antigo” pacto industrial, por quimera que ele fosse, a mobilização produtiva já tinha acontecido na relação salarial. A integração social e cidadã atrelava-se à integração produtiva na relação de capital: para ser *cidadão*, era preciso ser *trabalhador*. Uma retórica que ainda continuamos a ouvir cá e lá. Da mesma maneira que o conflito, o pacto se estruturava em torno das condições de distribuição dos frutos do crescimento. A afirmação de que “é preciso o bolo crescer para poder dividi-lo” não é apenas fruto do cinismo de um ministro da Fazenda durante a ditadura militar, mas um lugar-comum largamente compartilhado, ainda hoje, em campos políticos opostos.

⁶ A referência é à obra clássica de Mario Tronti (1976).

⁷ A respeito do tema, conferir Cocco (1999).





Giuseppe Cocco

É a permanência desse lugar-comum que atualmente sustenta boa parte da crítica à política econômica como condição necessária de outra política social. A taxa de crescimento e os níveis de emprego (formal, com carteira assinada) continuam a ser a variável fundamental *ex ante*, ou seja, a base imprescindível para a existência de política social (de distribuição de renda e serviços) adequada.

O novo pacto possível na era pós-industrial não tem mais como horizonte a distribuição dos frutos do crescimento econômico, mas as próprias condições do crescimento. Na era da produção flexível, difusa nos territórios, terceirizada e terciarizada – de uma indústria que se torna cada vez mais terciária ao passo que os serviços se tornam cada vez mais industriais –, para ser produtivo, é preciso ser cidadão. Para crescer é preciso mobilizar forças produtivas que possibilitem acesso a educação, saúde, transportes, habitação, redes sociais e tecnológicas (o chamado acesso digital). Mais ainda, para ser produtivo nas malhas da flexibilidade, é preciso ter renda universal garantida: renda indireta (serviços públicos) e renda direta. Isso significa que o novo pacto se torna possível se pensado não como consequência da mobilização produtiva, nem como premissa, mas como o próprio processo de mobilização produtiva. O novo pacto abre uma alternativa: por um lado, a mobilização de espaços produtivos isolados pela fragmentação social, pela flexibilização como perda de direitos; por outro, a mobilização pela constituição democrática dos territórios produtivos. O desenvolvimento local não é uma panaceia, uma situação social e produtiva que estaria além dos conflitos, mas a configuração de um novo tipo de conflito: o que opõe, por um lado, as políticas de fragmentação social e segregação espacial que visam manter o controle capitalista sobre uma produção que acontece fora da relação salarial (quer dizer, independentemente e antes da relação de capital) e, por outro, uma cooperação social que corresponde ao próprio processo de constituição democrática do território produtivo como rede social – rede social de cidadãos.

A constituição do comum

Na dinâmica das redes e da difusão social da produção, ou seja, da terciarização da indústria e da industrialização dos serviços, o trabalho assalariado e seu estatuto encolhem continuamente.

A relação salarial funciona ao longo de uma nova linha de separação: não mais a que opõe o tempo de vida ao tempo de trabalho, o emprego ao desemprego, mas a que separa e sobretudo atravessa o sem-número de



fragmentos do trabalho em geral. Estamos diante de uma proliferação de condições de trabalho e de vida.

No horizonte do novo pacto, a organização da luta e a da produção coincidem: convergem com a constituição do comum, na transformação da metrópole em território comum. Entendemos o comum como a base, a condição que permite a expressão das singularidades produtivas que entre elas cooperam. A outra face da flexibilização pela fragmentação, da crise da relação salarial, de uma indústria que depende cada vez mais do trabalho dos serviços e, portanto, de uma reprodução que se torna imediatamente produtiva, é a do trabalho que – para ser produtivo – não precisa mais passar pela relação de capital nem ser subordinado pelo processo de seu assalariamento. À medida que a produção se difunde socialmente, a sociedade se torna produtiva independentemente do chão de fábrica e sem precisar ser moldada pelos métodos de disciplinarização – homogeneização, padronização – do trabalho que nela se desenvolveram. Oculta nos fragmentos isolados, há uma multiplicidade de figuras produtivas que cooperam entre si. O desenvolvimento local é o território de constituição política e econômica do trabalho de um sem-número de singularidades, o trabalho da metrópole, da metrópole como multidão.

Celso Daniel inovou porque antecipou esse deslocamento teórico no âmbito das políticas públicas. Como dissemos, ele aprendeu que – diante da crise da relação salarial – organizar as lutas e organizar a produção é um único processo. Por isso ele tentou (e conseguiu em parte) transformar a potência das lutas operárias contra a disciplina fabril em processo de constituição democrática e produtiva do território do grande ABC paulista. Nesse sentido, ele antecipou que o desenvolvimento local é o fato do trabalho dessa multiplicidade de singularidades e que a comunicação é a forma e o conteúdo desse trabalho. Antecipou que essa multidão precisa de um território, de uma metrópole que funcione como base comum, ao passo que o que ela produz são exatamente as formas de vida que constituem o comum: o território da metrópole.

O comum é a base necessária, radicalmente democrática, das redes integradas de produção e reprodução. A perspectiva da metáfora simplória sempre usada para criticar as políticas sociais de distribuição incondicional de renda é completamente revertida. “Dar o peixe” e “ensinar a pescar” não são opções políticas opostas. Ao contrário: o comum (“dar o peixe”) é a condição não apenas para “aprender” mas também para “poder pescar” e, no final, o que se “pesca” (o “peixe”) é o próprio comum. O comum é a base e o resultado. No capitalismo flexível pós-fordista, fazer política social





Giuseppe Cocco

de distribuição de renda não é política compensatória, mas constituição de elementos comuns indispensáveis à mobilização produtiva dos territórios. Só a constituição do comum pode transformar o conflito em motor do desenvolvimento e manter as políticas de desenvolvimento local distantes da retórica neoliberal, das abordagens funcionais (tecnicistas e impotentes) e da hipocrisia.

Bibliografia

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*, São Paulo: Cedec, Oficina Municipal, 2001.
- COCCO, Giuseppe. *Trabalho e cidadania*. São Paulo, Cortez, 1999.
- COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo. *A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC paulista: entre a agenda regional e a ação territorial* (relatório). Rio de Janeiro, relatório de consultoria final apresentado à Agência Regional do Grande ABC e habitat-LAC, jul. 2001..
- KLINK, Jereon. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001 (coleção Espaços do Desenvolvimento).
- NEGRI, Antonio; COCCO, Giuseppe. *GlobAL: biopoder e luta numa América Latina globalizada*. Rio de Janeiro, Record, 2005.
- TRONTI, Mario. "The Progressive Era". In: *Operário e capital*. Porto, Afrontamento, 1976.



Garantia mutualista, pequenas empresas e desenvolvimento regional

Nelson Casarotto Filho

Introdução

O espaço para o desenvolvimento regional resulta do confronto de dois vetores: o primeiro é a escala para projetos de desenvolvimento. Deve haver um mínimo de escala, dependente sobretudo de população e renda. O segundo é o da cooperação. Deve existir um tamanho máximo, dependente de vocação econômica, cultura, história, língua (considerando este último fator em outros países). O Brasil, com várias experiências regionais, está buscando esse espaço em vários estados por meio de iniciativas como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), no Rio Grande do Sul, as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), em Santa Catarina, ou ainda os Pactos de Cooperação no Ceará. Vale ressaltar que nenhuma chegou a criar um nível intermediário de governo, tal qual o exemplo das províncias italianas. A eficiente intervenção para o desenvolvimento das aglomerações produtivas, sem dúvida, passa por essa discussão. Quando se tem o



Nelson Casarotto Filho

espaço de uma aglomeração produtiva, coincidente ou aproximado ao espaço formal de governo numa microrregião, torna-se mais fácil a conjugação de esforços público-privados visando a promoção do território e o consequente impacto no valor dos produtos da região.

Mas mesmo sem governos microrregionais, o país tem apresentado um grande número de soluções baseadas em articulações microrregionais, tais como: consórcios intermunicipais; intervenções para o desenvolvimento de aglomerações produtivas, também denominadas arranjos produtivos locais; cooperativas de produção; cooperativas de crédito; organizações não governamentais (ONGs) de microcrédito; agências de desenvolvimento e, mais recentemente, instrumentos de garantia mutualista.

Por outro lado, sabe-se que é indiscutível a importância das pequenas empresas na geração de renda, na distribuição de renda, na geração de empreendedores, na ocupação intensiva dos três setores da economia, alargando as cadeias produtivas regionais. Também é reconhecida a dificuldade, e isso será abordado mais adiante, do acesso ao crédito para as pequenas empresas, por vários fatores, entre os quais o custo do dinheiro (pois elas não têm escala para atuar de modo viável com bancos) e as garantias reais. Mas a união delas em mecanismos cooperativos capazes de dar garantia com qualidade bancária também permite a esse mesmo mecanismo negociar “em bloco” com bancos, prestando serviços de consultoria financeira para as empresas e análise de crédito para os próprios bancos, reduzindo o custo do dinheiro emprestado.

Neste artigo, primeiramente faremos uma abordagem sobre os instrumentos de integração de um sistema produtivo local, tendo como paradigma os modernos mecanismos de integração italianos de aglomerações produtivas, de natureza virtual, como possibilidade de fortalecer a governança mediante a promoção da governabilidade e o desencadeamento das ações de desenvolvimento da competitividade do aglomerado. Posteriormente, vamos nos ater ao mecanismo de garantia mutualista, peça fundamental para garantir o acesso ao crédito a pequenas e médias empresas. Por fim, nossa conclusão vai se concentrar nas possibilidades de implementar esse mecanismo no Brasil.

Sistemas produtivos locais

O sistema produtivo local é uma macrorrede em que se associam diversos mecanismos de integração de todas as entidades representativas de uma região, visando seu desenvolvimento.

O sistema produtivo local pode ser definido como uma região fortemente estruturada, contendo um ou mais *clusters*, em que há planejamento



Garantia mutualista, pequenas empresas e desenvolvimento regional

territorial com alta interação público-privada, respeito à cultura e o objetivo de assegurar a qualidade de vida dos habitantes.

Já um *cluster*, segundo Porter (1999, p. 211), “é um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares”. Seu livro o traduz por aglomeração competitiva.

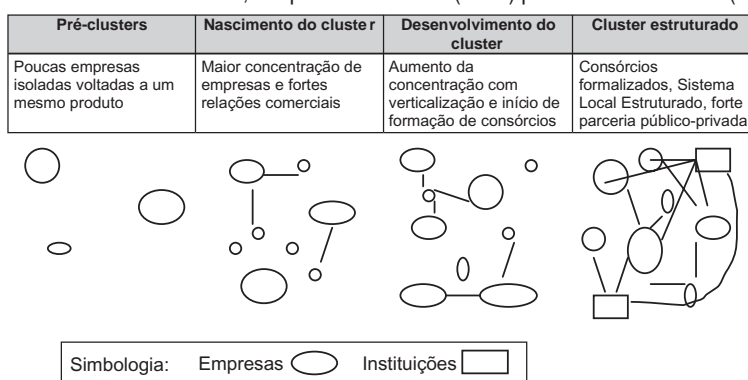
O *cluster* desenvolve-se sobre a vocação regional e pode conter empresas produtoras de produtos finais, verticalizar-se a jusante (serviços) ou a montante (fornecedores), além de incluir associações de suporte privadas ou ligadas ao governo. Mas vale observar que um *cluster* não necessariamente contém toda uma cadeia produtiva.

Um *cluster* pode conter vários consórcios ou corresponder a um único grande consórcio regional. Por exemplo: um *cluster* de móveis pode conter um consórcio de móveis de escritório e um de móveis residenciais e, ainda, um de fabricantes de equipamentos para a indústria de móveis (todos formais) e ainda outras empresas não consorciadas. Por outro lado, um grande consórcio de marca regional pode ser confundido com o próprio *cluster*, abrangendo fabricantes, fornecedores, fabricantes de equipamentos, instituições de suporte, entre outros itens.

Pode um *cluster* ainda não conter consórcio algum: as relações de parceria são todas informais, ou melhor, apenas comerciais, ou negociais. Na Figura 1 apresentamos as fases do ciclo de vida de um *cluster* desde as primeiras relações comerciais entre algumas empresas, passando por crescimento e verticalização, até seu estágio estruturado em que predominam relações formalizadas entre as empresas (consórcios e redes com empresa-mãe) e forte integração com as instituições de suporte.

Figura 1

Ciclo de vida de um *cluster*, adaptado de Eurada (1999) por Casarotto e Pires (2000).



A grande diferença da abordagem do desenvolvimento do sistema produtivo local para a abordagem da análise de *cluster* são os objetivos de suas análises, seu planejamento e sua intervenção.

Enquanto a abordagem da análise de *cluster* busca melhorar sua competitividade, a abordagem do desenvolvimento local, ou de estruturação de um sistema produtivo local, tem por objetivo a qualidade de vida na região. A macrorrede formada e os mecanismos de integração decorrem de um planejamento territorial mais abrangente que a simples análise da cadeia produtiva ou análise do *cluster*.

Um sistema produtivo local, típico do norte da Itália, pode ser resumido pela Figura 2.

Figura 2

Representação da macrorrede de um sistema produtivo local, com ênfase no instrumento de garantia de crédito. Fonte: Casarotto e Pires (2000).



Essa figura apresenta uma série de mecanismos de integração regional, normalmente de caráter virtual. Nota-se o destaque, em plano central,



Garantia mutualista, pequenas empresas e desenvolvimento regional

de uma Agência de Desenvolvimento Regional (ADR), territorial. Uma moderna agência é considerada um instrumento de integração de quarto grau, pois atua sobre toda a região e seus sócios são os entes públicos e privados que trabalham em prol do desenvolvimento da região.

No esquema, também notam-se dois instrumentos de integração de terceiro grau: um observatório econômico (ou centro de informação) e um centro catalisador de tecnologia (na Itália conhecido como *parco scientifico-tecnologico*). Esses instrumentos são igualmente virtuais e atuam no desenvolvimento do *cluster* em si, e seus sócios normalmente são os principais atores da cadeia produtiva desse *cluster* e parceiros públicos.

São ainda apresentados mecanismos de segundo grau, como associações empresariais e cooperativas de garantia de crédito, e, por fim, mecanismos de integração de primeiro grau, como os consórcios de empresas.

O interesse recai nas cooperativas de garantia de crédito ou, mais genericamente, nos instrumentos de garantia mutualista, abordados a seguir.

Instrumentos de garantia mutualista

Entre vários outros fatores de sucesso no desenvolvimento da micro e pequena empresa, destaca-se o apoio creditício. E o problema, normalmente, não é a disponibilidade de recursos, mas como fazer o dinheiro chegar às micro e pequenas empresas. Uma pesquisa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), no Rio Grande do Sul (AGC, 2005), demonstrou que 60% das micro e pequenas empresas apontaram o crédito como seu maior problema. Como efeito semelhante desse empecilho os seguintes percentuais foram indicados: 46% das empresas destacaram a exigência de garantias reais e 40%, a elevada taxa de juros.

Na grande maioria dos países, existem mecanismos garantidores de crédito, que facilitam a chegada do dinheiro às micro e pequenas empresas com taxas de juros similares às oferecidas às grandes empresas. Segundo Pombo e Herrero (2001, apud Baumgartner, 2004), as sociedades de garantia de crédito despontaram no início do século XX, mais precisamente em 1917, na França, onde houve forte impulso desse processo a partir dos anos 1950.

Um dos modelos que se destacam, quanto à organização e ao apoio às micro e pequenas empresas, é o da Itália, em especial o da região da Emília Romanha. Essa experiência positiva despertou o interesse de brasileiros que procuram estudar o caso e visitar aquela região nos últimos anos.

Na Itália, o sistema financeiro evoluiu bastante no que tange à disponibilização de recursos e à desburocratização do acesso ao crédito para as



Nelson Casarotto Filho

micro e pequenas empresas. Tal evolução deve-se, basicamente, à credibilidade do sistema de cooperativas de garantia de crédito e seu consequente baixo índice de inadimplência (atualmente, em torno de 0,6% na indústria, segundo Trevisan, 2005). Esse sistema teve início na década de 1960 e é constituído por pequenas cooperativas locais, compostas pelas próprias empresas, por entidades empresariais e pelo governo, com orientação solidária de melhorar o poder de barganha junto ao sistema bancário. Elas prestam garantias entre 50% e 80% do valor financiado, além de analisar e processar as solicitações de financiamento para os bancos e disponibilizar consultoria às empresas. Essas cooperativas, de caráter provincial, agrupam-se em consórcios de garantia financeira, que resseguram normalmente a operação em 50% da garantia prestada pela cooperativa singular.

Hoje, na Itália, o sistema conta com aproximadamente um milhão de associados e é considerado o de maior sucesso entre as experiências empreendidas em outros países. O sistema espanhol de sociedades de garantia recíproca, também muito observado, reúne cerca de 70 mil associados. Na América do Sul, diversos países dispõem de sociedades garantidoras. Na Argentina, por exemplo, são 7 mil e 500 associados. Em Portugal, há um sistema de sociedades de garantia mútuas (SPGM, 2005) que já atende aproximadamente 1.200 pequenas empresas.

Vale ressaltar, no entanto, que no mundo existem três grandes modelos de garantia coletiva de crédito:

1. Sistemas nacionais: são sistemas de países, como o SBA americano, FGPC, o Famp e o Funproger, brasileiros, que podem até ser interessantes aos bancos. Por serem “oficiais” e não locais, não geram comprometimento local, e, conseqüentemente, não contribuem para o sucesso dos empreendimentos, mas apenas para o retorno financeiro dos bancos. De qualquer forma, ajudam a disponibilizar mais crédito.

2. Fundos garantidores locais: apresentam a vantagem de gerar comprometimento local, mas, como o nome diz, são apenas fundos, que, a despeito dessa restrição, têm seu mérito.

3. Associações garantidoras: são a forma mais avançada de crédito, pois, além de ter o fundo garantidor, também prestam serviços aos associados, especialmente de elaboração e análise de projetos em convênio com os bancos. O grande exemplo é o já citado das cooperativas de garantia de crédito da Itália. No Fórum ítalo-latino-americano sobre “Desenvolvimento e Pequenas Empresas”, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo governo italiano, em fevereiro de 2000, em Verona, e vivenciado por este autor, três dos palestrantes italianos, entre os quais o



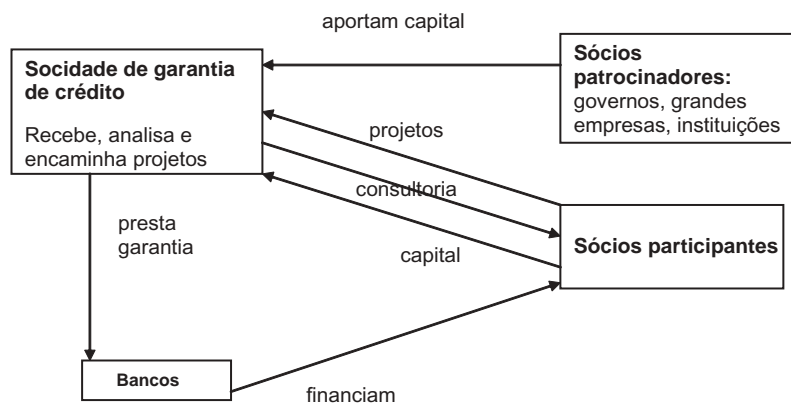
Garantia mutualista, pequenas empresas e desenvolvimento regional

então primeiro-ministro Massimo D'Alema, apresentam o sistema de cooperativas de garantia de crédito como divisor de águas para o desenvolvimento das pequenas e médias empresas na Itália, pois o aval de cunho local é extremamente eficaz porque força os empresários locais a encontrar solução para os casos-problemas.

Na Itália, esse modelo contribuiu para que as empresas se unissem em redes, consórcios e outras formas de associativismo com o objetivo de, juntas, pagarem os financiamentos, sem comprometer a cooperativa de garantia na honra do aval. Além do mais, colaborou para a desburocratização do crédito, pois os bancos puderam ter confiança de torná-las seus agentes e a elas entregar a análise do projeto, praticamente recebendo o contrato para assinar. Afinal, o crédito estava garantido. As cooperativas de garantia de crédito provinciais, por sua vez, unem-se em consórcios de garantia de crédito regionais, que resseguam as operações, o que proporciona mais credibilidade ao processo.

Figura 3

Esquema básico de uma sociedade de garantia de crédito



Fonte: Troster, 2005 (esquema adaptado).

A figura 3 apresenta um esquema básico de sociedade de garantia de crédito, que recebe as solicitações de apoio de seus sócios participantes, analisa as operações e as encaminha aos bancos, prestando a garantia. Na Europa, normalmente essas sociedades possuem sócios patrocinadores, com participação e decisão limitadas, que reconhecem na sociedade um instrumento de desenvolvimento regional.





Nelson Casarotto Filho

O caso brasileiro

No Brasil, o apoio ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas tem merecido cada vez mais a atenção das diversas esferas governamentais e entidades voltadas ao fortalecimento dessas empresas. Entretanto, muito ainda há por fazer para que esse segmento, fundamental para a economia, passe a desempenhar seu papel com a representatividade obtida em outros países mais avançados.

Em nosso país, sempre existiu um problema crônico no apoio financeiro às pequenas empresas, motivado pela elevada taxa de juros, bem como pelas dificuldades de ordem burocrática de acesso ao crédito (documentação, garantias, prazos etc.), cujos números de referência já foram apontados no estudo do Sebrae do Rio Grande do Sul (AGS, 2005). Hoje, é justamente o segmento das microempresas e empresas de pequeno porte que necessitam de empréstimos entre R\$ 10 mil e R\$ 100 mil, aquele que ainda enfrenta as maiores dificuldades de acesso ao crédito. Para as microempresas ou empresas informais, que precisam de financiamentos de até R\$ 10 mil, existem as ONGs de crédito solidário (microcrédito), apoiadas por programa específico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de mecanismos multilaterais como o Banco Mundial. Já para as que necessitam de um volume de crédito um pouco maior (acima de R\$ 10 mil), há associações de garantia de crédito como possível alternativa.

No Brasil existem algumas boas experiências em andamento. Na região Sul, por exemplo, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), que atua nos três estados do sul do Brasil, tem trabalhado em parceria com as cooperativas de crédito no crédito rural. Para os financiamentos de investimentos fixos, as cooperativas de crédito prestam garantia, cumprindo papel semelhante ao das cooperativas de garantia de crédito italianas. Em 2004, cerca de 6.100 operações de investimento fixo com recursos do BNDES (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, Fundo de Safra, Financiamento de Máquinas e Equipamentos – Finame, e BNDES Automático) foram efetivadas por meio de cooperativas de crédito rural. Nas operações de valores até R\$ 10 mil, o aval é prestado diretamente pela cooperativa de crédito, sem necessidade de garantia real. Para operações entre R\$ 10 mil e R\$ 100 mil, a cooperativa de crédito articula localmente o aval da cooperativa de produção, ou empresa integradora ao qual o produtor rural está ligado, ou ainda o aval do fornecedor do equipamento. Em Santa Catarina, particularmente, as cooperativas de crédito rural do Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob) criaram, cada uma, um fundo



Garantia mutualista, pequenas empresas e desenvolvimento regional

garantidor para quando não for possível articular o aval da cooperativa de produção ou empresa integradora.

Existe uma experiência bem-sucedida também no setor de serviços com a Transcredi, cooperativa de crédito das empresas transportadoras da região de Concórdia, em Santa Catarina. Em 2004 o BRDE efetivou, por meio da Transcredi, 58 contratos para compras de caminhões e reboques que totalizaram R\$ 15 milhões.

Mas é importante salientar que a experiência italiana recomenda a criação de cooperativas de garantia de crédito e não de cooperativas de crédito. E há uma explicação lógica para tanto: a cooperativa de crédito é, na realidade, um banco e, como banco, terá seus objetivos de retorno e risco nas operações, talvez em conflito com os objetivos dos associados, quando estes necessitarem de crédito de longo prazo a baixo custo. Em particular no caso brasileiro, essa situação se agrava, pois a aplicação de curto prazo apresenta risco menor e maior retorno, haja vista a representatividade das taxas de juros de curto prazo.

Já a cooperativa de garantia de crédito terá como objetivo intermediar e garantir o crédito, conseguindo, em associação com outras cooperativas, barganhar junto aos bancos as condições dos financiamentos para seus associados, como fazem as cooperativas da Emília Romanha.

A principal experiência nacional no setor industrial acontece em Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul. Lá existe em fase inicial de operação a Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha, cuja área de abrangência é a do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) da Serra Gaúcha. É uma experiência que conta com o apoio financeiro do BID e do Sebrae Nacional e que pode servir de base para um programa nacional.

Como entraves e sugestões para desenvolver esses mecanismos garantidores no Brasil podem ser indicados:

a) Ausência de uma legislação específica para consórcios permanentes de pequenas e médias empresas. Na Itália, por exemplo, diferentemente do que ocorre em nosso país, existe a figura da Società Consortile a Responsabilità Limitata (SCRL) ou Sociedade Consorciada de Responsabilidade Limitada. Também faltam mais facilidades para a criação de cooperativas de empresas – outra opção para a cooperação entre empresas na Itália.

b) Necessidade de a garantia prestada por instituições como nos “cases” citados ter status de garantia bancária, ou seja, efetivamente substituir a garantia real, o que facilitaria em muito a diminuição dos trâmites burocráticos. É imprescindível a ativa participação do Banco Central no processo de criação de um marco regulatório, o que já vem ocorrendo.



Nelson Casarotto Filho

c) No lugar de criar programas centralizadores, como o Fundo de Garantia de Promoção da Competitividade (FGPC) ou o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), seria interessante um programa nacional de criação de mecanismos locais de garantia coletiva. O BNDES, por exemplo, deveria montar um programa de criação de mecanismos locais, por meio de seus agentes, e utilizar o FGPC num segundo piso, ou seja, seria um apoio a instrumentos “regarantidores” ou “resseguradores”, ou então seria um instrumento garantidor complementar ao mecanismo local.

d) Vale lembrar que, na Itália, primeiro houve a criação do mecanismo (desde a década de 1960), para depois acontecer a regulamentação, que colocou as cooperativas de garantia em igualdade como os bancos de crédito cooperativo. No caso brasileiro, possivelmente acontecerá o inverso, ou seja, primeiro virá o marco regulatório e posteriormente será estabelecida a promoção do programa. Então, é necessário que esse marco regulatório seja suficientemente aberto para permitir que, aos poucos, encontre-se o modelo mais adequado ao Brasil. Ele deve ser constituído de que formas jurídicas: cooperativas, sociedades, associações? Devem ser equiparadas a instituições financeiras já em primeiro piso ou apenas no segundo? De quais porte e espaço geográfico? Como será a participação governamental? Essas são perguntas que só o tempo e a experiência responderão.

e) Por fim, é necessário registrar um debate que está acontecendo na Itália. O acordo de Basiléia II parece estar “forçando” um aumento de escala das cooperativas de crédito, por meio de fusões. Mas isso as fará perder a característica microrregional. Não se pode esquecer o que ressaltamos neste artigo: em desenvolvimento regional deve-se ter um mínimo de escala, mas também um máximo de espaço territorial, caso contrário não se consegue cooperação. E cooperação é a palavra-chave para o sucesso de um mecanismo de desenvolvimento regional. Deve-se resistir à tentação do tamanho, do grande, da concentração, uma característica mais recente do sistema bancário brasileiro.

Conclusão

Apresentamos uma configuração típica dos mecanismos de integração de um sistema produtivo local italiano, especialmente da região da Emília Romanha, detendo-nos no instrumento de garantia de crédito. Além da Itália, mostramos que vários outros países dispõem de mecanismos de garantia coletiva ou mutualista de crédito e que o Brasil já possui algumas experiências válidas, mas que muito há por fazer, particularmente na definição de um marco regulatório.





Garantia mutualista, pequenas empresas e desenvolvimento regional

Aliás, o Fórum Nacional de Sistemas de Garantias de Crédito, realizado em São Paulo em 31 de outubro e 1. de novembro de 2005, sob promoção do Sebrae Nacional, do Banco Central do Brasil e da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), revelou que diversas instituições têm grande interesse na implementação de um modelo brasileiro de garantia de crédito – e os primeiros passos já estão sendo dados. Por fim, foram apontadas algumas sugestões, entre as quais a flexibilização do marco regulatório, para que aos poucos o Brasil possa aprender a construir seu modelo.

Bibliografia

- AMATO NETO, João. *Redes de cooperação produtiva e clusters regionais*. São Paulo, Atlas, 2000.
- ASSOCIAÇÃO de GARANTIA de CRÉDITO (AGC). “Apresentação da Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha”. In FÓRUM NACIONAL. *Sistemas de garantia de crédito*. São Paulo, Sebrae/Bacen/Febraban, 2005.
- BAUMGARTNER, Regiane. *Propostas para implementação de um sistema de garantia de crédito mutualista como alternativa de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas no Brasil*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, EPS, UFSC, 2004.
- BERTINI, S. et al. *Análise da competitividade do setor agroalimentar de Santa Catarina*. Florianópolis, BRDE/FDRI, 1998.
- BIANCHI, Patrizio. *Le politiche industriali dell'Unione Europea*. Bolonha, Il Mulino, 1995.
- BIANCU, Paolo Leone. *Desenvolvimento turístico para o estado da Bahia pela comparação com o sistema da região da Sardenha*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, EPS, UFSC, 2003.
- CASAROTTO Filho, N.; PIRES, L. H. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local*. 2. ed., São Paulo, Atlas, 2000.
- CASAROTTO, Rosângela M. *Redes de empresas na indústria da construção civil: definição de funções e atividades de cooperação*. Tese de doutorado. Florianópolis, EPS-UFSC, 2002.
- CASAROTTO FILHO, N. *Anteprojeto industrial: das estratégias empresariais à engenharia*. Tese de doutorado de Engenharia de Produção. Florianópolis, UFSC, 1995.
- _____. *Projeto de negócio*. São Paulo, Atlas, 2001.
- CASAROTTO Filho, N. et al. *A experiência italiana para o desenvolvimento de pequenas indústrias em Santa Catarina*. Florianópolis: Fórum Catarinense de Desenvolvimento, 1996.
- CHAMALA, Shankariah. “Overview of Participative Action Approachs in Australian Land and Water Management”. In: CHAMALA, S., KEITH, K. *Participative Approachs for Landcare*. Brisbane, AAP, 1999.
- COSENTINO, F.; PYKE, F.; SENGENBERGER, W. *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso del'Italia e dei suoi distretti industriali*. Bolonha, Il Mulino, 1997.
- ESSER, K. et al. *Competitividad sistémica: competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Berlim, IAD, 1994.
- EUROPEAN ASSOCIATION OF DEVELOPMENT AGENCIES. *Clusters, Industrial Districts and Local Productive Systems*. Bruxelas, Eurada, 1999. Disponível em: www.eurada.org. Acesso em ????????????
- GOBBO, Fabio (org.). *Distretti e sistemi produttivi alla soglia degli anni 90*. Milão, Angeli, 1989.



Nelson Casarotto Filho

- GOMES, Gustavo Maia. *Desenvolvimento e política regional na União Européia*. Rio de Janeiro, Ipea, 1997.
- LORENZONI, Gianni (org.). *Accordi, reti e vantaggio competitivo*. Bolonha, Etaslibri, 1992.
- MACIEL, Maria L. *O milagre italiano: caos, crise e criatividade*. Rio de Janeiro, Brasília, Relume Dumará Panaletto 15, 1996.
- MARANGONI, Mario. “La normativa italiana sui confidi”. In: FÓRUM NACIONAL. *Sistemas de garantias de crédito*. São Paulo: Sebrae/Bacen/Febraban, 2005.
- MELLO, Ricardo Alexandre. *Sociedade de garantia solidária como alternativa de acesso ao crédito para micro e pequenas empresas no Estado de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, UFSC, 2002. 216 p.
- POMBO, Pablo; HERRERO, Alfredo. *Los sistemas de garantías para la pyme en una economía globalizada*. Egondi Artes Graficas, 2001.
- PORTER, M. *Competição*. Rio de Janeiro, Campus, 1999.
- PROPERSI, Adriano; ROSSI, Giovanna. *I Consorzi*. Milão, Il Sole 24 Ore, 1998.
- RAUD, Cecile. *Indústria, território e meio ambiente no Brasil*. Florianópolis/Blumenau, UFSC/FURB, 1999.
- SANTOS, Carlos Alberto. *Experiências brasileiras sobre sistemas de garantia de crédito*. São Paulo, Sebrae/Bacen/Febraban, 2005.
- SAUBLENS, C. et al. *Clusters, Industrial Districts, Local Productive Systems*. Euro-Rapport n. 6. Bruxelas: Eurada, 1999.
- SISTEMA PORTUGUÊS de GARANTIA MÚTUA (SPGM). “O Sistema Português de Garantia Mútua”. In: FÓRUM NACIONAL. *Sistemas de garantias de crédito*. São Paulo: Sebrae/Bacen/Febraban, 2005.
- STAMER, J. M. *Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil*. Policy Paper, n. 23. São Paulo, FES, março de 1999.
- STAMER, J. M. et al. *Competitividade sistêmica da indústria catarinense*. Relatório. Florianópolis, IAD-Fiesc, 1997.
- TREVISAN, Nichola, “Confidi – Modelo italiano”. In: FÓRUM NACIONAL. *Sistemas de garantias de crédito*. São Paulo, Sebrae/Bacen/Febraban, 2005.
- TROSTER, Roberto L. “Sistemas de garantia de crédito – Febraban. In: FÓRUM NACIONAL. *Sistemas de garantias de crédito*. São Paulo: Sebrae/Bacen/Febraban, 2005.
- ZALESKI NETO, J. *Formação de redes flexíveis no contexto do progresso regional*. Tese de doutorado. Florianópolis, EPS/UFSC, 2000.





colofón

