

Políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento local: empreendedorismo local e tecnologias sociais*

Ladislau Dowbor**

SUMÁRIO: 1. Os recursos subutilizados; 2. A articulação local dos subsistemas de apoio; 3. A interoperabilidade dos bancos de dados existentes; 4. A base informativa local; 5. A organização de um sistema integrado de apoio financeiro; 6. A promoção de cooperativas e frentes de serviços urbanos; 7. Comunicação e mobilização.

SUMMARY: 1. Underused resources; 2. Local articulation of the support subsystems; 3. Interoperability of the existing databases; 4. The local information system; 5. Organizing an integrated financial support system; 6. Promoting urban services cooperatives and fronts; 7. Communication and mobilization.

PALAVRAS-CHAVE: informação; cidadania; redes; tecnologias sociais; sociedade civil.

KEY WORDS: information; citizenship; networks; empowerment; civil society.

Inúmeras experiências de gestão local, de inovação tecnológica, de dinamização de pequenas e médias empresas, de expansão da economia familiar, de

* Artigo recebido em nov. e aceito em dez. 2004. O conceito de desenvolvimento local é utilizado de forma ampla, referindo-se ao conjunto de iniciativas que geraram formas alternativas e inovadoras de desenvolvimento a partir da base da sociedade. A Fundação Banco do Brasil tem utilizado o conceito de “tecnologias sociais”, que Singer definiu, na I Conferência Internacional sobre Tecnologias Sociais, realizada em São Paulo, SP, em 17 de novembro de 2004, como tecnologias que promovem a inclusão social. Sobre a evolução do conceito a partir das “tecnologias apropriadas” ou alternativas, ver o texto de Dagnino, Brandão e Novaes (2004). O Sebrae utiliza o conceito de “arranjos produtivos locais”, e outros conceitos têm surgido, mas no conjunto trata-se de um processo hoje amplamente reconhecido, ainda que de contornos difíceis de delimitar.

** Doutor em ciências econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, professor titular da PUC-SP e consultor de diversas agências das Nações Unidas. Endereço: Rua Sepetiba, 1102 — CEP 05052-000, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: ladislau@uol.com.br.

promoção de emprego através de iniciativas da sociedade civil organizada e de poderes locais continuam relativamente pouco conhecidas, e permanecem frequentemente isoladas, quando poderiam ter um impacto muito maior na economia como um todo. Este artigo visa dar subsídios para a organização de redes de apoio capazes de gerar efeitos multiplicadores, na linha da chamada *cross-fertilization*, ou interfertilização das iniciativas da área da economia social. Trata-se, portanto, de sugerir formas de organização da sinergia entre instituições financeiras de fomento, instituições de apoio tecnológico, de formação profissional, setores da academia, organizações da sociedade civil e outros atores do processo.

National policies for local development: local entrepreneurship and social technologies
Brazil is experiencing an impressive grass-root movement which has been led to thousands of economic and social development initiatives. Going far beyond the traditional visions of “small is beautiful” and alternative technologies, the process is creating a new economic culture: in this view, development is not something you expect to come from outside, either through government or through corporate initiative, but an integrated process of social mobilization. Local authorities, NGOs, community based organizations and other stakeholders are rolling up their sleeves, and generating a new climate of small scale initiatives which are spreading throughout the country. The problem is that the central government continues to underestimate the strength of this trend, and is very shy in creating a corresponding support network. This article presents a few ideas on how central government could help creating cross-fertilization and synergy between those uncountable initiatives.

1. Os recursos subutilizados

É interessante olhar a nossa situação pela ótica dos recursos subutilizados. A poupança do país, que atinge cerca de 20% do PIB, não é canalizada para financiar iniciativas de desenvolvimento, e sim para gerar ganhos financeiros, fenômeno caracterizado como esterilização de poupança. O crédito destinado a financiar iniciativas de desenvolvimento econômico e social é absurdamente baixo, e os juros absolutamente proibitivos. O resultado prático é, por exemplo, que o Sebrae ensina as pessoas a abrir uma pousada, mas o banco exige uma taxa de juros que inviabiliza a iniciativa. Em outros termos, há uma impressionante subutilização dos nossos recursos financeiros.¹

Encontramos uma situação semelhante em termos de recursos de força de trabalho. Temos 180 milhões de habitantes, dos quais 115 constituem a população em idade de trabalho (PIT) e, destes, 80 milhões constituem a população economicamente ativa (PEA). Se tirarmos os 20% de desempregados, chegamos a 65 mi-

lhões de pessoas que são as que efetivamente carregam a economia nas costas. Temos assim cerca de 15 milhões de desempregados (critério Dieese), e outros milhões que poderiam estar participando pois estão em idade de trabalho mas não encontram oportunidades minimamente atraentes. Se acrescentarmos que, além do estoque estrutural de desemprego acumulado, chegam anualmente mais de 1,5 milhão de novas pessoas, e que milhões de pessoas estão empregadas em atividades pouco produtivas como guardas noturnos, empregadas domésticas etc., torna-se óbvio que a subutilização da nossa força de trabalho constitui um dos principais problemas enfrentados pelo país. Não se pode melhorar a produtividade sistêmica da sociedade brasileira com tantos recursos parados.²

O solo agrícola constitui outro fator absurdamente subutilizado. Podemos utilizar a cifra de 90 milhões de hectares parados mencionados por membros do governo, os 110 milhões estimados pelo Banco Mundial, ou elevar o número para 150 milhões de hectares se incluirmos o desperdício do solo comodamente disfarçado sob o termo de “pecuária extensiva”. É compreensível a fome em países do Sahel africano. Mas termos dezenas de milhões de desnutridos num país com a disponibilidade de terra, de água e de clima favorável com que a natureza nos brinda, constitui um atestado impressionante de ausência de capacidade de gestão econômica e social.

A subutilização dos nossos recursos gera baixa produtividade sistêmica. Um desempregado representa um custo elevado, não só relativamente à sua contribuição potencial, caso fosse empregado, mas pela sua própria dificuldade de sobrevivência, que gera custos de saúde, de segurança, de problemas potencializados da inserção social e profissional dos seus filhos e assim por diante. A má alocação e subutilização dos recursos financeiros gera irracionalidades sistêmicas, pois quanto mais se faz render a especulação, mais poupadores desviam a sua poupança de investimentos produtivos para aplicações especulativas. A desnutrição associada à subutilização dos recursos agrícolas ocasiona custos diferidos imensos, pela baixa

¹ É importante lembrar que aplicações financeiras geram ganhos de transferência (um ganha o que o outro perde, sem aumento da riqueza social), enquanto investimentos geram ganhos que resultam do aumento de capacidade produtiva, com vantagens para a sociedade como um todo. Quando o crédito é utilizado para financiar iniciativas que reduzem gastos, não se caracteriza nenhuma “irresponsabilidade”. Um real gasto em saneamento básico economiza R\$4 em gastos com saúde, permitindo a recuperação com sobras do dinheiro gasto, e permitindo mais investimentos no ciclo seguinte. O problema não está no endividamento, mas em assegurar o uso produtivo do crédito, que permite saldar a dívida e fazer mais investimentos. Quanto ao eventual impacto sobre a inflação, ver os trabalhos de Sachs (2004) e Dowbor (2003). O argumento básico é que em condições de capacidade ociosa do aparelho produtivo, a expansão do crédito não gera pressões inflacionárias.

² Para cifras detalhadas sobre o trabalho, com análise dos dados do Censo, das Pnads e das PEDs, ver Dowbor, 2002.

produtividade das futuras gerações, sem falar dos problemas éticos evidentes. Ou seja, temos hoje uma economia de baixos salários mas de altos custos sistêmicos.

Um segundo eixo de irracionalidade econômica, social e ambiental está ligado à ausência de critérios básicos na priorização dos gastos públicos. Todos conhecemos a dramática situação de quase todas as cidades do país em termos de saneamento básico, e os gastos suplementares que essas deficiências geram em termos de saúde curativa. O déficit habitacional foi estimado em cerca de 6 milhões de casas. Habitações populares são baratas, e viver de maneira minimamente digna permite realizar economias impressionantes na área de saúde, da segurança, da produtividade dos estudos dos filhos e assim por diante. Sachs (2004) aponta para a elevação de produtividade sistêmica que poderia ser gerada pela dinamização de iniciativas de manutenção dos equipamentos já existentes nas cidades, já que a deterioração leva a custos ulteriores muito mais elevados. Essas atividades são todas intensivas em mão-de-obra, pouco intensivas em capital, e não envolvem custos em divisas. Têm como efeito indireto, ao serem organizadas de maneira descentralizada e participativa, a construção de capital social que permite uma melhor organização da sociedade em torno aos seus interesses.

O eixo das soluções está na articulação produtiva dos recursos existentes. Esta articulação não se obtém por decreto, e sim através da organização sistemática de programas de apoio, da criação de uma rede de sustentação das inúmeras iniciativas locais que contribuem para dinamização do desenvolvimento.

Não se trata de inventar algo novo, de partir do zero. A base econômica e social do país está se agilizando. As instituições que acompanham, estudam ou apoiaram as experiências de desenvolvimento local têm hoje algo como 10 mil iniciativas catalogadas. Singer cadastrou cerca de 20 mil iniciativas de economia solidária no Ministério do Trabalho. Da mesma forma como acompanhamos na televisão o *Pequenas empresas, grandes negócios* na área de pequenas e médias empresas, encontramos, com menos visibilidade por se tratar de experiências muito dispersas, inúmeras inovações em termos de gestão local de recursos subutilizados, envolvendo programas dos mais variados setores.

As iniciativas em curso não acompanham nenhum formato predeterminado. Em Londrina, um acordo com os caçambeiros permitiu a centralização do entulho recolhido na cidade junto a uma trituradora de entulho e fabriqueta de blocos, transformando um custo em lucro. No Amapá, a organização dos catadores de castanha numa cooperativa permitiu, através de uma parceria com a universidade e a disponibilização de um laboratório, a venda das essências extraídas diretamente às empresas de perfumaria da França, em vez da venda da castanha bruta aos atravessadores. As frentes de trabalho em Mauá contribuem para melhorar a infra-estrutura urbana, tiram os desempregados do desespero, e contribuem para a dinamização da economia local. A cidade de Piraf desenvolveu uma política integrada de conexão digital generalizada de todos os atores

sociais da cidade, com uma política de apoio a um conjunto de iniciativas como piscicultura, cooperativas de produção e assim por diante. No seu tempo de governador do Distrito Federal, Cristóvam Buarque estimulou os pequenos produtores rurais a vender o seu produto semi-elaborado e não em bruto, para aumentar o valor agregado (Programa Aprove).³

As inúmeras iniciativas empreendidas na base da sociedade raramente saem na mídia, e tendem a ser pouco conhecidas por quem limita o seu olhar às iniciativas governamentais ou de grandes empresas. No entanto, hoje são o objeto de uma sistematização e estudo por parte do programa Gestão Pública e Cidadania, da FGV-SP, onde o professor Peter Spink cadastrou cerca de 7 mil experiências inovadoras. O Cepam tem 430 experiências cadastradas no quadro do programa Novas Práticas Municipais. O Instituto Pólis publica há anos o boletim *Dicas Municipais*, atualmente sob direção de Veronika Paulics, e faz circular as inovações em todas as prefeituras do país. A Fundação Banco do Brasil acompanha cerca de 230 experiências de tecnologias sociais. Acompanham experiências inovadoras que promovem o desenvolvimento local instituições como o Ibam do Rio de Janeiro, a Fundação João Pinheiro e inúmeras outras organizações.

O quadro geral que se depreende é que são, quase sempre, de inovações organizacionais (em particular, articulando parcerias), freqüentemente acopladas a inovações propriamente tecnológicas (reciclagem de subprodutos, por exemplo), e arquiteturas financeiras diferenciadas (microcrédito, programas de autogestão ou de economia solidária). São significativas também as iniciativas dissociadas da economia monetária formal (por exemplo, programas familiares de saúde preventiva). Isto nos leva a uma compreensão mais ampla do conceito de tecnologias sociais, onde não se trata apenas de tecnologia de produção no sentido estrito, mas de formas inovadoras de organização do uso dos recursos disponíveis a partir de iniciativas descentralizadas e participativas, envolvendo portanto tecnologias organizacionais, financeiras e de informação.

O problema que se coloca pode ser formulado da seguinte maneira: como incentivar essas iniciativas, dar-lhes escala, replicabilidade, efeitos multiplicadores? Como tornar o solo mais fértil para que possam crescer melhor, como difundir as informações para que a aprendizagem de uma iniciativa se transforme em progresso para as outras?

2. A articulação local dos subsistemas de apoio

³ Para uma visão recente deste tipo de iniciativas, ver Eaes/FGV (2004). Ver também Spink (2004).

Pode-se dizer que o contexto institucional das iniciativas de desenvolvimento local está simplesmente desatualizado, em alguns lugares ou instâncias nunca existiu, em outros ainda atrapalha. Falamos aqui em desenvolvimento local, porque em última instância as forças que se articulam para fazer funcionar estas pequenas iniciativas pertencem a um espaço geográfico concreto, e na maioria dos casos a uma cidade, a um bairro, a um território onde o conhecimento direto entre os atores permite articulações criativas. O município de Cabaceira, situado em pleno agreste paraibano e com 5 mil habitantes, gerou um impressionante programa de caprinocultura articulado com turismo, coisa que nenhum consultor recomendaria, e que no entanto está apresentando resultados impressionantes.⁴ Temos portanto de enfrentar de maneira diferenciada situações extremamente diversificadas nos quase 5.600 municípios do país. Ou seja, temos de nos apoiar em formas de organização local que funcionem, adaptadas às condições reais, acompanhando o que as comunidades estão realmente motivadas para fazer.

O município de Silvânia, em Goiás, constitui outro exemplo interessante: ganhou um prêmio da Embrapa, pela excelência dos resultados no apoio à agricultura familiar. O estudo feito na PUC-SP indica que este resultado foi atingido não porque a Embrapa fosse particularmente eficiente naquela região, mas porque havia uma organização religiosa preexistente que gerou uma comunidade organizada que soube influir nos diversos programas de apoio (Embrapa, Pronaf etc.) de maneira que fossem complementares entre si, gerando uma sinergia que deu sentido ao conjunto.

Esta visão nos dá uma pista para a idéia principal que queremos sugerir aqui: os diversos subsistemas de apoio devem se articular no nível local para que sejam sistemicamente coerentes.

Esta necessidade resulta do fato que uma atividade — seja ela produtiva no sentido literal ou prestadora de serviços — representa um ciclo complexo onde as diversas partes precisam se encaixar de forma organizada. Em outros termos, uma iniciativa funciona apenas quando todas as partes funcionam. Quando Celso Daniel estimulou a formação da câmara do plástico no Grande ABC, começou formando uma organização dos próprios produtores, o que permitiu que se criasse uma parceria com a Unicamp para estudar uma estratégia de desenvolvimento para o setor, com o IPT da USP para organizar o apoio tecnológico aos produtores (Programa Prumo), o sindicato dos químicos para coordenar a requalificação dos trabalhadores (a Fiesp disponibilizou a escola Mario Amato da região), as prefeituras da região para os que precisavam ser alfabetizados, a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC para empreender a publicidade da marca dos produtos de plástico da região e

⁴ A popular feira do Bode Rei, com festa e comercialização, já ganhou o apelido jocoso de *Bode-shop*. Ver Eaesp/FGV (2004:87).

assim por diante. Em outros termos, trabalhou-se o ciclo completo do produtor, que envolve apoio tecnológico, linhas de crédito, comercialização, comunicação, controle de qualidade etc. Um processo de produção ou de prestação de serviços ou existe no seu ciclo completo ou emperra.

Por outro lado, as instituições de apoio se preocupam normalmente apenas com uma dimensão do ciclo de produção ou de prestação de serviços. O resultado prático se vê diariamente na discussão que tivemos oportunidade de acompanhar em diversas instituições de formação profissional: formam-se contadores, torneiros, marceneiros, mas não se ensina como gerar uma empresa nova, e nem se dinamiza o emprego local correspondente. O resultado é que onde havia um desempregado, agora há um desempregado com certificado. Em outros termos, a empregabilidade não é apenas um problema individual, de qualificação. No caso do setor de produtores de plástico já visto, a qualificação funcionou porque ao mesmo tempo foram tomadas iniciativas que dinamizaram o conjunto do ciclo produtivo.

Em outro nível, retomando o exemplo citado, uma instituição ensina as pessoas a formar e gerir uma pousada, mas não se organizou a linha de crédito correspondente, e a juros comerciais astronômicos a iniciativa já nasce morta. A idéia é que o Sebrae apóia um segmento de iniciativas, o Pronaf outro, o Senac outro ainda, a academia abre uma unidade de apoio técnico, numerosas prefeituras abriram incubadoras empresariais, cada instituição escolhendo os seus projetos favoritos, que passam a funcionar apenas enquanto o apadrinhamento se mantém, mas não geram a sua sustentabilidade ou a sua replicabilidade. O que necessitamos é que cada município tenha um tipo de fórum ou agência de apoio ou de fomento de iniciativas de produção e de prestação de serviços, onde os setores de atividades-fim possam se articular com os diversos sistemas de apoio, gerando um processo sinérgico.

Esta sinergia não se constrói se não houver uma organização mais articulada do apoio nacional às iniciativas locais. Os sistemas de fomento tendem a dar muita importância à sua própria lógica de funcionamento, e insuficiente atenção à organização da capacidade de absorção do apoio. De certa maneira, há muita tecnologia de produção de “sementes”, mas insuficiente esforço de melhoria do solo onde esta semente vai cair. Essa deficiência tem sido sentida por todas as instituições de apoio. É o que levou o Sebrae, por exemplo, a dinamizar uma solução institucional original, Arranjos Produtivos Locais (APLs). Foi também o que levou o BNB a criar o programa Gestão Participativa (Gespar) junto com o Pnud. No antigo Conselho da Comunidade Solidária, visando a produtividade dos programas, gerou-se o projeto Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), hoje promovido pela AED. O governo de Santa Catarina, por sua vez, optou pela criação de 29 regiões, com conselhos regionais de desenvolvimento que coordenam em média 10 municípios, com descentralização do orçamento do estado e gestão paritária por parte de representantes da sociedade civil, visando assegurar uma capacidade integrada e descentralizada de apoio.

Essas iniciativas são sem dúvida positivas, mas insuficientes na medida em que as instituições que as geram dominam apenas um ciclo do processo, e se articulam apenas parcialmente com as instituições de fomento. Uma dão assessoria técnica, outras a formação profissional, outras o microcrédito, outras ainda o sistema de gestão, mas o sistema permanece desarticulado. Para que funcione efetivamente um processo de apoio às iniciativas locais, tecnologias sociais, melhores práticas — seja qual for o termo que as designe — as diversas instituições têm de construir um sistema articulado no ponto de entrega do produto, no momento da chamada *delivery*. Se não, teremos sempre projetos caindo de pára-quadras, que sobrevivem enquanto durar o apoio de uma instituição determinada.

Não se trata de sugerir uma campanha de boa vontade e de reuniões interações. Mas sim de gerar dinâmicas institucionais que permitam que o processo se articule e se mantenha na base da sociedade. A visão geral que sugerimos é que os serviços de apoio existem, mas carecem de uma reformulação institucional que os articule. As propostas a seguir constituem alguns eixos práticos de ação, e envolvem:⁵ interoperabilidade dos bancos de dados; a organização de sistemas locais de informação; a articulação do apoio financeiro; a promoção de frentes de trabalho; a geração de uma capacidade local de comunicação e mobilização.

3. A interoperabilidade dos bancos de dados existentes

Uma iniciativa que pode ser imediatamente implementada é a disponibilização integrada do conjunto dos subsistemas de informação, cadastros de experiências, pesquisas acadêmicas e relatórios setoriais que existem dispersos e subutilizados nas diversas instituições. Independentemente dos eventuais aportes técnicos de instituições de fomento, qualquer pessoa ou organização local tem de poder identificar formas de organização, tecnologias e processos produtivos capazes de utilizar os recursos existentes e subutilizados, adaptando de forma criativa o que já funciona em outros lugares, evitando reinventar a roda. Gerar a ampla acessibilidade dos conhecimentos acumulados sobre tecnologias sociais constitui um fator importante de dinamização.

As iniciativas locais se caracterizam pelo fato de constituírem processos de pequena escala mas que podem se multiplicar. A sua eficiência está ligada à progressão geométrica que permite, ao favorecer e estimular pequenos avanços, mas

⁵ Reunimos aqui algumas sugestões já apresentadas em vários foros de discussão, pois constituem um conjunto sinérgico, e contribuem para a construção de uma rede de apoio para as iniciativas locais e os vários tipos de tecnologias sociais.

em grande número, atingir resultados expressivos. A Pastoral da Criança, para dar um exemplo, é uma ONG constituída por apenas 62 profissionais, mas que organizou 155 mil voluntários em 3.150 municípios, e é responsável por evitar 80% de hospitalizações infantis com ações preventivas, além de gerar uma queda radical da mortalidade infantil nos municípios onde trabalha. O custo por criança é de R\$1,15/mês. A economia para as famílias, reduzindo gastos com saúde e gerando portanto a capacidade de diversificar o consumo, é muito grande. A visibilidade dessas ações, individualmente, é muito pequena, mas uma densa rede de comunicação permite que cada núcleo, em qualquer parte do Brasil, possa saber quem está inovando, e de qual forma, para melhorar a saúde infantil, gerando mais efeitos multiplicadores. Não é problema ser pequeno quando se está bem informado e conectado numa rede de apoio.

Já vimos que essas experiências têm sido seguidas e estudadas por numerosas instituições durante os últimos anos, levando à constituição de riquíssimos bancos de dados sobre formas inovadoras de incentivar as economias e a organização social locais. Com a internet, tornou-se relativamente simples acessar cada um desses bancos de dados. Para facilitar a navegação, constituiu-se o “anel” (*ring*) de bancos de dados no endereço <[www.web-brazil.com/gestao local](http://www.web-brazil.com/gestao%20local)>, que facilita a navegação. É uma experiência de aproximar os bancos de dados com uma solução bastante rudimentar. Mas sem uma interoperabilidade que permita uma busca temática eficiente no conjunto dos bancos de dados.

Em termos práticos, trata-se na presente proposta de assegurar que qualquer usuário interessado em desenvolver uma iniciativa, por exemplo, de biotratamento de esgotos, possa colocar no instrumento de busca “biotratamento de esgotos” e encontrar uma lista de descrições de experiências sobre o tema, com um resumo de algumas linhas, e indicações básicas como local da experiência, data, dimensão do arquivo no banco de dados etc., e inclusive contatar as pessoas que estão desenvolvendo a experiência. O objetivo é maximizar o efeito multiplicador que um bom acesso a informações bem focadas permite para qualquer usuário, seja ele um jornalista que queira divulgar iniciativas, ou uma instituição financeira que queira acompanhar inovações, ou um centro de pesquisas interessado em sistematizá-las, ou ainda e, sobretudo, uma comunidade que queira tomar uma iniciativa para resolver um problema. O usuário da rede encontrará descrições de iniciativas em função do tema pesquisado, independentemente do banco de dados onde se encontra.

As informações serão listadas por unidades de informação, projeto ou iniciativa. O princípio da interoperabilidade está baseado no respeito às metodologias e formas de trabalho de cada banco de dados ou instituição organizadora da informação, ao mesmo tempo em que se cria um protocolo de navegação que permita que o mesmo instrumento de busca aceite pesquisa temática em qualquer um deles. É o mesmo princípio que permite, por exemplo, se queremos comprar uma passagem entre

São Paulo e Paris, que o nosso instrumento de busca levante os vôos disponíveis, horários e preços de qualquer companhia aérea que faz este trajeto, independentemente do fato de serem companhias de empresas ou de países diferentes. A forma como trabalhamos atualmente equivale à consulta telefônica que fazemos para uma viagem: temos de ligar para a Varig para saber os seus vôos, depois para a Air France etc., pois nenhuma informa sobre os vôos dos outros. Trata-se de ultrapassar essa compartimentação, como o faz hoje a consulta na internet.

Não se trata, na proposta de interoperabilidade dos bancos de dados, de gerar uma instituição que controle as outras, ou um banco de dados de bancos de dados, mas de definir protocolos comuns de transferência de dados que permitam que os bancos de dados existentes “conversem”, facilitando a vida do usuário e assegurando maior sinergia às iniciativas isoladas e interessantes que existem por toda parte. Gerar uma *cross-fertilization*, ou interfertilização das experiências, compatível com os poderosos instrumentos de comunicação hoje existentes e amplamente subutilizados. O fato dos softwares de interoperabilidade já existirem nas redes comerciais assegura que seja relativamente simples a adaptação de um software específico para o objetivo que definimos.

4. A base informativa local⁶

Cada instituição busca constituir o seu próprio sistema de seguimento, avaliação e controle, para poder apreciar a produtividade dos seus esforços. Esses sistemas de informação por setor de atividades são necessários para cada instituição individualmente, mas não nos informam sobre o impacto sistêmico do conjunto dos esforços, nem permitem que cada instituição possa se articular de maneira criativa no nível do chão de fábrica dos sistemas de apoio à produção que são os municípios, as cidades, os espaços locais de produção. A existência de sistemas paralelos e segmentados de informação não nos fornece uma visão de conjunto.

A racionalidade gerencial de qualquer sistema implica visão de conjunto. Pode-se dizer que os diversos atores que gerem de uma forma ou outra o município, desde o prefeito até os gerentes empresariais e dirigentes de organizações da sociedade civil, têm uma visão extremamente limitada e desinformada da sua própria realidade. A situação não é especificamente brasileira. O Banco Mundial (2003:163), no seu comentário sobre indicadores para o desenvolvimento urbano, salienta que

⁶ Ver Lassance Jr. (2004:135 e segs.).

apesar da importância das cidades e das aglomerações urbanas que abrigam quase a metade da população mundial, informações sobre muitos aspectos da vida urbana são escassas. (...) Até dentro das cidades tem sido difícil reunir e integrar um conjunto de dados. As áreas urbanas espraiam-se freqüentemente por sobre diversas jurisdições, sem que nenhuma agência particular seja responsável pela coleta e organização de relatório sobre o conjunto da área. Acrescente-se a estas dificuldades de coleta de dados os hiatos e superposições na coleta e os objetivos diferenciados das diversas unidades administrativas.

É importante salientar que não se trata de ausência de dados e de informações, já que estes são produzidos por inúmeras instituições. Mas sim ausência de uma *metodologia de sistematização* que permita aos diversos atores sociais, que de uma forma ou outra contribuem para o desenvolvimento local e a criação de atividades econômicas, sociais e ambientais, terem uma visão sistêmica, essencial para a sinergia de esforços.

A informação é um recurso precioso, e um poderoso racionalizador das atividades sociais. Preciosa também é a nossa limitada capacidade de atenção, hoje inundada por gigantescas quantidades de lixo informativo que nos desorienta. Na ausência de informações articuladas para permitir a ação cidadã informada, geramos pessoas passivas e angustiadas, iniciativas econômicas sem futuro. A informação constitui um gigantesco recurso subutilizado.

De forma geral temos a tradição de visualizar a produção da informação como um processo de baixo para cima. Organizamos informação para guiar as ações de governo, para melhorar as decisões de um banco de desenvolvimento, para organizar a política de investimentos de uma empresa, ou até para escrever uma tese de doutorado. Ou seja, a sociedade civil é vista de forma geral como *fornecedora* de informações, para que os centros de decisão que ficam mais acima possam levar os seus interesses em consideração, ou assegurar melhor os seus próprios interesses. Esse tipo de filosofia da informação é coerente com uma ideologia política que vê a sociedade como usuária, ou até como “cliente”, mas não como sujeito do processo decisório. O eixo central, portanto, consiste em entender que é a sociedade civil no seu conjunto que deve ser adequadamente informada, para que possa participar ativamente das decisões sobre os seus destinos.

A Prefeitura de Porto Alegre passou o seu cadastro de empresas que atuam na cidade, e que se registram para obter o alvará de funcionamento, para um mapeamento microrregional. Sabe-se assim onde estão os bares, as padarias, as farmácias, as indústrias químicas e assim por diante. Quando um cidadão quer abrir uma farmácia, por exemplo, em vez de registrar apenas, de forma burocrática, o pedido de autorização, permite-se ao candidato ver no mapa da cidade onde estão localizadas as farmácias existentes, quais regiões estão sobreequipadas, e em que partes da cidade faltam farmácias. Gera-se assim uma distribuição adequada dos equipamentos, sem precisar elaborar planos autoritários sobre a rede de farmácias e sem privar o cidadão da iniciativa, inclusive sobre a microlocalização final. A informação adequada e

acessível constitui um poderoso racionalizador econômico e permite que o econômico se cruze com o social e o ambiental.

No país, pode-se dizer que o nível de informação municipal é impressionantemente precário. Uma vez mais, não é por ausência de produção de dados, mas pelo fato de que são agregados em função de diversas instâncias de governo, das necessidades de produção de dados do IBGE, de pesquisas universitárias que geram teses que são tragadas pelas bibliotecas, ou que não se cruzam porque cobrem divisões territoriais sobrepostas e assim por diante.

A não-existência de uma metodologia padronizada de informações básicas municipais constitui uma fraqueza e um entrave particularmente importante hoje no país. Se considerarmos que os quase 5.600 municípios do país constituem de certa maneira os seus “blocos” de construção econômica, a ausência desse instrumento integrado de informação é gritante. Hoje um prefeito administra a sua cidade praticamente sem informações estruturais e gerenciais. Um dirigente empresarial, querendo desempenhar de maneira competente a sua tarefa, começaria provavelmente pela organização das informações, para ter uma visão de conjunto.

Um município, como unidade política, é de certa maneira propriedade dos munícipes, e todos precisam dispor de um sistema adequado de informações básicas sobre a cidade onde vivem. A informação está no centro desse processo, pois envolve diretamente todos os outros direitos. Segundo a Unesco (1995:280-282),

há uma grande diferença entre ter um direito e poder exercê-lo. Pessoas pouco informadas se vêem freqüentemente privadas dos seus direitos porque lhes falta o poder para o seu exercício (...) O acesso à informação é um direito que temos, como o acesso à justiça, e deveria ser assegurado gratuitamente como outros serviços públicos.

Além de um direito, a informação bem organizada e disponibilizada constitui um poderoso instrumento de auto-regulação na base da sociedade, pois todos os atores sociais, empresários, secretários municipais, organizações comunitárias etc., passam a tomar decisões mais bem informadas.

A presente proposta prende-se justamente ao fato de que a organização de um sistema básico de informações municipais — padronizado e portanto assegurando comparabilidade no tempo e entre municípios — constituiria uma iniciativa de excelente relação custo/benefício em termos de se melhorar a produtividade sistêmica:

- † melhorando a capacidade de gerenciamento municipal;
- † melhorando a participação informada da população;⁷
- † aproveitando um conjunto de informações que já existe;⁸

- † permitindo às instituições de apoio (Pronaf, Sebrae, FBB, Senac etc.) terem um sistema de referências para avaliar as suas iniciativas;
- † melhorando a capacidade do governo em geral de avaliar o desenvolvimento dos municípios do país e o impacto das suas políticas.

5. A organização de um sistema integrado de apoio financeiro⁹

Fui comunicado sobre os dados de uma pequena pesquisa feita em Bertiooga, onde analisaram o que acontece com o dinheiro depositado pelos residentes nas agências locais. Constataram que, de cada R\$100 depositados, R\$92 eram aplicados fora de Bertiooga. O que isto significa? Antigamente — hoje, antigamente significa algumas décadas atrás —, um gerente de agência conversava com todos os empresários locais, buscando identificar oportunidades de investimento na região, tornando-se um fomentador de desenvolvimento local. Hoje, o gerente é remunerado por pontos, em função de quanto consegue extrair. Ontem, era um sementeiro à procura de terreno fértil. Hoje, é um aspirador que deixa o vazio. No bolo de recursos públicos, os municípios, que subiram para uma participação de cerca de 17% com a Constituição de 1988, hoje estão em nível mais próximo de 13% (nos países desenvolvidos, a participação dos municípios se situa na faixa de 40 a 60%). Se somarmos os impactos da fragilização dos recursos públicos locais e do desvio das poupanças privadas pelas grandes redes de atravessadores financeiros, o resultado prático é que inúmeras pequenas iniciativas essenciais para dinamizar o tecido econômico local dos quase 5.600 municípios do país deixam de existir.

O que acontece com o cidadão comum, que não é nem governo, nem empresário, nem organizador do desenvolvimento local? Ele é tratado como cliente, na concepção moderna do termo. Primeiro, ele não escolhe o banco, pois este lhe é atribuído junto com o emprego. É o que podemos chamar de cliente cativo. Na realidade cada empresa negocia com o banco o seu plantel de futuros clientes e o cliente

⁷ Um grupo de 22 municípios do Oeste paranaense desenvolveu uma metodologia de Indicadores Municipais de Qualidade de Vida, com 26 indicadores básicos. Com isto, os habitantes passaram a poder votar em função de resultados reais em termos de qualidade de vida, e não mais em função de quantas camisetas o candidato distribuiu.

⁸ Um ponto de partida imediato poderia ser a proposta do presidente Lula de se constituir como objetivo de cada município o cumprimento dos oito objetivos do milênio, que envolvem 18 metas e 48 indicadores, como forma padronizada básica de indicadores de qualidade de vida local.

⁹ Ver artigo “Altos juros e descapitalização da economia”. Disponível em: <www.dowbor.org>, Artigos Online. Acesso em: 31 maio 2005.

abre a conta onde a empresa lhe paga. Esse ponto é muito importante, pois significa que para o comum dos mortais, não há realmente concorrência de mercado, e os bancos podem elevar tarifas ou cobrar juros que quiserem, dando apenas uma olhadinha de vez em quando no comportamento dos outros bancos, para não se distanciarem demasiado. O resultado prático pode ser visto das mais variadas formas: aparecem cifras como “juros médios para pessoa física”, que ultrapassam hoje os 100%.

Começam a aparecer alguns dados agregados, ainda que este escândalo maior da nossa economia mereça pesquisas mais sérias. Os resultados que vemos, apresentados recentemente em várias publicações, é que os custos financeiros consomem algo como 29% da renda familiar brasileira. Entra aqui, naturalmente, o fato de que empresas comerciais descobriram que se ganha muito mais dinheiro lidando com dinheiro do que com produtos. O pobre, por ganhar pouco, pode pagar pouco, e se vê obrigado a parcelar a sua magra capacidade de compra, a juros numa altitude onde já começa a faltar oxigênio. Estamos aqui além dos 200% ao ano.

O resultado é que a capacidade de consumo da população, essencial para incentivar as atividades econômicas do país, é esterilizada, pois grande parte da nossa capacidade de compra é transformada em remuneração da intermediação financeira. Assim, a paralisia atinge o governo, as atividades produtivas, a dinâmica do desenvolvimento local, e o elemento fomentador tão importante que é o mercado interno, fenômeno curiosamente chamado de “estabilidade”.

A realidade é que a cultura de intermediação financeira que se implantou no país não é mais de se identificar oportunidades de investimento, buscando fomentar produção e prestação de serviços, mas de se tirar a poupança local para transferi-la para diversos “produtos financeiros”. É importante notar que esta cultura impera nos bancos comerciais, mas impregnou também em parte os bancos oficiais.

Os bancos oficiais, na busca da construção de um sistema de apoio financeiro, estão estudando iniciativas de microcrédito, de linhas especiais de apoio à compra de materiais de construção, e temos alguns esforços de regulamentação que permitem às pessoas buscar um crédito de forma a fazer uma compra à vista, ou ainda pedir dinheiro emprestado na sua empresa. São iniciativas que ajudam, mas não apresentam uma articulação efetiva com as instituições de apoio como Sebrae e outros, gerando mais dispersão do que sinergia.

O subsistema de financiamento interessado em fomentar efetivamente as iniciativas locais de desenvolvimento, e com capilaridade grande como têm o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal ou o BNB, deveria formar conselhos locais ou regionais de fomento, ou algum outro sistema de articulação horizontal, onde a capacidade de apoio das várias instituições do sistema, as incubadoras municipais ou acadêmicas de empresas, as organizações da sociedade civil, possam contribuir para a gestão colegiada de verbas limitadas de recursos de fomento.

6. A promoção de cooperativas e frentes de serviços urbanos¹⁰

O Brasil vive, como vimos, um paradoxo de imensos recursos subutilizados, de necessidades prementes nos mais diversos setores, enquanto milhões de pessoas ficam sem emprego. Trata-se de encontrar caminhos para que os desempregados passem a se organizar em frentes de trabalho, construindo casas, participando de obras de saneamento básico, criando cinturões verdes em torno das nossas cidades. O processo permite melhorar a infra-estrutura urbana, gerar renda para os desempregados e demanda na base da sociedade, com isso incentivando os outros setores. São propostas práticas para colocar o “círculo virtuoso” em ação.

David Capistrano, então prefeito de Santos, defrontava-se com a impressionante degradação e poluição das praias. Cadastrou os desempregados da cidade, e organizou uma frente de trabalho chamada “Operação Praia Limpa”. A Secretaria do Meio Ambiente planejou os trabalhos necessários, e as praias foram efetivamente devolvidas, limpas, à população. Nesse processo, os desempregados ganharam salários e saíram do desespero. A população ganhou o espaço de lazer. Os restaurantes e hotéis voltaram a ter clientes. Com os impostos pagos, a prefeitura ganhou em impostos, podendo assim ressarcir-se do que gastou com os desempregados na frente de trabalho. Finalmente, a massa salarial gerada, ainda que modesta, traduziu-se em maior consumo dos desempregados, dinamizando uma série de atividades econômicas na cidade, aumentando inclusive o emprego formal que, se receava no início, viesse a ser degradado.

Com o cadastro montado e a experiência ganha, a prefeitura avançou depois com outra frente de trabalho destinada a reduzir os riscos de desabamento nos morros, com obras de microdrenagem, com efeitos semelhantes de melhoria da vida para todos na cidade. Pararam de cair os morros. O *Fantástico* não mostrou, pois quando não cai o morro não há notícia. Mas, para quem se preocupa com formas inovadoras de administrar os nossos poucos recursos, foi uma ótima notícia.

Neste campo, não é necessário reinventar a roda. Quando Roosevelt criou o New Deal, em 1933, os EUA tinham 14 milhões de desempregados. Com o programa de frentes de trabalho, abriu-se trabalho para milhões de pessoas em menos de seis meses. A gestão foi confiada a Harry Hopkins, numa estrutura flexível de 120 pessoas, com uma massa salarial de US\$22 mil (da época) por mês. Além de desenvolver uma infra-estrutura necessária para o país, e de devolver a dignidade aos de-

¹⁰ Frentes de trabalho ganharam má fama nos tempos em que os coronéis do Nordeste as usavam para realizar obras nas suas terras com diárias miseráveis. No entanto, trabalhando com garantias e carteira assinada, realizando trabalhos socialmente úteis e dinamizando a economia pelo consumo gerado, essas iniciativas se tornaram hoje essenciais para absorver a imensa massa de desemprego. As formas de organização podem ser cooperativas, mutirões, iniciativas municipais, consórcios ou redes: o importante é não deixar as pessoas no desespero quando há tantas coisas por fazer.

sempregados, o programa acelerou a demanda de bens-salário na base da economia, contribuindo para romper a estagnação econômica do país. Construíram estradas vicinais, melhorando o escoamento da produção agrícola, melhoraram a infra-estrutura escolar, generalizaram o saneamento básico, enriquecendo o país.

Na realidade, a geração de empregos, como motor de arranque de uma economia estagnada, tem a virtude de criar o fluxo de demanda indispensável para pôr em marcha o círculo virtuoso, e de permitir simultaneamente a redução das tensões sociais que estão se tornando insuportáveis. É o espaço onde o econômico e o social podem se articular, um dinamizando o outro. De certa maneira, convergindo com ações complementares como a promoção das exportações, programas assistenciais aos mais pobres e outros, a geração de empregos torna-se o eixo estratégico de revitalização da economia.

Construção de casas populares, desenvolvimento de cinturões verdes, organização da infra-estrutura urbana, geração de campanhas como de alfabetização e outras iniciativas devem ser empreendidas para transformar os nossos cerca de 5.600 municípios em um canteiro de atividades. Assim, estaremos simultaneamente gerando empregos (ainda que de forma temporária) e renda que aumentará o consumo de massa, e enriquecendo a base econômica de cada um dos nossos municípios, além de criar o tão importante capital social.¹¹

O emprego é o ponto onde as necessidades da economia (dinamização da conjuntura), as pressões sociais (geração de renda) e as necessidades prementes de construção da infra-estrutura urbana (casas, saneamento etc.) encontram uma solução convergente.

7. Comunicação e mobilização¹²

¹¹ A cidade de Mauá aprovou uma lei (Lei nº 3.255, de 14-2-2000) propondo a “execução de serviços emergenciais e de utilidade pública através de frentes de trabalho, objetivando o combate ao desemprego e incentivo à qualificação profissional”, apoiando-se nos termos do inciso LX do art. 37 da Constituição Federal. Basicamente trata-se de um contrato anual de trabalho, renovável por mais um ano, com a possibilidade de apresentação de uma pessoa por família, assegurando assim um impacto mais amplo em termos sociais, e envolvendo uma parte do tempo em trabalho, e outra parte em requalificação profissional. A última abertura de frente de trabalho teve 20 mil candidatos para 600 vagas. Os trabalhadores recebem um salário mínimo, têm carteira assinada. É mais um exemplo, está dando certo tanto economicamente como em geração de infra-estrutura e de redução de tensões sociais. Muita gente que participou dos primeiros ciclos encontra-se hoje empregada, pois o emprego, ainda que temporário, tem forte impacto na auto-estima, e a formação profissional associada ao emprego também ajuda.

¹² Ver artigo “Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável”. Disponível em: <www.dowbor.org>, Artigos Online. Acesso em: 31 maio 2005.

O pouco que existe em termos de comunicação local, como televisões locais e rádios comunitárias, tem sido objeto de ataques sistemáticos dos grandes monopólios da mídia. O direito de uma comunidade ter os seus instrumentos de comunicação é vital, e a sua ausência dificulta imensamente qualquer iniciativa participativa. O problema envolve tanto a dimensão jurídica (recuperação do direito), como soluções técnicas (para as pequenas emissoras) e de gestão (em consórcio, soluções intermediárias entre a privatização e a estatização).

Outra iniciativa que deve ser colocada em prática é o estudo da realidade local nas escolas. Os jovens hoje não aprendem nada sobre a cidade onde moram, a cultura de origem dos seus imigrantes, os seus problemas econômicos e sociais, o meio ambiente local e assim por diante. De certa forma, trata-se de organizar a participação das escolas na rede de informação cidadã, introduzindo nos currículos formais o estudo da cidade onde as crianças vivem. Assim, incentivaremos a elaboração de manuais escolares sobre cada cidade ou região, de atlas locais, como já se tem vários exemplos, enriquecendo a base de conhecimento cidadão de toda uma geração.

Da mesma forma que a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi) articula os meios de comunicação, jornalistas, ONGs e empresas que informam sobre problemas da criança e do adolescente, precisariam ser organizadas outras redes temáticas ligadas às iniciativas econômicas locais, informando sobre experiências inovadoras, alimentando a mídia com conteúdos que facilitam a dimensão participativa do cidadão. Não é difícil conceber, tal como existe o *Pequenas empresas, grandes negócios*, uma rede de “pequenas iniciativas, grandes resultados” na linha das iniciativas comunitárias, de experiências participativas. É importante lembrar que a informação só adquire qualidade quando é regularmente trazida à luz, avaliada, criticada, utilizada, tornando-se portanto indispensável a parceria muito dinâmica com os meios de comunicação.

Da mesma forma, puxar informações específicas para uma instituição de pesquisa, é relativamente simples. Organizar a devolução da informação produzida para a própria comunidade, para os cidadãos que são em última instância os donos do processo, é evidentemente mais complexo. Mas se trata, nesta era que evolui para a sociedade do conhecimento, de um desafio vital.

O desafio é grande. Criar instituições especializadas que tratam de uma fatia da realidade é relativamente simples. Organizar a colaboração e as redes interinstitucionais é bastante mais complexo. No entanto, devemos lembrar sempre que para o cidadão concreto a realidade não é fatiada em setores: a qualidade de vida é um processo integral.

Referências bibliográficas

ANDERSON, Moji. *Thinking out loud II: innovative case studies on participatory instruments*. Civil Society Papers. Washington: The World Bank Group, Latin America and the Caribbean Region, 2000. Disponível em: <www.worldbank.org/lacs>.

CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

CENTRAL ÚNICA DE TRABALHADORES — CUT. *Ação sindical no espaço local*. São Paulo: Escola Sindical São Paulo, 2001.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios intermunicipais de saúde, educação e assistência social no estado de São Paulo. *Informativo Cepam*, São Paulo, v. 1, n. 2, jan. 2001.

DAGNINO, Renato; BRANDÃO, Flávio; NOVAES, Henrique. Sobre o marco analítico-conceitual na tecnologia social. In: FINEP. *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

DOWBOR, Ladislau. Urban children in distress: practical guidelines for local action. *Journal of the Society for International Development*, Mar. 1996.

———. *O que acontece com o trabalho?* São Paulo: Senac, 2002.

———. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 2003.

———. Frentes de trabalho: uma proposta que gera emprego, desenvolve infra-estrutura e dinamiza o crescimento. *Caros Amigos*, v. 8, n. 87, jun. 2004. Disponível em: <www.dowbor.org>, Artigos Online. Acesso em: 31 maio 2005.

———; KILSZTAJN, Samuel (Orgs.). *Economia Social no Brasil*. São Paulo: Senac, 2001.

DRUCKER, Peter F. *Emerging partnerships: new ways in a new world*. New York: The Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management, 1998.

EAESP/FGV. *Histórias de um Brasil que funciona*. São Paulo: FGV, 2004.

HENDERSON, Hazel. *Building a win-win world: life beyond global economic warfare*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 1996.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

LANDIM, Leilah et al. Brazil: dimensions of the nonprofit sector. In: SALAMON, Lester M. *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*. Bloomfield: Kumarian Press, 2004.

LASSANCE JR., Antônio E.; PEDREIRA, Juçara S. Tecnologias sociais e políticas públicas. In: *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

PUTNAM, Robert. *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

SPINK, Peter (Org.). *Alianças na redução da pobreza: possibilidades e alcances*. São Paulo: FGV, Banco Mundial, Fundação Ford, 2001.

———. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 9, n. 45, dez. 2004.

SPOSATI, Aldaíza (Coord.). *Mapa da exclusão social na cidade de São Paulo*. São Paulo: Educ, 1996.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME — UNDP. *Human development report 2001: making new technologies work for human development*. Oxford: UNDP, Oxford University Press, 2001.

UNITED NATIONS EDUCATED, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION — UNESCO. *World information report 1995*. Paris: Unesco, 1995.

THE WORLD BANK. *World development indicators 2003*. Washington, DC: The World Bank, 2003.