

**COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)**

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NO BRASIL:
AS EXPERIÊNCIAS RECENTES NUM CONTEXTO DE
DESCENTRALIZAÇÃO**

**PROYECTO CEPAL/GTZ “DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA”**

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1972
28 de febrero de 2000

ORIGINAL: PORTUGUÉS

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NO BRASIL:
AS EXPERIÊNCIAS RECENTES NUM CONTEXTO DE
DESCENTRALIZAÇÃO**

Este documento foi preparado âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, pelo Sr. Franklin Dias Coelho, profesor.Dr. do Mestrado de Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil. As opiniões expressadas neste documento, que não foi sometido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade do autor, podendo não coincidir com aas da Organização.

00-02-160

SÚMARIO

SÚMARIO.....	iii
RESUMO EXECUTIVO.....	1
i. introduÇÃO: DESCENTRALIZAÇÃO E TERRITÓRIO. O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO	3
ii. OS CAMINHOS DOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NO BRASIL	7
iii. AS TENDÊNCIAS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL	11
1. Modalidade: A Modernização da Administração Pública Municipal	13
1.1. CURITIBA: Do Urbanismo à Geração de Renda	13
1.2. Pólo agroflorestral de Rio Branco-AC: A modernização de instrumentos tradicionais.....	15
2. A segunda modalidade: experiências ancoradas em programas de geração de renda e formas alternativas de financiamento.....	18
2.1. Programa de geração de emprego e renda de quixadá-ce: a articulação setorial de atores econômicos... 18	
2.2. Fundo de desenvolvimento agropecuário de tupandí-fundat.....	21
2.3. A experiência de porto alegre: um instrumento financeiro como eixo articulador do desenvolvimento Econômico Local	23
2.4. Brasília: O crédito com capacitação articulando projetos econômicos	27
3. A terceira modalidade: experiências de constituição de redes de desenvolvimento econômico local	29
3.1. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC - A integração da Prefeituras da Região Metropolitanas de São Paulo nas ações de Desenvolvimento Local.....	29
3.2. Experiência do Banco do Nordeste/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: O foco na capacitação no programa de Desenvolvimento Econômico Local	32
3.3. O sebrae e os mercados regionais no Estado do Rio de Janeiro.....	33
3.4. O Projeto Merco-Favelas	36
iv. OS ASPECTOS COMUNES E PERFIL GERAL DAS EXPERIÊNCIAS	39
v. UMA AVALIAÇÃO INICIAL E ALGUMAS PERGUNTAS QUE FICAM.....	41
vi. ALGUMAS DISCUSSÕES CONCEITUAIS QUE ORIENTAM A AVALIAÇÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47
ANEXO	49
MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL.....	49
Notas	53

RESUMO EXECUTIVO

O processo de descentralização no Brasil ocorreu, na década de 80, tendo como pano de fundo o debate sobre Reforma de Estado. Nos planos político, administrativo e tributário o projeto de democratização valorizou o poder local e os municípios com um discurso que percorria partidos conservadores e progressistas.

No plano municipal, o projeto de desregulação da esfera pública se legitima através da privatização de um conjunto de serviços urbanos, historicamente considerados como função do Estado. Como outra face da mesma moeda, propõem a descentralização político-administrativa sem uma contrapartida financeira nas áreas dos serviços públicos de interesse local.

Contudo, a forma grotesca como se desenvolveu o governo Collor desqualificou o debate sobre reformas estruturais. O *impeachment* de Fernando Collor acabou por adiar um implementação desta reforma estrutural e de embates políticos e sociais, embates estes que se realizariam no Governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual estas reformas encontraram bases de sustentação política para se viabilizarem.

É no interior deste cenário político de municipalização do território e de embates sociais no plano de reformas estruturais que ocorrem as experiências de desenvolvimento econômico local no Brasil, surgindo com maior intensidade, a partir do início dos anos 90. Estas experiências são estimuladas por três fatores principais: (i) o impacto do processo de reestruturação produtiva sobre os mercados de trabalho locais, exigindo políticas de geração de emprego e renda no âmbito municipal; (ii) os estímulos ao marketing e ao desenvolvimento de novos fatores de atratividade dos municípios, principalmente a partir de um certo esgotamento da guerra fiscal; (iii) e, por fim, a própria dinâmica interna do processo de descentralização e municipalização de serviços públicos que ocorre no país a partir da Constituição de 1988.

Com os municípios conquistando, através da Constituição, a maior autonomia política e financeira, ampliaram-se as experiências de descentralização de serviços urbanos e de gestão local democrática, cujos os exemplos mais significativos têm sido registrados nas experiências de orçamento participativo, do sistema único de saúde, e nas experiências de municipalização de áreas de transporte, habitação e saneamento básico. Definindo funções sociais da cidade a partir da função social da propriedade, a Constituição de 1988 viabilizou a intervenção reguladora das prefeituras através de planos diretores, obrigatórios para as cidades de mais de 20 mil habitantes.

I. INTRODUÇÃO: DESCENTRALIZAÇÃO E TERRITÓRIO. O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

O processo de descentralização no Brasil ocorreu, na década de 80, tendo como pano de fundo o debate sobre Reforma de Estado. Nos planos político, administrativo e tributário o projeto de democratização valorizou o poder local e os municípios com um discurso que percorria partidos conservadores e progressistas. Esta aparente homogeneidade revelou, contudo, conteúdos e projetos políticos distintos.

De um lado, o surgimento de uma nova cultura política, democrática e participativa, tensionava a saída do regime militar para além da democratização do Estado de Direito, afirmando a legitimação institucional dos novos atores sociais, como foi o surgimento e fortalecimento de entidades sindicais no ABC e a criação de Partidos Políticos surgidos por fora do projeto de transição lenta, gradual e segura planejado pelos militares. A consolidação institucional destes novos atores sociais exigiu novos campo de pactuação e negociação na esfera pública, deslocando o eixo da transição política e retirando dos militares o controle absoluto deste processo. A proposta de descentralização significava, no campo desta oposição ao regime militar, um processo de descentralização do poder.

De outro modo, por dentro do governo militar do General Figueiredo e do Governo Sarney que veio em seguida, procurava-se implementar uma primeira fase de reforma estrutural em que predominava a política neoliberal na qual a proposta de descentralização se articula ao desmonte do Estado, significando uma fase de desregulação em que se procura o alargamento de interesses privados e a redução da esfera pública.

Em meio a estes dois projetos e à reorganização das forças políticas com o fim do regime militar, moveram-se os interesses locais e regionais que se articulavam a estes dois projetos de descentralização.. Os debates, acordos e votações na Assembléia Nacional Constituinte, em 1988, expressaram, de modo contraditório, as concepções e práticas destas matrizes políticas diferenciadas. O confronto entre estes projetos mantiveram-se presentes, em permanente tensão, na regulamentação da Constituição Federal e na ampliação do processo de descentralização político-administrativa.

Cabe, portanto, a análise da síntese resultante do embate destes interesses que no plano institucional expressaram distintos projetos e noções de descentralização¹. A descentralização, enquanto um meio para se trabalhar políticas públicas, se insere com suas distintas concepções de

redistribuição de poder, podendo expressar um processo político de ampliação dos espaços democráticos ou uma estratégia de desregulação e redução do papel do Estado. Preteceille, ao comentar sobre o processo de descentralização na França, observa que a tendência de nova divisão entre Estado e poder local, através de processos de descentralização, tem afirmado uma concentração maior de capitais e a descentralização das políticas sociais, repassando aos municípios a responsabilidade de realizar a gestão de programas centrais de reprodução da força de trabalho.²

Neste sentido, a descentralização constitui-se em mecanismo de viabilização de projetos de reforma de Estado, no que se refere à reestruturação do pacto federativos; às competências de governo federal, estado e município e à definição de responsabilidade sobre o planejamento, gestão e controle dos serviços públicos municipais. A descentralização significa um princípio organizativo formulado a partir de definições anteriores para atingir objetivos posteriores. Constitui-se em um meio, tático ou estratégico, no âmbito do diversos projetos sobre reforma de Estado, ou seja, num campo de disputa no qual se materializam conceitos que expressam diferentes visões sobre objetivos de médio e longo prazo de uma reforma do Estado. No âmbito territorial, significava desenhos institucionais de incorporação do município no pacto federativo.

Entretanto, esta relação entre descentralização e processos de democratização não é recente no país. A Constituição de 1946 tinha também um caráter descentralizador. Contudo, o que faz a diferença na década de 80 é a presença de movimentos sociais impulsionando a reorganização jurídico-institucional e o exercício democrático da cidadania. A descentralização aparece na Constituição de 1988 articulada à definição de um novo pacto federativo, à ampliação da competência municipal, à municipalização de serviços urbanos, à gestão e política urbana, à reforma tributária e à participação popular.

O projeto de descentralização presente na Constituição de 1988 - pelo grau de centralização e concentração de competências na União, pelas ambigüidades na definição dos serviços públicos a serem municipalizados, pela peso grande de outras esferas de governo na administração local - configura uma *autonomia limitada*³ na perspectiva de auto-organização e de centro de poder soberano. A definição de exclusividade da União na elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território reitera concepções que não incorporam o município no pacto federativo e na construção de pactos territoriais.

A ausência de divisão institucional de trabalho, com papéis mais claros entre as esferas de poder, jogou para a legislação ordinária a própria construção do pacto federativo. Mas é na área de desenvolvimento urbano que o emaranhado jurídico-institucional tem implicações diretas sobre os possíveis conflitos de competência e dificulta arranjos institucionais que viabilizem processos de descentralização. As diretrizes de desenvolvimento urbano são de responsabilidade da União, a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente entre a União e o Estado, cabendo a União estabelecer normas gerais, e a política de desenvolvimento urbano é executada privativamente pelo Poder Público Municipal, aumentando a dificuldade e a complexidade da política urbana e tornando-a extremamente confusa do ponto de vista institucional.

A rigor, a Constituição Federal estabelece competências distintas em função da lógica intra-urbana e de processos macros de urbanização. A dinâmica de organização territorial referente à rede de cidades e ao seu planejamento caberia à União e aos Estados, deixando para os municípios a intervenção no uso e ocupação do solo nas cidades. Reproduz-se assim uma visão dual que isola o município de processos regionais, de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas. O plano diretor é a síntese desta concepção, que limita o exercício da política urbana à esfera municipal, que reduz o fato urbano ao território do município e induz a exclusão de ações de caráter supramunicipal.

Esta concepção não tinha nenhuma matriz ideológica, já que o próprio projeto de iniciativa popular de reforma urbana estava fortemente marcado por esta visão intra-urbana e também por uma defesa do município, municipalismo este que - impulsionado pelo fim do regime militar e crítica à centralização política administrativa - influenciou os debates da Constituição de 1988.

Os planos diretores irão reforçar uma concepção local e, em alguns aspectos técnicos/urbanísticos, com forte presença de teorias que lêem a cidade por uma ótica intra-urbana, retomando velhos debates sobre a cidade ideal que tanto os urbanistas perseguem. O debate toma o tom urbanístico.

A intenção de trabalhar os Planos Diretores como instrumento de Reforma Urbana ficou limitada a algumas cidades. Os planos diretores reafirmaram pactos territoriais conservadores no plano local, reproduzindo estruturas administrativas e operacionais viciadas, não conseguindo estimular a transformação de uma cultura paternalista e clientelista em um cultura baseada nos direitos coletivos e na construção da cidadania.

Por outro lado, tenderam a reforçar as visões intra-urbanas e isoladas das regiões e aglomerações. O raciocínio que se fecha na cidade e na lógica interna de produção do espaço urbano não apenas constitui grave erro de método, seu pecado maior é a falta de perspectiva regional, nacional e territorial.

A ausência de definições institucionais que assegurassem um pacto federativo abriu caminho para que os diversos projetos políticos territoriais, presentes no debate constituinte, procurassem se legitimar, seja na legislação ordinária no Congresso seja em experiências de gestão, tanto no plano federal como nos estadual e municipal. Neste cenário de estímulo a municipalização do território e redução do papel das regiões e dos Estados no pacto federativo que se inserem as experiências de desenvolvimento econômico local.

QUADRO SÍNTESE DO PACTO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

TEMAS	CONSTITUIÇÃO	LIMITES E POTENCIALIDADES
Pacto Federativo	Autonomia Municipal (Arts. 1º e 8º)	Pluralidade de centros de poder ainda que se mantenha a concentração de poderes e competências na esfera da União
Ampliação da Competência Municipal	Lei Orgânica própria e capacidade de auto-organização (Arts. 28 a 31)	Preservadas as autonomias políticas e de gestão econômico-financeira. Autonomia entendida como poder limitado ou poder hierarquicamente inferior. Traz inovações como a de criar, organizar e suprimir distritos; adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do solo
Municipalização de Serviço Urbano	Organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão os serviços públicos de interesse local	Ambigüidade no conceito de serviços públicos de interesse local
Competências Concorrentes	Ampliou o rol de competências concorrentes (Art.º 23)	Evita definir no texto constitucional a divisão de trabalho entre elas, jogando para a legislação complementar. Mantém uma área de conflito institucional ao limitar a competência dos municípios nas áreas de direito urbanístico; conservação da natureza, patrimônio histórico, educação, proteção e defesa da saúde.
Gestão Urbana	À União compete com exclusividade a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento e de ordenação do território; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte.	Transforma o desenvolvimento urbano numa área extremamente confusa do ponto de vista institucional, aumentando a dificuldade e complexidade da política urbana
Impostos Municipais	Criação de impostos municipais e aumentos das transferências	Municípios saem financeiramente fortalecidos
Política Urbana	Reconhecimento da questão urbana	Limita a política urbana à esfera municipal através do plano diretor
Participação Popular	Reconhecimento institucional	Novas possibilidades do exercício prático da cidadania

II. OS CAMINHOS DOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NO BRASIL

O debate sobre descentralização ganhou contornos mais nítidos com a vitória do governo Collor e a materialização de uma política neoliberal e de desmonte do setor estatal no país. No plano municipal, este projeto de desregulação da esfera pública se legitima através da privatização de um conjunto de serviços urbanos, historicamente considerados como função do Estado. Como outra face da mesma moeda, propõem a descentralização político-administrativa sem uma contrapartida financeira nas áreas dos *serviços públicos de interesse local*.⁴

Contudo, a forma grotesca como se desenvolveu o governo Collor desqualificou o debate sobre reformas estruturais. O *impeachment* de Fernando Collor acabou por adiar uma implementação desta reforma estrutural e de embates políticos e sociais, embates estes que se realizariam no Governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual estas reformas encontraram bases de sustentação política para se viabilizarem.

É no interior deste cenário político de municipalização do território e de embates sociais no plano de reformas estruturais que ocorrem as experiências de desenvolvimento econômico local no Brasil, surgindo com maior intensidade, a partir do início dos anos 90. Estas experiências são estimuladas por três fatores principais: (i) o impacto do processo de reestruturação produtiva sobre os mercados de trabalho locais, exigindo políticas de geração de emprego e renda no âmbito municipal; (ii) os estímulos ao marketing e ao desenvolvimento de novos fatores de atratividade dos municípios, principalmente a partir de um certo esgotamento da guerra fiscal; (iii) e, por fim, a própria dinâmica interna do processo de descentralização e municipalização de serviços públicos que ocorre no país a partir da Constituição de 1988.

Com os municípios conquistando, através da Constituição, a maior autonomia política e financeira, ampliaram-se as experiências de descentralização de serviços urbanos e de gestão local democrática, cujos os exemplos mais significativos têm sido registrados nas experiências de orçamento participativo, do sistema único de saúde, e nas experiências de municipalização de áreas de transporte, habitação e saneamento básico. Definindo funções sociais da cidade a partir da função social da propriedade, a Constituição de 1988 viabilizou a intervenção reguladora das prefeituras através de planos diretores, obrigatórios para as cidades de mais de 20 mil habitantes.

A Constituição Federal de 1988 reafirmou e reforçou o papel dos municípios como agente promotor do desenvolvimento urbano, priorizando, a partir dos planos diretores, a intervenção

urbanística e reguladora do uso do solo. A implementação dos Planos Diretores mostrou os limites de pensar a cidade a partir apenas de instrumentos do poder público para controle e regulação do uso do solo. Além de reproduzirem processos tradicionais de planejamento urbano, na sua grande maioria significaram uma relação de instrumentos urbanísticos sem definição de intervenção estratégica na cidade.

A ausência de diretrizes de desenvolvimento econômico na grande maioria dos planos diretores e o quadro de degradação de nossas cidades, de crescimento da pobreza e do desemprego, fizeram com que se acentuasse a iniciativa de prefeituras - em parceria com a iniciativa privada, com ONGs e formas associativas urbanas - para reconstruir a base produtiva da cidade, atrair atividades geradoras de emprego, promover as indispensáveis mudanças tecnológicas para assegurar a competitividade dos diversos setores econômicos.

Ao final da década de 80, este movimento de descentralização reforça o papel dos municípios no interior da federação, ao mesmo tempo que a política do governo federal, de integração competitiva do Brasil ao processo de globalização, determinava uma política territorial de integração de “focos de competitividade”, existentes no país, com o mercado mundial. O objetivo de melhorar a articulação destes focos dinâmicos com o exterior, especialmente com a América do Sul, colocou em plano secundário a consolidação do movimento de integração interna gerado pelas ações locais que recrudesciam com o processo de municipalização.

Esta dinâmica de integração competitiva com o mercado mundial tem produzido uma contratendência à lógica dominante de integração do mercado interno brasileiro que vinha pautando, nos anos mais recentes, a política industrial brasileira.. Esta lógica integradora comandava os investimentos em infra-estrutura, num movimento inacabado e sujeito às inflexões. Os projetos atuais de desenvolvimento econômico se concentram na articulação inter-regional e internacional (especialmente com o Mercosul), priorizando espaços dinâmicos do território brasileiro com os mercados externos.

Neste cenário, o discurso sobre a importância das micro e pequenas empresas como elo integrador e dinamizador do mercado interno não encontra eco nas políticas oficiais. O SEBRAE, instituição nacional que articula representações estaduais com autonomia financeira e gerencial, tem seus serviços influenciados por estes dois pólos de estratégia política de fortalecimentos de micro e pequenas empresas. Suas atividades oscilam desde a promoção de encontro de negócios voltadas para o mercosul à programas de fortalecimento de ações locais a partir da constituição de balcões de prestação de serviços em cada município.

As ações locais ocorreram, neste cenário, de modo isolado, sem uma interlocução institucional, e ancorada em políticas setoriais diversas. A tentativa maior de integração pública-privada em projetos de geração de renda se realizou através do *Movimento contra a Fome, a Miséria e Pela Vida*⁵, que trabalhou parcerias públicas-privadas e incentivou ações locais com empresas

públicas, empresas privadas e ONGs. Estas ações se ampliaram inicialmente como ações filantrópicas na distribuição de cestas básicas, definindo posteriormente uma segunda fase com o objetivo de geração de renda em comunidades carentes, principalmente através de fundos rotativos. O governo federal procurou incorporar esta experiência através do Conselho Comunidade Solidária, presidido por Ruth Cardoso⁶. Criado em 1995 para contribuir na articulação entre governo e sociedade, o Conselho Comunidade Solidária estimulou ações de alfabetização e capacitação, além da divulgação de experiências exitosas desenvolvidas por prefeituras. Estas ações, contudo, expressam uma dimensão de política local não reativa, trabalhando com empreendimentos no campo da sobrevivência familiar; não integrada, na medida que não trabalha com uma visão de redes sociais e de integração vertical e horizontal de cadeias produtivas; e não sustentável, por não trabalhar ação de longo prazo pensada em termos de rede de atores sociais e capacidade de integração destes processos produtivos ao mercado.

Estas noção de integração e sustentabilidade tem percorrido o debate sobre as experiências de desenvolvimento econômico local. O próprio Conselho Comunidade Solidária, ao estabelecer uma rodada de interlocução política sobre programa de geração de renda, identificou a diferença entre estes programas setoriais e processos integrados de desenvolvimento local. Por outro lado, o Banco do Nordeste, junto com ONGs que trabalham com projetos de desenvolvimento econômico local, organizaram em 1997 um *Fórum Nacional de Desenvolvimento Econômico Local*, com o objetivo de propor um desenho institucional de inserção destes projetos numa política nacional, procurando estabelecer também um grau de interlocução com o governo federal.

A sustentabilidade, quando a focalizamos em termos econômicos, nos coloca o objetivo de compartilhar de forma equitativa os benefícios do desenvolvimento e garantir uma estabilidade de longo prazo na geração de renda e postos de trabalho de uma localidade. Em sua dimensão política institucional significa criar as condições e ambiência para as atividade de cooperação e integração entre os atores sociais mais relevantes. Esta noção de sustentabilidade exige o repensar dos marcos institucionais no qual a noção de estabilidade macroeconômica deve incorporar uma política pública descentralizada. Na medida em que o caminho da reestruturação produtiva gera a exclusão social e territorial de setores econômicos e sociais, focalizar o desenvolvimento econômico local significa desenvolver condições para uma integração entre potencialidades locais e os circuitos econômicos regionais e nacionais.

Desenvolvimento Econômico, pensado no âmbito local, é um processo de articulação social que visa a inserção de todos os segmentos sociais em novas dinâmicas econômicas, políticas e culturais. Esta articulação local é perpassada por políticas setoriais que se consolidam numa relação tensa de dinâmicas distintas. Para fins de seleção das experiências, procuramos diferenciar ações locais e programas setoriais daquelas experiências a serem identificadas com visão mais integrada e sustentável de desenvolvimento local. Neste sentido, podemos definir algumas características básicas que configuram um processo de desenvolvimento econômico, a saber: a inserção de todos os segmentos sociais a novas dinâmicas econômicas e políticas-culturais; a geração e consolidação das

iniciativas empreendedoras locais; a harmonização e regulação das relações comunidade e empresa em seu contexto sócio-ambiental; a construção da sustentabilidade econômica das atividades locais; o desenvolvimento de um ambiente inovador e gerador de oportunidades.

III. AS TENDÊNCIAS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

As primeiras experiências de desenvolvimento econômico local têm como seu centro articulador a emergência novas modalidades de financiamento e apoio para o desenvolvimento dos pequenos empreendimentos e das experiências de produção comunitária. Este é um processo que vem se caracterizando por mudanças nos padrões culturais dos grupos envolvidos, presença de instituições flexíveis de financiamento e capacitação, vontade política de alguns governos, integração entre os agentes públicos e privados, e inovações nas formas de gestão e organização dos empreendimentos.

Regra geral, o principal ator que vem impulsionando esse processo ainda é o setor público, notadamente as prefeituras municipais. Obviamente que estas vêm contando com o apoio de federações empresariais, fundações privadas de pesquisa e capacitação, associações empresariais de âmbito local e regional, etc. Contudo, só recentemente é que as instituições empresarias têm adotado uma postura mais ativa no sentido de reconhecer o papel estratégico assumido pelos pequenos empreendimentos no país. A partir da mudança do papel do Estado nacional enquanto único agente organizador da sociedade e promotor do desenvolvimento econômico, o poder local passou a assumir papel de destaque na execução de estratégias regionais e locais de desenvolvimento. Tendo em vista sua proximidade com agentes econômicos locais e com atores estratégicos para a mobilização da sociedade civil, este vem assumindo, em alguns municípios, papel fundamental na dinamização da economia e no estímulo às vocações do lugar.

Os principais limites que se interpõem ao pleno desenvolvimento desse processo. relacionam-se não só aos limites financeiros das pequenas prefeituras, mas também à ausência de padrões de gestão eficientes, à pouca credibilidade social de muitas das Prefeituras, ao desconhecimento de experiências alternativas de produção e tecnologias de baixo custo e ao isolamento em relação aos centros de pesquisa e capacitação de pequenos empreendimentos. Por outro lado, não se pode deixar de considerar a ausência de uma cultura empreendedora, principalmente em regiões onde ela se faz mais necessária. Entre outros fatores, esse perfil cultural também expressa o predomínio de práticas assistencialistas, gerando imobilismo social e inflexibilidade frente à propostas de caráter inovador.

No rastro de surgimento de formas alternativas de financiamento e de ações de promoção econômica das prefeituras, vêm se configurando algumas tendências básicas de intervenção de desenvolvimento econômico local, as quais se diferenciam pelo foco articulador, pelo ator promotor, pela estratégia e pela escala de atuação.

A primeira modalidade de experiência de desenvolvimento econômico local representa um desdobramento modernizador de formas de atuação mais tradicionais na área urbanística ou política-administrativa, realizada através da modernização da infra-estrutura local, a criação de distritos industriais dotados de centros de comunicação, a criação de incentivos fiscais, e a articulação administrativa e financeira entre prefeituras de uma mesma região com o objetivo de criar uma infra-estrutura comum para investimentos industriais. Esse fenômeno está presente principalmente no sul de Minas, sul de Goiás, interior de São Paulo, norte do Paraná, e mais recentemente sul de Mato Grosso do Sul; regiões onde o poder local tem procurado aproveitar as condições da infra-estrutura de transportes e comunicações para capturar investimentos no quadro de integração econômica propiciado pelo Mercosul.

A segunda modalidade são aquelas experiências que vêm ancoradas em programas de geração de trabalho e renda, principalmente os que trabalham formas alternativas de financiamento. Um exemplo desta modalidade é a reorganização de linhas de financiamento e apoio de políticas tradicionais destinadas a pequenos agricultores e empreendedores - como é exemplo o Projeto Produzir no Estado da Bahia - que estimulam o público-alvo a gerir os créditos liberados através de conselhos comunitários e pequenas cooperativas. Nessa experiência o que se procura é a corresponsabilidade dos beneficiados e o estímulo ao cooperativismo, incentivando o espírito de cooperação e de iniciativa entre segmentos socializados sob formas tradicionais de produção e organização social. Normalmente são linhas de financiamento para a agricultura familiar ou pequenos grupos de artesãos. Em exemplos como estes o controle do processo decisório sobre os financiamentos continua com o órgão gestor, visto que geralmente são programas vinculados às secretarias estaduais encarregadas de gerenciar recursos das agências internacionais de financiamento, como o BID e BIRD.

As experiências mais significativas dentro desta segunda modalidade são aquelas que têm surgido no rastro dos denominados "bancos sociais", que são instituições de financiamento e capacitação que realizam empréstimos a pequenos empreendedores e cooperativas a juros abaixo dos cobrados pelo mercado, sem necessidade de garantias formais. Normalmente estas instituições adotam o denominado aval solidário, constituído por pequenos grupos que se responsabilizam coletivamente pelos créditos. Nessa vertente existem as instituições que visam exclusivamente o fornecimento do crédito, como o PORTOSOL em Porto Alegre, e as de crédito e capacitação, que acompanham a elaboração da proposta, capacitam o tomador de empréstimo, oferece cursos de gerenciamento, atuam na reciclagem da mão-de-obra, etc. Este último modelo é o que tem sido preponderante na experiência brasileira recente, e tem gerado experiências significativas, articulando linhas de geração de emprego e renda e capacitação num mesmo programa. Este é o exemplo da experiência exitosa em Quixadá, que vem conseguindo reduzir substantivamente o desemprego no município, elevar a renda e estimular a vida econômica do lugar.

Essa vertente é significativa em termos de participação social, inovação organizacional e a que apresenta maior potencialidade de incorporação dos segmentos sociais que não integram os

circuitos mais dinâmicos da economia e são aliçados do sistema financeiro tradicional. Trata-se de uma opção que vem mobilizando os três níveis de governo, articulando instituições governamentais e incorporando setores da sociedade civil, como associações comunitárias e instituições representativas do empresariado. Também é um fenômeno que vem estimulando o espírito empreendedor e contribuindo para organizar os segmentos sociais envolvidos com esse processo.

Uma terceira modalidade são experiências de constituição de redes de desenvolvimento econômico local e que não tem necessariamente a prefeitura como agente promotor de desenvolvimento. Esta modalidade se distingue da segunda por definir um campo de ação mais amplo do que uma política setorial de geração de trabalho e renda. Seu foco está na integração e articulação local de atores econômicos e sociais, não se restringindo a uma política setorial ou ao desenvolvimento de um instrumento de intermediação financeira sem trabalhar os circuitos produtivos e suas demandas reais. O eixo articulador desta integração de atores locais de desenvolvimento econômico pode ter seu foco na capacitação, cuja a experiência mais significativa é a do Projeto BNB/PNUD que tem o Nordeste como área de atuação; como também pode estar significando um leque de iniciativas que se enquadram em experiências de planejamento estratégico para o desenvolvimento local, que está sendo implementado em regiões e municípios do Estado do Rio de Janeiro, ou mesmo em regiões do semi-árido nordestino, como é exemplo o Município de Santa Quitéria-CE, que elaborou seu plano estratégico em convênio com o SEBRAE através da metodologia de auto-diagnóstico para identificar as potencialidades locais e criou Comitês Executivos Setoriais.

Nestas experiências de planos estratégicos de desenvolvimento econômico local, destaca-se o projeto desenvolvido pela Fundação Friedrich Ebert, em parceria com o IBAM. Este projeto tem seu campo de atuação no Estado do Rio de Janeiro e desenvolve uma ação inovadora através de metodologia cujo o elemento estruturante são as redes de atores sociais e a capacidade destas estabelecerem caminhos da sustentabilidade institucional e econômica da comunidade.

Com o intuito de ilustrar esse fenômeno, foram selecionadas experiências de diferentes regiões do país, organizadas segundo as três modalidades. O objetivo é fornecer exemplos inseridos em contextos territoriais distintos, visando identificar o que há de comum nessas experiências de desenvolvimento local.

1. Modalidade: A Modernização da Administração Pública Municipal

1.1. CURITIBA: Do Urbanismo à Geração de Renda

Curitiba é uma cidade conhecida pela criatividade de seus projetos urbanísticos, mas tem também seu perfil industrial. Desde a instalação da Cidade Industrial, em 1973, a economia da cidade tem experimentado uma taxa de crescimento bastante significativa em comparação aos índices nacionais. O crescimento médio da economia curitibana é de 7,1%, contra uma média nacional de 4,2%.

A indústria gera 37,8% do PIB e 28% dos empregos formais, em cerca de 5,6 mil estabelecimentos. Entre as principais indústrias estão a Bosch, Furukawa, New Holland e Volvo.

Atualmente, o setor é o carro-chefe da economia curitibana. Os serviços geram exatamente a metade dos empregos no setor formal, representando 37,2 % do PIB municipal por meio de 36,6 mil estabelecimentos. O setor se mantém como o maior empregador, abrangendo 257,9 mil pessoas. O comércio responde por 24,8% do PIB municipal, 18% dos empregos formais, com 15 mil estabelecimentos empregando cerca de 98 mil pessoas.

A atividade econômica de Curitiba tem se diversificado nos últimos anos, em função da consolidação do município como pólo de indústrias de ponta e de serviços especializados. De uma economia baseada no beneficiamento da madeira nos anos 70, a cidade está caminhando para a condição de centro de manufatura de bens duráveis, com ênfase para material elétrico e de transportes.

Contudo, este dinamismo do setor industrial não gerou processo de integração vertical no interior das cadeias produtivas. Só mais recentemente Curitiba iniciou programas multisetoriais, que integram projetos de infra-estrutura urbana a projetos de geração de renda, cujo o exemplo mais expressivo é o Linhão do Emprego. O objetivo do projeto é criar um eixo de desenvolvimento econômico e social abrangendo 14 bairros da periferia de Curitiba.

O projeto consiste em aproveitar a faixa de segurança das linhas de transmissão de energia da Copel, entre os bairros do Atuba e Santa Quitéria, numa extensão de 28 quilômetros. Será uma grande via de circulação entre os bairros, induzindo o crescimento do comércio e serviços. Ao longo de seu traçado, a Prefeitura vai implantar pólos de emprego, ou seja, áreas que concentrarão equipamentos voltados à criação e ao fortalecimento de empresas.

Um exemplo desses equipamentos é o barracão comunitário, onde a população poderá implantar pequenas empresas, com o apoio de centros de treinamento de trabalhadores e qualificação empresarial. O primeiro barracão comunitário foi inaugurado este ano e sintetiza esta visão de projetos integrados de infra-estrutura e criação de áreas urbanas que sejam pólos de comércio e serviço. Os barracões, estruturas de 1.070 metros quadrados, darão suporte ao desenvolvimento de micros e pequenas empresas.

O programa Linhão do emprego é realizado em parceria com o Banco do Brasil e, BNDES. No caso do BNDES utiliza-se de uma linha de financiamento que integra programas de melhorias urbanas à de geração de emprego e renda, financiando R\$ 35 milhões do total de R\$ 100 milhões O barracão comunitário é parte de um projeto de uma Agência do Empreendedor. A agência vai atender com prioridade os micros e pequenos empresários da área do Linhão. A Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC) vai manter na agência 24 alunos e 2 professores das áreas de administração de empresas, economia e ciências contábeis para dar assistência ao empreendedor, antes e depois do crédito.

Deste modo, o projeto de Linhão caracteriza-se por um projeto urbanístico que envolve obras e ações capazes de alterar o perfil de diversos bairros incluídos em sua área de abrangência, como unidades de saúde, creches, áreas de lazer e novas linhas de transporte com obras de pavimentação.

Outros projetos estão sendo desenhados. Um deles é o empório metropolitano considerado pela administração municipal, juntamente com o Linhão, um dos principais instrumentos para promover a geração de emprego e renda. Enquanto o Linhão está voltado para as pequenas e microempresas do setor industrial, o Empório visa estimular o chamado produtor caseiro e tem como principal característica uma clientela formada basicamente por mulheres. Quase 80% dos inscritos no programa são donas de casa que usam a própria residência como local de produção e, com isso, ajudam a reforçar o orçamento doméstico.

O artesão-produtor receberá acompanhamento e orientação técnico-artístico e empresarial, orientação nos aspectos legais da produção, divulgação dos produtos, facilidade de acesso às linhas de financiamento, incentivo e orientação para a formação de oficinas de produção comunitária (atendimento aos produtores caseiros que detêm a técnica, mas não possuem local e condições para atender a pedidos maiores) e ampliação de oportunidades de comercialização de seus produtos.

Esta é um caminho que integra as experiências de programas e projetos urbanísticos com objetivos de gerar renda e emprego em determinadas áreas da cidade. Não tem a dimensão de um projeto integrado do município enquanto uma estratégia de desenvolvimento econômico local, de identificação de suas cadeias produtivas, de ação de concertação de atores estratégicos que articulasse a produção industrial aos diversos nichos de economia popular. Como são também projetos muito recentes, não há ainda como fazer um avaliação de impacto.

1.2. Pólo agroflorestal de Rio Branco-AC: A modernização de instrumentos tradicionais

No Estado do Acre vem sendo desenvolvido o projeto de implantação de pólos agroflorestais no entorno rural da capital. A proposta, gerenciada pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, objetiva distribuir lotes de 3,5 a 5 ha. para assentamentos de famílias oriundas do campo e que atualmente residem na periferia do município. O padrão de assentamento adotado foi o de núcleos agrícolas dotados de infra-estrutura básica, onde os produtores rurais recebem insumos, ferramentas, apoio técnico e gerencial para o processo de produção.

A iniciativa conta com a participação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia(SUDAM), Ministério do Meio Ambiente, Sindicato dos Pequenos Produtores e Assalariados de Rio Branco, EMATER-AC, EMBRAPA-CEPAF-AC, Universidade Federal do Acre e do Grupo de Pesquisa em Sistemas Agroflorestais(Pesacre). O público-alvo potencial do projeto são as cerca de 20 mil famílias de ex-seringueiros e ex-produtores rurais expulsos do campo pelos grandes projetos agropecuários. A meta inicial é atender a 1% desse universo(200 famílias), organizando os produtores em núcleos agrícolas e criando condições para que possam produzir em condições satisfatórias.

A idéia do projeto se insere numa perspectiva de realização de uma “reforma agrária municipal”, concebida pela Administração Municipal no início de 1993. De início só o poder público municipal estava envolvido com o projeto, mas a partir de abril daquele ano o projeto foi enviado e aprovado pela SUDAM. Estabelecida a parceria, a Prefeitura adquiriu uma área de 210 ha. para assentar 53 famílias, área que foi dividida em lotes médios de 3,5 a 5 ha. O Pólo Agroflorestral Geraldo Mesquita foi dividido em cinco núcleos, adquirindo-se mais 98 ha. para o assentamento de todas as famílias. Os assentamentos foram dotados de infra-estrutura, energia elétrica, moradias para os colonos, foram distribuídas ferramentas, sementes e mudas, construiu-se um galpão, seis açudes e uma escola de primeiro grau.

Paralelamente à implantação da infra-estrutura de assentamento e produção, a EMATER ministrou um curso de aproveitamento de alimentos para as mulheres do pólo, iniciativa que se desdobrou na inauguração da cozinha industrial do pólo.

Organizado o pólo foi desencadeado o processo associativo dos assentados, realizando-se uma série de visitas à cooperativas atuantes no Estado do Acre, iniciativa que culminou na criação da Associação de Produtores do Pólo Agroflorestral Geraldo Mesquita, com 35 sócios.

A gestão do projeto é assumida pela Secretaria de Agricultura, órgão que também realizou a seleção das famílias, um dos aspectos considerados positivos, visto que o processo de seleção é fundamental para o sucesso de um empreendimento de assentamento rural. Foi realizado um levantamento sócio-econômico com o objetivo de detectar famílias residentes em estado precário e originárias do campo. O processo de seleção é fundamental para um empreendimento desse tipo, pois deve envolver critérios como agricultores com vocação agrícola, disponíveis para o aprendizado e que apresentem graus mínimos de sociabilidade, visto que terão que conviver e produzir com pessoas de origem e hábitos sociais muito distintos.

Os principais objetivos da Prefeitura com a implantação do Pólo são: contribuir para a fixação do homem no campo, incentivar o deslocamento de populações urbanas oriundas do meio rural, estimular a produção de alimentos para o abastecimento da capital, combater a miséria, implantar um sistema eficiente de escoamento da produção, promover a racionalização de usos de áreas sub-utilizadas, criar uma proposta de assentamento baseada na valorização do uso da terra e estimular o associativismo e a organização dos produtores.

Considera-se que de todos os objetivos este último é o mais insatisfatório, visto que a presença da Secretaria é marcante em todo o processo de controle e gestão, exercendo ainda o papel de agente mediador entre os produtores rurais e as agências institucionais de financiamento e capacitação tecnológica. Os produtores assumem estritamente o que é recomendado pelos técnicos que gerenciam e prestam assistência ao projeto, o que revela ausência de autonomia frente ao órgão promotor. Essas relações devem ser entendidas no contexto político setorial mais amplo de implementação do projeto. Como a iniciativa visa abastecer a cidade de Rio Branco de forma

permanente, adotou-se formas de produção mais definidas e orientadas para um fluxo contínuos de produtos.

A partir da consolidação do Pólo a idéia é que os assentados passem a assumir paulatinamente a gestão dos núcleos. Estão sendo transferidas a administração das máquinas e da cozinha industrial para a associação de produtores. Todavia esse processo de transferência de poder tem limites, visto que a terra é cedida (pertence à Prefeitura) e o manuseio de alguns insumos e equipamentos envolvem saberes específicos, exigindo sempre uma tutela técnica por parte dos órgãos envolvidos. A sustentação econômica das famílias está prevista para quatro ou cinco anos após a implantação da experiência, mas levando-se em conta que o projeto não visa transferir a propriedade da terra, deverão permanecer formas de tutela institucional.

Os aspectos descritos acima apontam para o caráter particular do programa. Na realidade ele se insere numa proposta mais ampla de desenvolvimento agrícola que tem como objetivos principais criar um cinturão produtivo em torno da capital, garantindo o fluxo de alimentos (80% dos produtos são fornecidos por outros estados) e racionalizando o uso de áreas subutilizadas. Essa questão é estratégica para uma cidade que concentra mais de 50% da população do Estado, sendo que 77% de sua população são imigrantes rurais. Nesse sentido, a experiência se apresenta como atualização de um modelo adotado no Brasil desde meados do século, quando utilizava-se a colonização como instrumento de desenvolvimento agrícola e de produção de alimentos para os grandes centros urbanos.

É nesse contexto que devem ser considerado os modelos de gestão, suporte financeiro e organização comunitária adotados no projeto. Em que pese os custos de assentamento serem menores que muitos dos implementados pelo INCRA, a infra-estrutura inicial alocada exige recursos substanciais, inviáveis para grupos de agricultores em situação de pobreza absoluta. Nesse sentido, a proposta se justifica econômica e socialmente frente aos impactos gerais sobre a região do entorno de Rio Branco. Frente a esses imperativos é que também devem ser consideradas as relações dos produtores rurais com os órgãos governamentais.

Segundo dados divulgados por pesquisadores do programa a renda média das famílias assentadas se situa entre 2 e 3 s.m., padrão bastante alto frente às condições de vida de pequenos sítios das regiões mais pobres do país. Mas resta a questão da autonomia. Como o projeto integra de fato uma política agrícola mais ampla que é estratégica para o abastecimento da capital, as possibilidades de plena autonomia para os produtores são reduzidas. Um dado importante, que explica a tutela institucional em iniciativas desse tipo, é o fato da maior parte dos rendimentos das famílias estarem se dirigindo para a aquisição de eletrodomésticos, com reduzido investimento em atividades agrícolas. O modelo adotado, de não transferência da propriedade, pode ser um dos fatores que explicam esse comportamento.

Em que pesem essas observações, o projeto atingiu os seus objetivos básicos: melhoria da renda familiar dos assentados, modernização da produção, acesso ao mercado consumidor em condições vantajosas, criação de um cinturão produtivo em torno da cidade e maior oferta de alimentos. Diante desses resultados, foi aprovada pela SUDAM a organização de mais dois pólos agroflorestais: o Hélio Pimenta e o Benfica, onde serão assentadas mais 80 famílias. Os recursos foram garantidos pelo Programa Comunidade Solidária e estão previstos mais dois pólos, totalizando 208 famílias distribuídas em 5 pólos até o final de 1996.

Um aspecto positivo que foi ressaltado no projeto é a sua adequabilidade a outras regiões do país. Como forma de geração de emprego e renda, os pólos agroflorestais se apresentam como uma solução eficiente. Desde que as entidades promotoras disponham de recursos, estrutura gerência e apoio técnico eficaz.

2. A segunda modalidade: experiências ancoradas em programas de geração de renda e formas alternativas de financiamento

2.1. Programa de geração de emprego e renda de quixadá-ce: a articulação setorial de atores econômicos⁷

No Município de Quixadá(CE) foi montado o programa de Geração de Emprego e Renda, fruto de parceria entre a Prefeitura Municipal, o Banco do Nordeste(BNB), o Sistema Nacional de Emprego(SINE), a Secretaria de Trabalho e Ação Social do Estado e o Banco do Estado do Ceará. A experiência se iniciou em 1993, quando teve início o cadastramento de pessoas necessitadas ou interessadas nas modalidades de crédito postas à disposição dos interessados.

A estratégia do Programa foi a de iniciar suas atividades através da concessão de pequenos empréstimos a microempreendedores, autônomos e desempregados que tivessem a pretensão de montar negócio por conta própria. Num primeiro momento procurou-se consolidar a confiança da população, garantir resultados positivos, e a partir dessa base procurou-se conquistar credibilidade junto às instituições públicas e privadas de financiamento. Nessa fase a principal contrapartida fornecida pelo Programa era a garantia de administração do mesmo, visto que a Prefeitura não dispunha de recursos suficientes para bancar isoladamente o empreendimento. Mas os primeiros financiamentos partiram da própria Prefeitura, que fornecia pequenos empréstimos com valores até R\$1000,00 (a média se situou em torno de R\$100,00). A partir do final de 1993 o Município estabeleceu convênio com o Departamento de Atividades Produtivas da Secretaria de Ação Social do Governo do Estado, passando a ter acesso ao crédito do BEC. Configurado o escopo inicial do Programa, a Prefeitura criou o Fundo de Incentivo às Pequenas Unidades Produtivas e estabeleceu convênio com o SINE, o que permitiu o acesso aos créditos do BNB alocados no PROFAT (Programa Fundo de Amparo ao Trabalhador). O convênio com o BNB foi possível porque houve uma avaliação do trabalho inicial realizado pela Prefeitura, apresentando como aspecto positivo o fato da proposta extrapolar a pura e simples alocação de créditos, abarcando atividades de capacitação e de acompanhamento técnico e jurídico dos projetos financiados.

Nesse período inicial(1995) só estavam disponíveis as linhas de crédito do BNB, FIPUP e BEC, sendo que a proposta inicial do FIPUP era a de financiar um máximo de 3.000,00 para ampliação de negócio e 4.000,00 para abertura de novos empreendimentos. O orçamento total do Programa em 1995 foi de R\$245. 921,26, constituído pôr fundos do FIPUP(4.567,23), BEC(16.939,11) e BNB(169.830,26). A Secretaria do Trabalho participou com os gastos de manutenção de infra-estrutura e administração do Programa, avaliado em 54.584,66 reais.

A potencialização dos recursos tem sido possível através das atividades de gestão assumidas pela Secretaria, que montou um sistema de acompanhamento com o objetivo de consolidar e ampliar os projetos financiados. O órgão tem promovido cursos de capacitação e propiciado acompanhamento técnico aos beneficiários. Segundo avaliadores do Programa, os “grandes pontos” da iniciativa são: a) disponibilidade de pequenos créditos sem cobrança de juros para pequenos negócios; b) capacitação e gerenciamento dos projetos, cobrindo desde a etapa de definição até a etapa de execução; c) formação, apoio e acompanhamento a cooperativas e associações, permitindo o acesso a linhas de crédito do governo estadual e redução no custo de compra de matéria-prima com a conseqüente redução do custo final da mercadoria; d) regularização do setor informal da economia.

Dados do SINE referentes ao desemprego no Município revelam que entre 1992 e 1995 as taxas de desemprego aberto caíram de 14,61% para 7,18%, variação decorrente principalmente do desempenho do mercado informal no período. Além desses indicadores, a relação demanda existente x demanda assistida nos programas específicos, com uma taxa de atendimento em torno de 30%, tem sido considerado um indicador de sucesso do Programa. Também foram criadas 40 associações comunitárias e 02 cooperativas de produtores - sendo que uma delas integra 50 cooperados gerando 300 empregos diretos - liberados 196 financiamentos para abertura de novos negócios e ampliação de existentes e capacitados cerca de 900 trabalhadores.

Programa tem procurado construir parcerias com ONGs, associações, empresas e instituições governamentais através de sua linha de atuação. Na área de capacitação mantém parcerias com a GTZ(alemã),GRET(francesa), SINE e SEBRAE, envolvendo cursos profissionalizantes e atividades de qualificação gerencial, tais como avaliação de custos, pesquisa de mercado, fluxo de caixa, definição de projetos, e gerenciamento de novos negócios.

No setor associativista existem linhas de crédito específicas para associações comunitárias, desde que o empreendimento objeto do crédito seja legalizado. O objetivo é formalizar o grande número de associações informais e mal estruturadas que existem no município. Desde então foram regularizadas 40 associações. A principal vantagem é o acesso aos financiamentos das instituições atuantes no Estado, tais como Programa São José(estadual) e o Programa “Hora de Plantar”, gerenciado pela Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio de Quixadá. Algumas associações comunitárias rurais já conseguiram adquirir tratores para serem alugados para seus associados a preços acessíveis.

A atuação no âmbito do cooperativismo visa organizar os produtores já estabelecidos, criando mecanismos de acesso ao mercado de produtos e de matéria prima sem a presença dos

atravessadores. Foram criadas duas cooperativas; uma na área de confecções(setor de magnitude mas desorganizado) e outra na área de extração de pedras.

Para maior controle sobre o desenvolvimento do Programa foram adotados procedimentos de acompanhamento sistemático aos projetos financiados, tais como o acompanhamento direto aos beneficiários do crédito, visitas regulares aos clientes, análise da capacidade de pagamento e avaliação da capacidade de crescimento do negócio.

O principal desdobramento político-institucional do Programa será a criação do Conselho Municipal do Trabalho, a ser formado por trabalhadores, empresários e poder público. A implementação vem sendo desenvolvida pela Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social em parceria com o SINE, que está tentando incorporar a sociedade civil na formação do Conselho. A proposta é de que este venha a se constituir num fórum de debates e de decisões sobre as políticas de desenvolvimento regional, facilitando também a criação de canais político-institucionais de obtenção de recursos. Entre outros objetivos, a criação desse conselho vem suprir uma lacuna: a ausência de parcerias com os setores comerciais da cidade. Faz parte da concepção do Programa a crença de que para ser bem sucedido, é necessário envolver atores significativos do Município e garantir credibilidade para a iniciativa.

Avaliações recentes têm atribuído à iniciativa de Quixadá peculiaridades positivas frente às demais experiências em curso no país. Tanto é ressaltado o seu caráter de política de emprego e renda, quanto o processo participativo que caracterizou a sua constituição. As principais vantagens e pontos positivos atribuídos ao programa são:

- A proposta resultou de um processo de construção coletiva, o que garantiu credibilidade junto à população e criou um ambiente propício para a mobilização da sociedade civil.
- O processo inicial de montagem financeira do Programa contou apenas com recursos municipais; procurou-se garantir a sua credibilidade e a partir dessa base buscou-se parcerias com outras instituições.
- O Programa se apresenta como uma política municipal de emprego, articulando órgãos e integrando ações, com metas e objetivos, coordenados sob uma ótica definida, apresentando-se como política prioritária da Prefeitura.
- Na sua organização e funcionamento, como pressupostos para o acesso ao crédito, a proposta se apresenta como uma estrutura ampla e interligada que envolve financiamento, habilitação, orientação técnico-jurídico, apoio e orientação ao cooperativismo e associativismo.

Alguns aspectos no leque de serviços oferecidos às pequenas iniciativas estão presentes em alguns programas de financiamentos alternativos, tais como o Banco do Povo(BR) e o PRORENDA(CE). Mas o aspecto peculiar dessa proposta é o seu caráter de se apresentar como uma estrutura interligada de ações, orientada por um conjunto de instituições públicas com perspectivas afins, o que garante diretrizes coerente de ação.

Também merecem referências os aspectos processuais e participativos da proposta, permitindo que se recupere práticas produtivas coletivas e experiências significativas para a afirmação da vocação econômica do lugar.

Em que pese a positividade dos pontos considerados acima, deve-se ressaltar que todo o processo foi deflagrado e continua sendo orientado por um conjunto de instituições públicas, o que introduz elementos de incerteza, visto que são muitas as possibilidades de mudanças na configuração do âmbito político-institucional envolvido no processo.

Vincula-se ao seu perfil de iniciativa do poder público a opção pelo crédito subsidiado. O que afirma o caráter do programa de se apresentar como uma espécie de política social alternativa, viável economicamente porque estruturado sobre fundos públicos. Mas deve-se considerar que num contexto de economia vulnerável como a nordestina, as dificuldades que se interpõem ao processo inicial de acumulação exigem intervenções por parte do poder público. Nesse sentido, considerando-se o sentido social e o contexto regional da experiência, esta se apresenta como uma proposta adequada, principalmente tendo em vista que algumas das iniciativas similares impõem limites creditícios mais estreitos, não possibilitando capacidade de expansão para os negócios financiados.

2.2. Fundo de desenvolvimento agropecuário de tupandí-fundat⁸

FUNDAT foi instituído no início de 1993 pela Prefeitura Municipal de Tupandí-RS, com o objetivo de apoiar e estimular as atividades agropecuárias do município através da construção de galpões, implantação de instalações para criação de aves e suínos e estimular a produção de leite e frutas. Representa uma parceria entre a Prefeitura Municipal, o Conselho Municipal de Agricultura, o Fórum de Debates de Idéias, o Sindicato de Trabalhadores Rurais e a EMATER-RS .

O objetivo principal do projeto era dinamizar as atividades rurais através do estímulo à padrões de produção que tornassem a agropecuária do Município mais produtiva e rentável num contexto de economia integrada e mais competitiva. Procurava-se estimular atividades que viabilizassem a pequena produção, dinamizassem a arrecadação municipal e garantissem trabalho para a população, que na faixa etária de 10 a 19 anos apresenta alto grau de alfabetização. Mesmo com esse perfil educacional a maior parte dos trabalhadores locais eram ocupados nas indústrias da região, transformando Tupandí em cidade dormitório, sem permitir que o município se apropriasse das vantagens de produtividade decorrentes da qualificação de seus trabalhadores.

A saída encontrada pela municipalidade foi estimular a modernização da pequena propriedade, visto que o Município apresentava um perfil de pequenos produtores rurais localizados numa área próxima aos grandes centros consumidores, como Porto Alegre e Novo Hamburgo. A questão era estimular o aumento da produtividade de propriedades que viviam para a subsistência. A principal constatação da administração que se iniciava em 1993 foi a de que o pequeno produtor não dispunha de recursos para custeio e investimentos e nem era possível trabalhar com os juros cobrados pela rede bancária.

A estratégia de implementação inicial do programa foi mobilizar a sociedade civil através de lideranças locais, tais como colonos, vereadores, o padre da localidade, empresários, comerciantes, etc. Após alguns meses de discussão foi formulado o FUNDAT, tendo como referência os valores que norteiam a produção rural da localidade. Para o acesso ao crédito a exigência da Prefeitura era que o agricultor legalizasse a propriedade, trabalhasse em condições de respeito ao meio ambiente, obedecesse às especificações técnicas fornecidas pelos administradores do fundo e comercializassem a produção com notas fiscais do ICMS, visto que o aumento da arrecadação foi um dos principais objetivos do projeto.

No seu momento inicial o programa só conseguiu a adesão de sete proprietários rurais. Constatado que a Prefeitura cumpria seus compromissos, a adesão ao projeto cresceu significativamente, chegando ao final de 1994 com quase metade (195) das famílias de produtores do município utilizando-se dos serviços oferecidos. Segundo dados fornecidos pelo projeto, em dois anos foram construídos 91 galpões para suinocultura, 92 para avicultura, 03 para a produção de leite, alocadas 7.200 horas de terraplanagem, além do fornecimento de telhas, cimento, tijolos, brita, et. Esse esforço representou 30% do orçamento total da Prefeitura no período (1993-95), sendo investidos 401.232,00. A média de comprometimento anual do orçamento se situou em torno de 12%.

Segundo dados divulgados pela Administração Municipal, o projeto já propiciou grande retorno financeiro para a municipalidade, visto que nos dois anos referidos o ICMS sofreu um incremento significativo, fruto da produção de 10 milhões de kg/ano de frango, 4,9 milhões de kg/ano de suíno e cerca de 109.500 lts. de leite B, dinamizando também o comércio local. O programa também estimulou o sentido de cidadania entre os moradores e ajudou a integrar os membros das famílias de produtores. Antes do projeto os membros mais jovens só trabalhavam com os pais até o casamento, visto que a renda dos produtores era insuficiente para o sustento de mais de uma família. Com o aumento da rentabilidade das propriedades os filhos passaram a integrar uma única unidade produtiva juntamente com a família de origem.

O acesso ao crédito é possível a partir do momento em que os proprietários se inscrevem na Prefeitura e a Secretaria de Agricultura analisa a proposta, ocasião em que o requerente do crédito assina um termo de compromisso se responsabilizando pela aplicação do crédito confiado. Os pedidos permanecem disponíveis para o público e para o tribunal de Contas do Estado. A média recebida por cada produtor na primeira fase do projeto (1993-95) foi de R\$2.144,39, representando 2/3 do investimento da proposta.

Durante a vigência do projeto a Prefeitura montou uma estratégia de apoio ao programa que envolveu o estímulo a novas tecnologias de produção, assessoria técnica com técnicos da EMATER, investimento em infra-estrutura básica do e em comunicações telefônicas para os produtores, criou acesso às propriedades e organizou um sistema de integração dos produtores com as empresas de processamento de carne. Estabelecidas as condições básicas de produção e negociado o crédito, a Prefeitura procurava ressaltar os compromissos assumidos pelos produtores, principalmente estimulando a persistência no negócio, a adesão à formalidade fiscal e o respeito ao meio ambiente.

Parte dos fundos e materiais fornecidos eram liberados apenas após o produtor entrar com a contrapartida. Todo o processo de estímulo ao produtor era realizado através de reuniões, palestras, visitas às propriedades, experiências com novos modelos de produção, etc. Com isso o poder público criou um clima propício à inovação e à integração da comunidade, vitalizando a organização social e produtiva dos pequenos produtores.

Saliente-se que todos os recursos para o fundo foram provenientes exclusivamente do orçamento municipal, o que gerou restrições ao fornecimento do crédito, embora deva-se considerar que o montante médio financiado foi maior que o disponível em algumas experiências do Nordeste. Por outro lado, a estrutura de administração adotada foi bastante simples, principalmente tendo em vista que os recursos, para serem liberados, tinham como pré-condição a realização material da contrapartida, o que simplificou e barateou os custos administrativos.

Atualmente a Prefeitura vem buscando novas modalidades de produção para incentivar segmentos que não pretendem criar frangos ou suínos. O maior problema tem sido a falta de apoio de outras instâncias de governo.

Concluída a primeira fase da experiência, a Prefeitura Municipal pensa em propor novas modalidades de apoio incorporando outros segmentos da população e que contribuam para que o Município atinja outro patamar de desenvolvimento e de integração com os circuitos dinâmicos da economia. Segundo seus avaliadores, a experiência do FUNDAT demonstrou a importância da dimensão estratégica num plano de desenvolvimento local.

Nessa experiência deve-se considerar a forma de distribuição dos créditos. Formas de doação de recursos financeiros tende a criar paralisia social, desestimulando o espírito empreendedor e criando vínculos clientelistas com as instituições doadoras. No presente caso, a realização antecipada da contrapartida pelo produtor foi um fator importante para evitar estes problemas. Por outro lado, deve ser considerado que a experiência se realizou num contexto cultural onde predomina a cultura do pequeno empreendimento rural, a sociedade apresenta fortes laços comunitários e a população apresenta elevado sentido de direitos se comparada a outras regiões do país. Essa base foi bem trabalhada pela Prefeitura, que soube explorar e promover o sentido de responsabilidade social presente nesta comunidade.

2.3. A experiência de porto alegre⁹: um instrumento financeiro como eixo articulador do desenvolvimento Econômico Local

O projeto de criação do ICC PORTOSOL¹⁰ – Instituição Comunitária de Crédito PORTOSOL - está inserido no contexto de elaboração de um plano de desenvolvimento econômico local, proposto pela prefeitura de Porto Alegre mas formulado e executado em parceria com agentes econômicos e sociais privados. Duas diretrizes devem ser destacadas, pois remetem ao eixo central desse plano, quais sejam: 1) aquela que objetiva tornar o município e seu entorno metropolitano um centro de inovação tecnológica; 2) aquela que objetiva desenvolver o setor econômico mais periférico e com maiores dificuldades, formado especialmente pelas micro e pequenas empresas de base familiar. Esta segunda

diretriz se traduz num conjunto de projetos integrados que através do apoio aos empreendimentos de pequeno porte, visam gerar renda e emprego para as camadas menos favorecidas da população.

O que diferencia esta experiência daquelas formuladas como programa de geração de trabalho e renda é que esta se situa no campo de projetos de desenvolvimento econômico local, articulando a constituição do PORTOSOL com um programa de governo, no qual, segundo a própria Prefeitura, se estabelece uma rede de programas e instituições, cada uma delas especializada, entre outros, em serviços de informação estratégica, capacitação técnica, desenvolvimento tecnológico e crédito.

Segunda a Prefeitura, é esta visão articulada que faz com que mude de sentido o debate da relação entre crédito e capacitação. Este debate tem colocado em campos opostos os defensores de instituição minimalistas (aquelas que operam apenas com crédito) e os defensores de instituição maximalistas (aquelas que além do crédito, atuam também com capacitação). Ao atuarem de forma articulada e com sinergia, estas instituições permitem manter a especificidade de políticas de crédito, que se pauta por um critério de viabilidade financeira, e os recursos de capacitação, que se define por um trabalho de aprendizagem produtiva – gerencial, tecnológica e empreendedora - que pode trabalhar com recursos a fundo perdido ou subsidiado.

A experiência de Porto Alegre apresenta, deste modo algumas características específicas em função da existência de uma visão mais integrada, seja na sinergia produzida pela rede instituições e de programas setoriais, seja a visão mais abrangente de um projeto para a cidade. Deste modo, a compreensão da ação do PORTOSOL está integrado a atividades como *o orçamento participativo e o projeto porto alegre mais- cidade constituinte*.

Orçamento participativo teve seu início em 1989 e tinha como objetivo a mobilização e criação de condições de participação da população na definição de alocação de recursos e definição de investimentos anuais da prefeitura. Este projeto tem se constituído numa referência de programa de gestão democrática. Entretanto, ao lado do sucesso da implementação do OP, havia uma avaliação de que este apresentava limites em sua abrangência de ação, em decorrência de seus próprios objetivos (destinar o percentual de investimentos do orçamento municipal), implicando na ênfase às demandas pontuais mais emergentes e carentes da cidade, acarretando por conseqüência uma dificuldade de pensar a cidade em sua totalidade. Neste sentido, é elaborado o projeto *Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte*. Concebido na transição da gestão do Prefeito Olívio Dutra para a gestão do Prefeito Tarso Genro (os dois pertencem ao Partido dos Trabalhadores), tem como objetivo articular uma base social mais ampliada, com potencial para atingir setores sociais não sensibilizados pelo Orçamento Participativo, colocando-se portanto como um novo patamar de debate sobre os rumos da cidade. O projeto *Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte* se propõe a definir diretrizes para futuro da cidade, deduzindo, deste processo, projetos e ações a serem implementados.

Esta visão integrada de um programa de gestão de governo se diferencia dos primeiros projetos aqui apresentados por três aspectos principais: (1) por se constituir como uma capacidade de ação mais ampla que um programa setorial de geração de trabalho e renda; (2) por articular estes programas setoriais numa visão mais integrada de território e de constituição de uma identidade

territorial; (3) por ser marca de programa de governo, o que pode significar tanto oportunidade de uma maior governabilidade de ação como também ameaças no sentido limitar politicamente a articulação estratégica de atores sociais.

O ICC PORTOSOL se constituiu no principal instrumento de articulação de propostas de desenvolvimento local de Porto Alegre e uma referência de um programa de crédito solidário criado pelo BNDES. Das propostas em análise, esta talvez tenha sido a que demandou maior grau de ação política, já que a Prefeitura de Porto Alegre teve que iniciar o debate ao mesmo tempo em que fazia tramitar na Câmara de Vereadores projeto de lei que viabilizava a sua construção. Estas ações políticas resultaram nos dois diplomas legais que deram origem à nova instituição: a Lei Municipal n. 7.233/93 que autoriza a Administração Municipal de Porto Alegre a promover estudos visando a criação de um Banco Municipal; e a Lei Municipal n. 7.250/93, que cria a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos, com poderes para "planejar os estudos necessários à criação de uma agência municipal de fomento às atividades produtivas".

A partir destes instrumentos legais, seguiu-se um período de estudos e debates que possibilitaram um amadurecimento das questões, resultando no "Relatório Sobre a Proposta de Criação do Banco Municipal de Porto Alegre", (abril de 1994) e no "Termo Operacional de Referência", de julho de 1994. Em seguida, foi constituído o Grupo de Trabalho que contou com a permanente colaboração do Projeto PRORENDA Microempresa/RS (Convênio entre o Governo do Rio Grande do Sul e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica - GTZ).

Durante três meses o Grupo de Trabalho elaborou um documento que resultou dos debates realizados em três oficinas de planejamento, além da interlocução com especialistas e interessados no assunto. Foram utilizadas referências de instituições similares, como o ACTUAR/CORPOSOL da Colômbia, o BANCOSOL da Bolívia e a FUNDACION TRABAJO PARA UN HERMANO, do Chile.

Com base neste conjunto de ações/atividades, a Instituição Comunitária de Porto Alegre - PORTOSOL, regularmente constituída, iniciou suas atividades em 17/1/96, contando com os seguintes aportes iniciais de capital: R\$ 700.000,00 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e R\$150.000,00 do governo do Rio Grande do Sul, totalizando R\$ 850.000,00. Além disso, estão previstos aportes de R\$ 200.000,00 do Governo Estadual e R\$ 350.000,00 do Deutsch Mark e GTZ, conforme Protocolo de Intenções assinado em dezembro de 1994.

O objetivo da PORTOSOL é facilitar a criação, crescimento e consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais ou informais, associados ou não, dirigidos por pessoas de baixa renda, a fim de fomentar o desenvolvimento sócio-econômico equilibrado do município de Porto Alegre. Busca-se explicitamente a conciliação entre seus objetivos sociais e a sua viabilidade econômico-financeira, a fim de permitir um atendimento cada vez maior das necessidades creditícias de seu público-alvo. O público-alvo são os empreendedores de micro e pequeno porte, tanto formais quanto informais, localizados em Porto Alegre, sobretudo aqueles com dificuldades de acesso às fontes convencionais de crédito.

A estrutura e o funcionamento contam com instâncias como a Assembléia Geral de Sócios, o Conselho de Administração, a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal, onde o principal órgão decisório é o Conselho de Administração, ao qual cabem avaliações e decisões mais importantes. Além dos sócios-fundadores, aportadores de capital ou não, fazem parte técnicos de experiência e notório saber e representação da comunidade de Porto Alegre, através do Orçamento Participativo. As reuniões são trimestrais, cabendo à Diretoria Executiva um bom nível de autonomia decisória à respeito de questões cotidianas.

Com relação às condições financeiras e suas modalidades, a concessão do crédito está centrada numa política de conquista do cliente, com ganhos progressivos em relação à prazos de pagamento e montantes. Sobre o capital emprestado incidem :a) projeção da inflação; b) provisão para liquidação duvidosa; c) taxa de abertura de crédito para cobertura de custos operacionais; d) taxa de juros destinada a complementação dos custos operacionais e à capitalização do fundo rotativo. Cada conclusão de operação bem sucedida abre a possibilidade de um novo crédito com valores e prazos superiores ao anterior.

Relatório de atividades de setembro de 1998 mostra que foram liberados, nestes três anos em que o PORTOSOL iniciou suas atividades, 6395 créditos com um valor total de empréstimo de R\$ 10.375.078,10, cobrados a uma taxa de juro de 4,5% ao mês. Segundo o relatório, 90% dos créditos concedidos são para capital de giro, determinando um valor médio dos créditos de R\$ 1.549,29 por um prazo médio de seis meses. A predominância do capital de giro se explica pelas atividades mais solicitadas: comércio e serviços. São financiados recursos desde que não ultrapassem o máximo do montante estabelecido pela instituição e que o tomador caiba na definição de público alvo. Para capital fixo o limite do financiamento é de 80% do valor do bem a ser adquirido, estando previsto para essa modalidade um período mínimo de carência que dificilmente ultrapassa dois meses.

Dentre as formas de garantia utilizadas a mais usual é a Garantia Solidária, na qual o crédito é concedido a um grupo de empreendedores (mínimo de quatro e máximo de sete) que se garantem entre si, o que não exclui concessões de crédito individual com garantias convencionais.

Foi enviada solicitação ao SEBRAE com vistas a captar recursos para apoiar a manutenção da instituição enquanto busca-se a auto-suficiência. Em caso de resposta positiva, cada aporte corresponderá à liberação de crédito realizado pelo PORTOSOL.

Uma questão delicada na experiência é a sua opção preponderantemente pelo fornecimento do crédito, com quase nenhuma atividade de capacitação. Como a iniciativa se encontra em fase inicial, é possível que se desdobre em atividades complementares. Essa opção aponta inclusive para alguns limites da experiência. Ela não se concentra sobre uma vocação específica, tendo o seu público-alvo pulverizado setorialmente. Por outro lado deve-se avaliar até que ponto os demais órgãos da estrutura pública estão envolvidos no projeto, possibilitando que se configure de fato numa política de desenvolvimento econômico local

2.4. Brasília: O crédito com capacitação articulando projetos econômicos

A experiência de Brasília procura integrar projetos econômicos e sociais através do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PADES). O Governo de Brasília criou programas de renda mínima, como a bolsa e poupança escola¹¹ que trabalham com famílias na faixa de miserabilidade, com projetos integrados de agroindústrias familiares – Programas de Verticalização da produção agrícola no Distrito Federal - nos quais se agrega valor a produção.

Como instrumento financeiro de apoio aos projetos de desenvolvimento econômico, o Governo do Distrito Federal criou uma linha de crédito especial denominada BRB & Trabalho com recursos do Banco de Brasília - BRB e do Fundo de Solidariedade para geração de Emprego e Renda - FUNSOL, da Secretaria do Trabalho. O FUNSOL é um fundo público de fomento aos pequenos empreendimentos, aprovado pela Câmara Legislativa em agosto de 1995, e está vinculado à Secretaria do Trabalho com seus recursos depositados no BRB. O primeiro lote de financiamentos foi feito em abril de 1996 e no primeiro mês de atuação foram liberados R\$ 95.000,00 para 52 pessoas, atingindo um valor médio de R\$ 1.839,00 por operação.

Manual do Agente de Crédito do BRB faz referência às experiências pioneiras na criação de programas de crédito assistido aos pequenos empreendedores, como o Banco Grammem de Bangladesh e o banco da Bolívia, que apresentam programas semelhantes. Segundo o referido manual, em Brasília o BRB e a Secretaria do Trabalho já realizaram um programa nesse formato, o PROMICRO - UP, entre 1986 e início de 1992. Este deve ser um dos motivos que explica o êxito inicial do programa, inclusive em sua visibilidade na mídia, onde é apontado como exemplo de Banco do Povo na lista de prioridades do programa Comunidade Solidária. Essa experiência gerou uma cultura técnica e social que foi trabalhada pela vontade política do governo e dos atores envolvidos.

O público-alvo são microprodutores urbanos, artesãos e pequenos prestadores de serviços; feirantes do setor informal; cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho legalmente constituídas que associam o trabalho e a gestão do próprio empreendimento; microempresas e empresas de pequeno porte que conjugam a gestão do empreendimento e o próprio local de residência.

Para efeito do crédito, de acordo com as normas do Banco Central, há duas modalidades onde os beneficiários podem ser agrupados: pessoa física para o beneficiário que não tem empresa constituída, onde a operação de crédito é formalizada em seu nome pessoal; pessoa Jurídica, para o beneficiário que tenha uma micro ou pequena empresa regularizada, com registro na Junta Comercial, na Secretaria de Fazenda e Planejamento e no Ministério da Fazenda.

Os itens não financiáveis são os pagamentos de dívidas ou encargos financeiros; recuperação de capital já investido; construções civis, máquinas e equipamentos fixos ao solo e demais benfeitorias que passem a integrar definitivamente imóveis de terceiros; aquisição de terrenos ou de unidades já construídas ou em construção; aquisição de veículos de passeio e gastos gerais de administração.

Os limites de crédito, válidos para financiamento e investimento e empréstimos para capital de giro são de até R\$ 5.000,00 para pessoa física e jurídica (microempresa regularizada). Para cooperativa ou empresa associativa, até R\$ 5.000,00 por cooperado ou associado, limitado a R\$ 25.000,00. Os tomadores de recursos do Funsol só poderão pleitear novo financiamento após decorrido o prazo de vencimento e a quitação do anterior.

As taxas de juros praticadas, os prazos de pagamento e carência são definidos pelo Conselho do Trabalho do Distrito Federal, obedecendo à legislação vigente e às normas do Banco Central. Os recursos do BRB Trabalho são oriundos do FUNSOL - Secretaria do Trabalho e do BRB, na proporção de 1:2. Portanto, as taxas cobradas dos tomadores refletem uma combinação entre as taxas do FUNSOL e do BRB, que são distintas entre si. No FUNSOL as taxas definidas na Lei, tendo como taxa básica a TJLP, mais juros de 3% a 12% ao ano. Para o BRB, taxas de juros a preço de mercado, variando em função das flutuações.

No BRB o prazo máximo de empréstimo é de 180 dias (determinado pelo BACEN) e corresponde também ao prazo com que esse recurso é captado no mercado. Nessa situação, os juros também são pré-fixados para 180 dias. No FUNSOL, prazos maiores, de até 24 meses, com até 6 meses de carência. As taxas podem variar segundo a mudança da TJLP, em dezembro, março, junho e outubro, na atual sistemática. Os prazos de pagamento dependem de cada pedido e não são automaticamente definidos.

A experiência de Brasília envolve componente de capacitação. Os empreendedores participam de treinamento técnico -gerencial com o objetivo de propiciar noções elementares de gerência. O treinamento é ministrado por técnicos da STB ou por instituição capacitadora especializada e viabilizado através do Departamento de Educação para o Trabalho.

Agente de Crédito deve realizar visitas periódicas aos empreendimentos em curso para verificar a real aplicação dos recursos financiados, o número de empregos gerados e a melhoria da qualidade de vida dos empreendedores, conforme modelo de acompanhamento definido. O acompanhamento das obrigações financeiras contratuais é de competência do BRB, que deve encaminhar mensalmente à Secretaria de Trabalho um relatório contendo a posição da aplicação dos recursos do BRB & Trabalho. Se durante a realização do acompanhamento for verificada a necessidade de capacitação profissional, os empreendedores serão encaminhados ao Departamento de Educação para o Trabalho - DET, para que participem de treinamentos ministrados pelas instituições contratadas.

Os mutuários finais não terão os valores exatos a serem pagos nos próximos meses, mas apenas até onde a TJLP (taxa de juros de longo prazo) já estiver determinada. Nos casos de financiamento ao investimento com prazos maiores, os valores serão permanentemente atualizados. Conforme o manual de crédito, sobre o valor do financiamento há impostos a serem pagos, sendo que o cliente deve o imposto sobre movimentações financeiras (IOF) ao Tesouro Nacional. Este imposto é cobrado no ato da liberação do crédito e pode chegar até 12% do seu valor. Todavia, já no primeiro lote de financiamentos, liberados no mês de abril, um Decreto do Presidente da República

isentou esses empréstimos do IOF.(Jornal do Brasil, 19/5/96). É possível que esse benefício se estenda a outros programas da mesma natureza.

Como peculiaridade dessa experiência frente à proposta de Porto Alegre, deve-se ressaltar o componente capacitação, o que contribui para a criação de práticas condizentes com a cultura empresarial. Também apresenta como ponto positivo os valores emprestados, o que possibilita a inclusão de negócios com perspectiva de expansão.

3. A terceira modalidade: experiências de constituição de redes de desenvolvimento econômico local

3.1. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC¹² - A integração da Prefeituras da Região Metropolitanas de São Paulo nas ações de Desenvolvimento Local

As eleições de 1988 conduziram, ao governo das duas mais importantes cidades da região - Santo André e São Bernardo, prefeitos filiados ao Partido dos Trabalhadores, que também elegeu seu candidato em Diadema (já administrada por este partido na gestão anterior). Esta conjuntura política - apesar das diferenças existentes na condução destas três administrações - foi favorável à articulação de forças a nível regional, que se expressou através da constituição de um consórcio intermunicipal, institucionalizado em dezembro de 1990.¹³

No entanto, o consórcio se sustentou como uma experiência supra-partidária, contando com a participação ativa de outros prefeitos da região, cujo ideário e práticas políticas eram bastante diversos. Mais do que a coincidência partidária de três dos sete prefeitos envolvidos, a constituição do consórcio remete ao reconhecimento da identidade regional, e à idéia de que a expressão econômica da região encontra sua tradução política mais facilmente através da ação combinada dos sete municípios do que isoladamente, frente a interlocutores como os governos federal ou estadual.

A atuação do consórcio teve como base de atuação o desafio de transformar o modo tradicional de fazer política a nível local, bem como na interlocução responsável com as demais esferas de governo e agentes sociais. Esta condução firme do consórcio buscou reforçar a idéia de uma região pró-ativa, contrapondo-se ao bairrismo, à visão do cenário local como feudo político pessoal, e à tradicional troca de favores no campo intergovernamental. Tendo esta base de sustentação, o consórcio definiu, como campo de atuação, um amplo leque de questões, abrangendo desde o gerenciamento ambiental até o desenvolvimento regional, estando aberto ao encaminhamento de qualquer tema relativo ao interesse comum dos municípios envolvidos. Assim, respondendo às preocupações colocadas pelos prefeitos, em consonância com manifestações veiculadas na imprensa regional e nacional, o consórcio desenvolve, ao longo de 1992, um estudo sobre as transformações econômicas em curso na região.

O desenvolvimento deste estudo compreendeu o levantamento e sistematização de dados secundários sobre níveis e setores de atividade, aspectos demográficos, evolução das finanças e dos investimentos municipais, entre outros. Abrangeu ainda, através de entrevistas junto a empresários, temas como o peso do fator sindicalismo, na evasão das indústrias, vantagens e desvantagens da

região, vocação econômica e cenários possíveis. A metodologia adotada foi a do "diagnóstico dialogado", buscando tornar o interlocutor um parceiro potencial para o desdobramento do diagnóstico, em ações concretas. Esta iniciativa foi desenvolvida em conjunto com o Fórum Permanente de Discussões de Santo André.¹⁴

Este Fórum, constituído em dezembro de 1991 por iniciativa do prefeito de Santo André, reuniu representantes de vários segmentos da cidade: empresários ligados à indústria e ao comércio, lideranças sindicais, culturais, políticas e religiosas, associações de classe e clubes de serviço, além do poder público municipal. Seu objetivo era o de debater os problemas do município, buscando formular propostas concretas e de implantação ágil. Desde a primeira reunião, destacaram-se as preocupações com as transformações econômicas em curso na cidade e na região: as entidades sindicais sugerindo discutir as causas e efeitos do desemprego, os representantes da pequena e média empresa atentos para o papel do sindicalismo na região, outros empresários buscando propostas de dinamização da economia local.

Apesar dos pontos de vista várias vezes divergentes, entre os diversos segmentos sociais, e ainda entre as forças políticas distintas ali representadas, estabeleceu-se rapidamente uma convergência de interesse em abordar a questão do desenvolvimento econômico local, aliado aos resultados sociais, colocando em perspectiva o futuro da cidade e da região. Nos pronunciamentos dos representantes do setor público, esta iniciativa foi remetida à questão da modernidade da administração pública, cuja expressão concreta deveria consistir no apoio à modernização do conjunto das relações políticas a nível local, não se limitando à dimensão da "participação popular" mas visando alcançar o conjunto da sociedade local.

Cabia à administração municipal, formalmente, garantir a convocação ampla, coordenar e secretariar as reuniões; além disso, desenvolver um destacado papel de articulação, propiciando, sempre que possível, aproximações e aparando arestas entre interesses divergentes.

A pauta de trabalho deste Fórum foi sendo construída ao longo do processo, a partir de temas trazidos por seus participantes. Como estratégia, inclusive de manter a aglutinação em torno do Fórum, definiu-se que as discussões deveriam estar voltadas a propostas de soluções aplicáveis no âmbito municipal. Como sistemática, uma vez sugerido um tema, estabelecia-se um grupo de trabalho, com representantes dos setores interessados, cuja função era a de estudar e detalhar propostas e submeter à apreciação dos demais membros do Fórum.

Com efeito, dois meses depois a imprensa regional anunciava o primeiro resultado efetivo do Fórum: a assinatura de um protocolo, entre a Rhodia de Santo André, a Prefeitura Municipal e a Associação Comercial e Industrial de Santo André, onde a empresa comprometeu-se a triplicar, em um ano, o volume de compras de materiais e serviços junto a fornecedores estabelecidos na cidade. O protocolo, denominado "Santo André - Primeira Opção", baseou-se em projetos que a empresa já vinha desenvolvendo em suas unidades de São José dos Campos e Cubatão. Tais projetos desenvolvem-se dentro do programa de qualidade total implementado pela Rhodia, onde se destaca o objetivo de melhoria das relações com fornecedores, aliada à qualidade e preços dos produtos.

O projeto teve desdobramentos, com a adesão de outro grupo industrial expressivo da região - Bridgestone/Firestone, e com a assinatura de protocolos por 17 empresas fornecedoras da Rhodia, comprometendo-se elas mesmas a comprar preferencialmente de empresas da região. Com estas iniciativas, o volume de aumento de negócios em Santo André foi estimado em cerca de US\$ 500 milhões anuais (Jornal da CIESP/Santo André, março/92).

Uma segunda proposta, sugerida por um dirigente sindical, concretizou-se em seguida: o fornecimento de 10 mil cestas básicas mensais a preço reduzido, para bairros da periferia. Articulando as cooperativas da Volks e da Rhodia (compra dos alimentos e preparação das cestas), a empresa municipal de abastecimento CRAISA (coordenação do programa) e pequenos varejistas na periferia (cadastrados pela Prefeitura e pela Associação Comercial para distribuição das cestas), a iniciativa proporcionou uma redução de 20% no preço final da cesta básica. A ampliação do projeto previa a expansão do número de cestas e dos locais atendidos, e a periodicidade quinzenal.

Uma terceira iniciativa consistiu no projeto de banco de dados de apoio técnico estratégico às atividades econômicas no município, desenvolvido e financiado pela Associação Comercial, reunindo informações demográficas, sócio-econômicas, geográficas e territoriais do município, níveis de atividade econômica, empresas cadastradas, normas, procedimentos e legislação estadual e municipal, intercâmbio de negócios, etc.

Outros projetos elaborados no Fórum voltavam-se a: criação de um centro de recreação, na área central da cidade, a ser financiado pela associação comercial, para receber crianças enquanto pais fazem compras; criação de um "vale cultural", dando acesso a casas noturnas, teatros e restaurantes; revisão da legislação urbanística, visando eliminar entraves ao dinamismo econômico da cidade; implantação de uma "linha verde" de transporte coletivo, ligando os principais parques e pontos de lazer em fins de semana.. De alcances variados, o principal mérito de tais iniciativas foi o de difundir a possibilidade de ações locais, configurando um espaço favorável à elaboração de um pacto regional mais amplo com compromissos regionais para o desenvolvimento do ABC.

Um grupo de trabalho, constituído por representantes do Fórum de Santo André e do Consórcio do Grande ABC, dedicou-se à organização de um evento com o objetivo de discutir as tendências da economia mundial e seus reflexos no Brasil, em especial na região do ABC. O evento "Fórum ABC Ano 2000: Rumos do Desenvolvimento Regional", realizado em agosto de 1992, debateu os problemas da cidade e assuntos ligados ao esvaziamento econômico do Grande ABC.

O sucesso da realização do evento e a percepção de que os debates apontaram alguns pontos de consenso, entre lideranças empresariais e sindicais, levaram seus organizadores a elaborar um documento que pudesse dar conta do estágio da articulação de forças na região, lançando bases para um compromisso regional. Este documento – “Carta do ABC para o Ano 2000”- foi submetido à apreciação dos integrantes do Fórum de Santo André, das administrações municipais que integram o consórcio e dos atores econômicos locais, constituindo-se numa referência para o debate sobre a construção de um pacto econômico estratégico.

A experiência, iniciada no início dos anos 90, teve um caráter inovador numa interlocução pública-privada voltada mais especificamente para o desenvolvimento econômico local. Os limites desta experiência encontram-se, contudo, nos processos de sucessão municipal, nas discontinuidades administrativas que ocorrem pela eleição de forças políticas de oposição, ou pela falta de percepção das forças econômicas locais de administrarem o pacto sem dependerem da administração local. Deste modo, a experiência perdeu dinamismo na gestão de 1992 a 1996, sendo retomada a partir da reeleição do prefeito Celso Daniel, em 1996, que havia promovido o Consórcio no início dos 90.

3.2. Experiência do Banco do Nordeste/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: O foco na capacitação no programa de Desenvolvimento Econômico Local

Algumas experiências de Bancos Regionais, como é o caso da experiência de desenvolvimento econômico local do Banco do Nordeste. (BNB), assumem iniciativas que não se vinculam diretamente à ação das prefeituras e relativizam o papel do financiamento como eixo articulador do projeto de desenvolvimento econômico local. No caso do Projeto do Banco no Nordeste, realizado em cooperação técnica com o PNUD, o eixo do desenvolvimento local é a capacitação, entendendo que os recursos financeiros não serão suficientes se os empreendedores não tiverem o conhecimento necessário para desenvolver o empreendimento. Ao conceituar o desenvolvimento local como um processo de articulação, coordenação e inserção dos empreendimentos empresariais associativos e individuais, comunitários, urbanos e rurais, a uma nova dinâmica de integração sócio-econômica, de reconstrução do tecido social, de geração de oportunidades de trabalho e renda, o Projeto BNB/PNUD focaliza sua ação na capacitação de agentes produtivos e da comunidade local, concentrando-se basicamente na Região Nordeste¹⁵ e no norte do Estado de Minas Gerais.

O projeto trabalha a necessidade do Nordeste repensar o seu futuro: de região problema, ou seja, a parceira do desenvolvimento nacional no eixo atual da mundialização da economia, com integração dos mercados, transnacionalização da produção e universalização da informação e do conhecimento. Segundo a visão dos Coordenadores do projeto, esta inserção competitiva passa por investimentos em áreas estratégicas da economia regional tais como: infra-estrutura econômica e hídrica, desenvolvimento tecnológico e capacidade de gestão, educação/capacitação. Dentro deste contexto mais abrangente, o Projeto Banco do Nordeste/PNUD tem como missão capacitar pequenos produtores rurais e urbanos da região nordeste do país, para o desenvolvimento empresarial participativo, sob o enfoque do desenvolvimento econômico local.

O Programa de Capacitação e Transferência de Metodologia para o Desenvolvimento Econômico Local do Banco do Nordeste/PNUD, até julho de 1997, trabalhava em 8 unidades territoriais: Catende, Timbaúba e Camaragibe, no Estado de Pernambuco; Tejuçuoca, Fortaleza e Sobral, no Estado do Ceará; a microregião de Patos no Estado da Paraíba; e em Salvador, na Bahia. Ao procurar apoiar o desenvolvimento econômico local em áreas selecionadas (municípios, pólos regionais e áreas de interesse social), com ações de capacitação destinadas a facilitar os processos de planejamento integrado e desenvolvimento sustentável das Organizações e Comunidades envolvidas, o programa desenvolve objetivos específicos de: capacitar lideranças empresariais e comunitárias para o desenvolvimento integrado e sustentável dos espaços sócio-econômicos contemplados; capacitar técnicos das Instituições e Entidades parceiras e formar multiplicadores a partir da

apropriação da metodologia de capacitação aplicada e sistematizada pelo Projeto Banco do Nordeste/PNUD.

Para a operacionalização do programa, destacam-se a Metodologia de Capacitação Organizacional Massiva, a Metodologia GESPAR (Gestão Participativa para o Desenvolvimento Empresarial) e a Metodologia de Capacitação Institucional. A Metodologia de Capacitação Organizacional Massiva é aplicada no Ambiente-Oficina de Capacitação Organizacional, que facilita o desenvolvimento da consciência organizativa através de um conjunto de conteúdos, processos e técnicas educativas.

A Metodologia GESPAR, criada e sistematizada pelo Projeto Banco do Nordeste/PNUD, é uma metodologia de capacitação que, promovendo a gestão participativa, visa o desenvolvimento empresarial das Organizações de pequenos produtores e a melhoria da qualidade de vida das suas famílias. A Metodologia GESPAR facilita e instrumentaliza o associado, o dirigente, o funcionário e o técnico das organizações de produtores para a gestão participativa e o desenvolvimento empresarial dessas organizações, provocando mudanças de comportamento social.

A Metodologia de Capacitação Institucional busca, através de oficinas e eventos formativos, desenvolver maior eficiência da ação das Prefeituras e outras entidades locais, redefinindo a missão e criando critérios e indicadores de eficácia e efetividade, enfim, facilitar a nova Gestão Social e contribuir para a elaboração de um plano Estratégico e participativo de apoio ao Desenvolvimento Econômico Local.

A estas três Metodologias são incorporados, nas suas especificidades, os procedimentos, métodos e instrumentos compatíveis dos processos de capacitação desenvolvidos pelas Instituições e Entidades parceiras para seus públicos-alvo, de modo a garantir a integração das ações interinstitucionais na busca conjunta do apoio ao desenvolvimento econômico local das áreas selecionadas.

Esta rica experiência do Banco Nordeste/PNUD tem se constituído numa referência de processo de capacitação para o desenvolvimento local no país. Apresenta uma especificidade na medida em que o agente promotor é o agente financeiro, o que se por um lado permite trabalhar numa escala territorial mais ampla e com uma infra-estrutura permanente de apoio, por outro lado tem exigências de operacionalização que impõe uma dinâmica de programa financeiros em detrimento de processos políticos de construção de redes institucionais. Este se identifica nas dificuldades que enfrenta no envolvimento maior das Prefeituras no programa ou na necessidade de que as parcerias, em certo grau, operacionalizem o programa.

3.3. O sebrae e os mercados regionais no Estado do Rio de Janeiro

Há quatro anos o SERE/FES¹⁶ vem desenvolvendo um programa de Desenvolvimento Econômico Local com prefeituras de cidades médias no Estado do Rio de Janeiro. Esta experiência, que conta com a parceria do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), trabalhando de forma integrada com os balcões SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do

Rio de Janeiro (SEBRAE-RJ), tem gerado ações e uma modificação do quadro institucional de apoio estratégico ao desenvolvimento econômico local que sugere a reflexão mais detalhada sobre esta experiência.

Estado do Rio de Janeiro foi um dos primeiros estados a desenvolver um programa específico para micro e pequenas empresas. Implantado pelo Governador Leonel Brizola em junho de 1991, o Projeto Paraíso - ou Programa Especial de Incentivo e Fortalecimento da Micro e Pequena Empresa Fluminense - constituiu-se numa iniciativa do estado do Rio de Janeiro de apoio aos empreendimentos de pequeno porte, e que tem como meta a criação de 50.000 novas empresas e 200.000 novos empregos, num prazo máximo de 3 anos.

No plano formal, os objetivos gerais que norteavam o projeto foram os seguintes: (i) Simplificação e desburocratização das relações entre o Poder Público e a atividade empresarial; (ii) Revisão e adequação tributária; (iii) Promoção dos negócios (basicamente, apoio a nível de comercialização); (iv) Fomento das linhas de financiamento; (v) Incentivo à formação profissional; e (iv) Estímulo ao associativismo.

No que respeita ao apoio à comercialização, o Projeto Paraíso propunha três formas distintas de atuação. Primeiro, destinando 30% das compras governamentais às micro e pequenas empresas. Segundo, utilizando prédios e galpões públicos ociosos para a criação de centros de comercialização e, terceiro, promovendo e apoiando eventos que atuem como um canal de abertura de novos mercados para pequenos estabelecimentos no Rio de Janeiro.

Quanto ao apoio creditício, o Projeto previa a criação de linhas de financiamento através do Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), do Banco de Desenvolvimento do Rio de Janeiro (BD-RIO) e do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado. Destas propostas iniciais, apenas a legislação tributária diferenciada foi levada a prática, principalmente por conta com uma a do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro (SEBRAE-RJ), que desenvolvia um trabalho junto as municipalidades.

A partir de uma processo de sensibilização realizado pelo IBAM/SERE, e com a participação do SEBRAE em projetos de Desenvolvimento econômico Local, consolida-se um processo de construção de redes voltadas para o desenvolvimento econômico local. Trabalhando com uma metodologia de módulos flexíveis, o projeto não se concentrou em uma experiência piloto específica, procurando sensibilizar, capacitar, desenvolver instrumentos a medida que se estabelecessem condições de governabilidade das redes de apoio ao desenvolvimento econômico local.

A partir de uma experiência de elaboração de perfis econômicos municipais e da realização de oficinas de construção de cenários com a participação dos principais atores econômicos do municípios, ampliaram-se as ações regionais e a constituíram-se os chamados mercados regionais. Passaram a se conformar mercados regionais que tendiam a acompanhar a divisão política administrativa regional do Estado. Deste modo, constitui-se o Mercovale (região do vale do Paraíba), Mercoserra (região Serrana) e Mercolago (região dos lagos).

Nestas iniciativas se constituíram como uma ação integradas das Prefeituras no sentido de: potencializar a capacidade de negociação da Região com o Governo estadual; definir ações estratégicas conjuntas no sentido de uma infra-estrutura comum; desenvolver uma ação conjunta de constituição de marca e de identidade regional; estabelecer políticas integradas que reduzissem ou neutralizassem as tendências de guerra fiscal e de competitividade territorial.

Neste sentido, uma das primeiras iniciativas do Mercovale foi o estabelecimento de uma ação integrada das prefeituras na definição dos percentuais a serem cobrados nas taxas de alvará e nos impostos sobre serviços. Evitando a guerra fiscal, as prefeituras definiram estas tarifas de tal modo que acompanhassem as estruturas de mercado de cada município e, ao mesmo tempo, não significassem distorções tão grandes que levassem a deslocamentos de registros empresariais.

Ao lado da formação dos mercados regionais, ocorre uma inversão na própria concepção de ação do SEBRAE. O trabalho do SEBRAE estava muito baseado na concepção de oportunidades de negócios e nas “empresas âncoras”. O perfil municipal era construído a partir destas “empresas-âncoras”, sediadas no Município e que fossem mais significativas na economia local. Estas empresas eram visitadas e pesquisadas no intuito de se verificar as possibilidades para definir um programa de capacitação dos fornecedores locais a partir de um levantamento técnico nas suas diversas áreas de suprimento.

As oportunidades de negócios e as formas de apoio eram definidas a partir deste levantamento. As principais atividades consistiam em feiras e exposições, e projetos específicos como os Encontros de Negócio Regionais quando estas oportunidades são apresentadas a empreendedores e pequenos empresários em palestras, em *stands* específicos das “Empresas Âncoras” ou das grandes empresas estaduais localizadas na região.

Esta concepção modifica-se a partir do reconhecimento de uma demanda local debatida com um universo maior de microempreendedores. O novo arranjo institucional acompanha uma visão de descentralização em que as necessidades locais determinam a ação e as possibilidades de integração local/global. Esta mudança não significa apenas um novo arranjo institucional, mas uma mudança no perfil de gerente e de cultura institucional.

Esta experiência se ampliará através da capacitação institucional dos atores envolvidos e na constituição de redes voltadas para uma ação estratégica de desenvolvimento econômico local. Esta experiência se diferencia das expostas até aqui por trabalhar basicamente as redes como espaço de concertação pública de atores sociais capazes de construir compromissos e viabilizar uma ação estratégica. Deste modo, se constitui uma metodologia – REDEL – baseada em módulos flexíveis e aplicados com intensidade e focos diferenciados em função da especificidade do lugar.

Incorpora, também, em sua ação a noção de sustentabilidade institucional no qual o poder local é essencial para legitimar e garantir uma ação pública que integre o curto e longo prazo. Ao flexibilizar as suas ações no território, incorporou uma estratégia que afirma que o processo de desenvolvimento pode se estabelecer de modo sinérgico, com diversas fontes de propagação, que se

interagem e se constituem ao mesmo tempo em motor e em obstáculos do processo de desenvolvimento. Uma prefeitura que no primeiro momento pode ser o agente promotor, em uma outra gestão pode ser o obstáculo por tentar partidarizar determinada ação integrada das prefeituras. Esta noção determina a metodologia processual que estimula a ação institucional e crescimento institucional dos atores sociais, muito mais do que traz para si este papel de agente de desenvolvimento.

Este projeto da Fundação Friedrich Ebert tem incorporado outras experiências de desenvolvimento local realizadas no país, como as experiências das Associações Comerciais e Industriais de Santa Catarina, cujo o seu principal campo de ação e elo estruturador do projeto está na formação de grupos empresariais, na integração horizontal de empreendedores e no próprio fortalecimento das Associações.

3.4. O Projeto Merco-Favelas

No último ano, o projeto SERE da Fundação Friedrich Ebert trabalhou no acompanhamento da experiência, no município do Rio de Janeiro, de formação instrumentos financeiros para micro empreendedores. Esta experiência do município do Rio de Janeiro reafirma a necessidade de recuperar a noção de cooperação inerente ao próprio conceito de trabalho. Ao trabalhar com ONGs, Cooperativas e sindicatos, organizam-se redes solidárias de trabalho para participar no Programa Favela-Bairro da Prefeitura do Rio de Janeiro. Esta experiência mais recente combina a montagem institucional das redes com a constituição de instrumentos financeiros e de comercialização que trabalham uma noção de sustentabilidade a partir da visão de integração com o mercado, procurando uma resposta estrutural e de larga escala as necessidades de trabalho e renda no país.

O projeto de desenvolvimento local em execução, na medida em que se constitui numa parceria de instituições como o SERE e a prefeitura, exigiu uma clareza de distintos papéis no interior deste convênio. Fugindo a armadilhas que opõem o Estado ao mercado, a política de desenvolvimento econômico local preconiza uma noção de esfera pública como espaço de concertação e de estabelecimento de co-responsabilidades com o objetivo de garantir uma maior sustentabilidade política institucional, transparência de ações, e governabilidade em um projeto que trabalha com atores com diferentes estratégias de intervenção.

Estes parâmetros se traduzem numa ação integrada de desenvolvimento econômico local nos quais se definiram pressupostos para o processo de implantação:

- Desenho de uma política pública de desenvolvimento econômico local se constroe de forma processual e integrada com os atores locais;
- A articulação de uma política publica de desenvolvimento local com políticas setoriais e determinada por dimensões territoriais de mercado;
- A política de desenvolvimento local deve ser necessariamente uma política de governo, capaz de integrar ações e garantir a sustentabilidade institucional do projeto.¹⁷

Entende-se, com o desenho que integre políticas setoriais e territoriais, que os serviços de crédito assumem uma dimensão mais regional que local, ainda que possam ter agentes e agências no

interior de uma determinada comunidade. As redes de comercialização cumprem o papel de articulador desta oferta territorializada com a demanda de médias e grandes empresas ou de compras públicas.

Dentro desta concepção, a agência surgiu como instrumento de uma política pública territorial capaz de dar sustentação e alimentar este ambiente produtivo local. Com esta visão, o SERE/Fundação Friedrich Ebert em parceria com a Secretaria de Trabalho do Município do Rio de Janeiro, iniciou um programa de desenvolvimento local em favelas.

Foram definidas duas grandes favelas no Rio de Janeiro, Rocinha e Jacarezinho, nas quais estão se instalando as duas primeiras agências. O objetivo desta agência é ser um elemento integrador dos diversos tipos de trabalho autônomo – desde empresas familiares até o auto emprego – em uma nova forma de intervenção, articulada localmente; construindo elos econômicos em sentido horizontal e vertical; constituindo-se numa rede territorial de serviços enquanto um sistema flexível e descentralizado; conformando um lugar de interação e de diálogo entre os distintos interlocutores econômicos e sociais.

De forma mais específica esta agência deve desenvolver atividades de: a) fomento a cultura empreendedora; b) divulgação de atividades de fortalecimento da cooperação econômica local; c) diversificação de atividades produtivas territoriais; d) desenvolvimento de um mercado de trabalho local qualificado e com elevado grau de empregabilidade; e) melhoria do nível de informação e capacitação gerencial dos empreendedores locais.; f) estímulo a integração econômica dos principais núcleos de crescimento territorial e destes com atividades produtivas e mercados externos.

Para operar a agência foi necessário a formação de agentes de desenvolvimento local, definidos como aqueles que realizam de forma permanente as funções de catalizadores, animadores e facilitadores para o desenvolvimento econômico local. Em cada uma das favelas escolhidas trabalham 3 agentes de desenvolvimento e as agências encontram-se numa fase de montagem institucional com a organização de Fóruns de desenvolvimento local das favelas.

IV. OS ASPECTOS COMUNES E PERFIL GERAL DAS EXPERIÊNCIAS

Nas experiências descritas pode-se identificar alguns pontos em comum, apesar da diversidade regional em que se inserem, a saber:

- A maioria das experiências descritas surgiram no início da década de 90, ocupando o espaço aberto pela ausência de políticas de desenvolvimento local e regional orientadas para a incorporação dos segmentos informais, assim como pela inexistência de políticas sociais compensatórias num contexto de crise econômica;
- Os micro, pequenos e médios empreendimentos são fundamentais para a configuração do perfil de ocupação e renda vigente no país. Apesar da existência de iniciativas envolvendo grandes instituições federais, como o BNDES, até o presente momento não houve, no âmbito das políticas públicas federais, ações que representem um efetivo esforço de imprimir centralidade às políticas que tenham como objeto de atuação o desenvolvimento local integrado e sustentável;
- Poder local tem sido o grande ator estratégico na promoção das experiências. Tanto pelo poder de mobilização social que dispõem quanto pelas funções político-institucionais que detêm, as Prefeituras têm assumido o papel de agente dinamizador da economia local e de articulador de atores estratégicos no âmbito municipal. A afirmação dessa tendência também vem sendo estimulada pela redução das funções regulatórias e de planejamento do Estado central, assim como pelo esvaziamento ou desmonte das tradicionais agências de desenvolvimento regional;
- Deve-se ressaltar a reduzida participação dos segmentos empresariais locais, que se situam como atores secundários ou inexistentes no processo. Este aspecto caracteriza um quadro específico brasileiro, no qual ao lado de um padrão de desenvolvimento e uma cultura de grande empresa registra-se a inexistência de uma cultura de associativismo empresarial e de tradição cooperativista;
- A presença dominante de experiências que têm seu eixo articulador em programas de geração de renda e instrumentos financeiros, indica a presença de uma visão setorial das iniciativas locais, ainda que viabilizadas através de uma integração horizontal de atores sociais. Por outro lado, este aspecto da forte presença do instrumento financeiro mostra o quanto incipiente são as experiências de um desenvolvimento local integrado e sustentável, exigindo um maior acúmulo na constituição de programas nas áreas de comercialização e desenvolvimento tecnológico;
- Embora ocorra uma multiplicidade de iniciativas em curso no país, os modelos alternativos de desenvolvimento e financiamento local não dispõem, até o presente momento, de efetivas instâncias de articulação ou de instituições capazes de promoverem uma contínua e eficaz troca de informações a respeito das suas experiências. O que vem caracterizando o fenômeno

é o seu caráter fragmentado, disperso pelo território, e sem uma política orientada para a difusão dos resultados obtidos. Essa configuração, e a inexistência de uma política oficial de apoio a essas experiências, comprometem a sustentabilidade e viabilidade das iniciativas, assim como a qualidade de seus padrões de funcionamento;

- Não há modelos rígidos de desenvolvimento econômico local. Um ponto fundamental é que não se formulem propostas com estruturas rígidas, baseados em modelos fechados formulados fora do contexto de sua implementação. No formato das instituições deve-se ter em conta a sua relação e sua necessária adaptação às características locais e regionais, envolvendo atores significativos, contribuindo assim para a credibilidade e o sucesso dos programas;
- Aspecto que marca estas experiências é o respeito às características locais como algo que deve ser perseguido desde o início, quando se analisam as possibilidades e os limites dos empreendimentos articulados com a busca de sinergia nos empreendimentos apoiados;
- Registre-se também a importância da concepção de redes econômicas e sociais para o êxito das iniciativas. As experiências de programa de geração de trabalho e renda se diferenciam de programas setoriais quando procuram trabalhar redes de integração horizontal e vertical;
- Há a necessidade de trabalhar de forma mais conceitual e operacional os processos de aprendizagem produtiva inseridos no desenvolvimento econômico local, na medida em que as novas tecnologias e formas de organização do trabalho trazem novas possibilidades de se pensar a organização do espaço econômico e social. Além disso, a atualização tecnológica é decisiva para não fragilizar as iniciativas, já que sem o acompanhamento da evolução tecnológica a defasagem e a exclusão acabam condenando os empreendimentos.

As experiências de comercialização que as instituições têm implementado com seus clientes ou grupo alvo, em geral através da organização da participação em feiras ou na procura de pontos de vendas. Essa estratégia baseada na organização da oferta esbarra nos limites de uma ação isolada, na maioria das vezes pontual e sem uma estratégia de integração com o mercado.

A relação mais orgânica do governo local com o espaço econômico lhe confere o papel de agente de desenvolvimento. O conhecimento, a proximidade com a população e, por isso, a melhor condição de dialogar e mobilizar os atores estratégicos são condições decisivas para difundir e elevar o padrão dos programas e exigem criatividade e diversidade assentadas nas bases culturais e sociais do conjunto da população.

V. UMA AVALIAÇÃO INICIAL E ALGUMAS PERGUNTAS QUE FICAM

Uma avaliação inicial destas experiências nos sugere trabalhar os próprios marcos conceituais de desenvolvimento econômico local. As experiências de desenvolvimento econômico local apresentam algumas características comuns como o seu caráter endógeno, de baixo para cima, constitui-se numa ação estratégica, envolve um acordo entre atores, exige a implementação de serviços especializados capazes de garantir a competitividade dos empreendimentos. Contudo, o que é reafirmado por todos aqueles que têm implementado ou estudado as diversas experiências da Europa e da América Latina, que não há um modelo de desenvolvimento econômico local e a própria definição de território exige que se trabalhe sua especificidade, quer na definição de estratégias, quer na forma de estabelecimentos de acordos, ou ainda na elaboração dos próprios instrumentos.¹⁸

Podemos portanto identificar alguns aspectos básicos para uma avaliação como: a) concertação estratégica dos atores; b) formação de redes; c) sistema de informação; d) capacitação; e) financiamento; f) comercialização; g) cultura empreendedora e h) marco legal. Para o escopo deste trabalho me concentrarei nesta avaliação final que seguramente são duas áreas estranguladoras dos projetos de desenvolvimento local no Brasil: a comercialização e o crédito.

No caso da comercialização um conjunto de limitações e ausência de ações nesta área apontam para um diagnóstico comum:

- As formas pontuais e isoladas de comercialização não têm sustentabilidade, criando discontinuidades no processo produtivo e dificuldades de estabelecer condições mais favoráveis de compra junto aos fornecedores de matérias primas, impossibilitando o melhor desenvolvimento do empreendimento;
- Há a necessidade de estabelecer instrumentos de comercialização - sistema de informação de mercados, redes ou agentes de comercialização - que integrem a organização da oferta com a demanda efetiva;
- Não há uma prática de pesquisa de mercado, expressando um caminho mais intuitivo deste processo de comercialização.

A consequência direta destes problemas se manifesta na estreiteza do mercado, expressa numa reduzida área de ação na venda dos produtos finais. A produção se direciona para segmentos internos de uma determinada localidade, não criando condições para melhorar requisitos de qualidade, preço, volume e tempo de entrega. Em uma relação pouco exigente em termos de mercado, os microempreendimentos ficam preso a um círculo vicioso de uma estratégia de sobrevivência que na maioria das vezes não tem êxito.

No caso do crédito, é essencial uma análise destas experiências na medida em que a maioria delas tiveram início através de programas de microcrédito. Nestas experiências, o município aparece com uma nova espacialidade a partir de uma nova institucionalidade econômica. Um novo papel se coloca para as administrações municipais, um papel de promotor de redes institucionais e econômicas que potencializem os recursos endógenos do local.

Ainda que trabalhem o município como campo de ação, há uma diversidade de políticas e metodologias de microcrédito. Experiências como a de Porto Alegre e as diversas ONGs mistas que se desenvolveram após a consolidação do Portosol; a do Governo do Distrito Federal (Brasília) e de seu Banco; as experiências desenvolvidas por atores regionais, como o consórcio do ABC; ou ainda a experiência de desenvolvimento local desenvolvida pelo Banco do Nordeste; reafirmam esta diversidade de escalas e linhas de atuação.

De algum modo, esta é a primeira questão que surge ao ser identificado o modelo do Portosol como uma referência de política municipal de microcrédito. Existirá um único modelo de política municipal de micro crédito? A experiência da Secretaria do Trabalho do Município do Rio de Janeiro¹⁹ apresenta diferenças quanto a uma visão pública de uma política de microcrédito. De um lado, o Fundo não é da ONG mas da Prefeitura integrando representações da sociedade civil. Uma segunda diferença é quanto a relação com o Capital Financeiro. O Fundo do Município do Rio de Janeiro, tem linhas de crédito que tanto estimulam as ONGs de Créditos como permite formas associadas de participação do capital financeiro.²⁰

No debate sobre microcrédito retoma-se as interrogações do papel das ONGs.

A história das ONGs de crédito na América Espanhola são muito mais intensa e desenvolvidas que as que têm surgido no Brasil. Ressalta-se, contudo, que a experiência das ONGs de crédito na década de 90 é completamente distinta da experiência de ONGs de desenvolvimento da década de 70, as quais assumiam fundos rotativos sem nenhum grau de especialização e integrando promoção e crédito, o que acabava por confundir a missão de promoção e desenvolvimento com a missão do crédito.

Estas ONGs de crédito que surgem hoje no Brasil têm uma definição mais precisa enquanto instituições financeiras, sem fins lucrativos. Por outro lado, podem hoje incorporar o acúmulo de experiências e de desenvolvimento de uma tecnologia creditícia.

Constituem assim em novos atores que hoje emergem neste cenário local de promoção do desenvolvimento econômico. E estes distintos atores – ONGs de Crédito, Sindicatos que desenvolvem políticas para os desempregados de suas categoria, consórcios intermunicipais. Nesta dimensão de novos atores locais de promoção do desenvolvimento econômico, uma das experiências mais ricas é a Câmara Regional do Grande ABC.

Em termos de premissa comuns podemos afirmar desta análise das experiências de desenvolvimento local com microcrédito que:

- Não há um modelo , mas uma concordância que a política de microcrédito não deve ser vista de uma forma isolada e se constitui em um dos instrumentos de combate a exclusão de setores econômicos e sociais;
- Surge uma nova espacialidade ancorada na possibilidade de promoção do desenvolvimento econômico local. A este novo papel município se incorpora novos atores locais como as ONGs de crédito, as câmaras regionais, as agências de desenvolvimento, os agentes de desenvolvimento, que refletem a diversidade de experiências. A grande maioria destes atores se inserem numa visão de organizações públicas não estatais;
- A experiência das ONGs de crédito hoje se diferenciam dos fundos rotativos da década de 70, na medida que incorpora uma especialização necessária e tecnologias creditícias adequadas ao microcrédito;
- Estas experiências de microcrédito devem estar articuladas à comercialização, capacitação, sistema de informação e apoio ao associativismo. Como caminho de articulação surgem como experiências inovadoras no Brasil a implantação das Agências de desenvolvimento.

Estas dimensões que podem ser consensuadas a partir das experiências apresentadas, sugerem também alguns dilemas:

- Pensar a centralidade e o marco legal do desenvolvimento econômico local , já que políticas macro - tributárias, fiscais, monetárias, de comércio exterior – determinam hoje uma ambiência desfavorável ao desenvolvimento econômico local;
- Que ainda que o modelo Portosol tenha se constituído em um experiência que determina caminhos de uma institucionalização, esta institucionalização não está dada e não tem um caminho único, exigindo maiores debates em torno dos desenhos institucionais possíveis de sistemas alternativos de financiamento;
- De algum modo, o debate permite reconhecer experiências de ONGs mistas (Bancos do Povo), de Fundo de Crédito Municipais, de Fundos de garantias e de retrogarantias. Mas como trabalhar uma resposta sustentável de uma política de microcrédito?
- Como ampliar linhas de crédito de desenvolvimento institucional que permita o surgimento de um maior número de ONGs de crédito?
- Os modelo minimalistas (custo do crédito não incorpora capacitação) e os desenvolvimentistas (custo do crédito incorpora custo de capacitação) podem conviver e de que forma?
- Debate de integração ao mercado versus economia solidária é determinante para marcar a diferença de políticas públicas municipais de microcrédito ?

Estas perguntas situadas mais no campo do microcrédito indicam que este desenho de política pública territorial deve ter uma perspectiva sistêmica que articule políticas macro, meso e micro.

VI. ALGUMAS DISCUSSÕES CONCEITUAIS QUE ORIENTAM A AVALIAÇÃO

Este conjunto de experiências estimulam, pela sua diversidade, o debate de alguns dilemas conceituais presente nos projetos de desenvolvimento econômico local. Em primeiro lugar a definição de território está determinada pela ação dos sujeitos sociais sobre a natureza e espaços sociais, constituindo-se numa forma de interação em que há uma ação recíproca. O território significa ação dos sujeitos interagindo com espaço natural e no ambiente construído, determinando formas específicas de relações econômicas políticas e sociais, construindo identidades territoriais e redes socio-econômicas locais. Desde modo, o espaço geográfico não se confunde com o território principalmente por esta relação dialética entre sujeito e objeto, entre atores e espaço geográfico.

Deste modo mais que um conceito de território, podemos falar de um conceito de produção social do território, processo no qual atores sociais interagem com as condições ambientais de lugar, entendido por condições ambientais a natureza e o ambiente construído. Esta produção social do território tem se realizado por estratégias de construção de pólos, de concentração e centralização do capital, criando desigualdades regionais e redes urbanas hierarquizadas e polarizadas.

Esta produção social do território tem se constituído como um espaço reflexo de uma política econômica setorial que é trabalhada de cima para baixo, de forma vertical e impondo vocações e especializações, subordinando espaços a regiões polarizadas. Estabelecer uma verdadeira política territorial significa opor à esta política vertical e setorial uma política horizontal e descentralizada. Como pensar esta política em termos de uma maior competitividade de mercado constitui-se num desafio do processo atual de reestruturação produtiva e de globalização.

Para tal, isto significa repensar as relações entre mercado e território. Tradicionalmente, em termos de política de micro e pequenas empresas, esta relação foi pensada no Brasil como serviços setoriais especializados que interagem com o circuito produtivo e com suas relações diretas de mercado, quer com fornecedores quer com o seu volume de venda. Este circuito produtivo, como no caso do SEBRAE tem sido trabalhado de forma setorial com política de serviços que nascem numa dinâmica de terceirização em que há dinâmica territorial é pouco explorada.

Duas questões devem ser pensadas em relação esta relação entre políticas públicas e mercado. Primeiro, que não podemos pensar como os neoclássicos que o mercado se reduz a uma relação entre oferta e demandas e que as intervenções externas só impedem as suas forças internas de equilíbrio. A realidade tem demonstrado que estas oferta e demanda é mediada por forças de poder. Em segundo que estas relações de poder tem sido determinado basicamente pelas grandes empresas em políticas

territoriais que refletem políticas setoriais concentradoras onde a oferta é determinada de forma vertical, de cima para baixo, a partir da demanda da grande empresa.

A segunda que esta relação entre a organização territorializada da oferta e uma dinâmica mais regional e nacional do mercado exige formas de mediação entre políticas setoriais e territoriais (ver quadro). O desenvolvimento econômico local pressupõe a existência de serviços especializados, como formas alternativas de financiamento, redes de comercialização, assessoria tecnológica e gerencial, sistema de informação. Estes instrumentos não existem difundidos no país, obrigando que o esforço de construir um ambiente produtivo e inovador nestas localidades seja acompanhado com ação de mesma intensidade e ritmo no sentido de constituição destes serviços.

No caso brasileiro, ainda que o elevado grau de autonomia municipal comparado com outros países da América Latina favoreça ao desenvolvimento organizacional, não existem sólidas instituições que possam expressar os interesses econômicos dos pequenos empreendimentos. Esta especificidade nos tem exigido um grande esforço no sentido do desenvolvimento organizacional e do fortalecimento de formas associativas destes setores.

Por fim, o reconhecimento que a resposta local a estes desafios se instrumentaliza mediante um conjunto de ações muito diversas. Uma primeira tem se dirigido a infra-estrutura que serve de base aos processos de mudança estrutural e que é instrumento indispensável para o funcionamento do sistema produtivo. Uma segunda se refere às iniciativas que incidem sobre aspectos qualitativos do desenvolvimento, como qualificação dos recursos humanos, o saber-fazer tecnológico e inovador, a difusão tecnológica, a capacidade empreendedora, a informação existente nas organizações e empresas, a cultura de desenvolvimento da população. A terceira se refere a melhorar a organização do território.²¹ Um programa integrado que combine estes três tipos de ações deve ser necessariamente integrado enquanto ação de governo capaz de garantir a sustentabilidade institucional do desenvolvimento econômico local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Francisco (1997), *Metodologia para el Desarrollo Económico Local*, Série Ensayos LC/IP/G.105, Santiago, ILPES-CEPAL.
- COELHO, Franklin Dias (1998), *A Experiência do Sere/Fes no Contexto de Ações de Desenvolvimento Econômico Local no Brasil*, apresentado no Seminário Del Desarrollo Global al Desarrollo Territorial: Repaso de experiencias latinoamericanas, Colômbia.
- _____(1993), *Reforma do Estado e Descentralização: os caminhos de publicização dos Serviços Urbanos*, in **O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade**, Prefeitura de Porto Alegre.
- DANIEL**, Celso (1997), *A Câmara Regional do Grande ABC: Desenvolvimento econômico com participação da Comunidade*, São Paulo, Prefeitura Municipal de Santo André.
- DRAIBE**, Sônia (1993), *As Políticas Sociais e o Neoliberalismo*, in **Revista USP**, nº 17. São Paulo, março/abril e maio.
- KLERING**, Luis Roque. FUNDAT – Fundo de desenvolvimento Agropecuário de Tupandi – RS (1996), *Relatório de vistoria do Projeto*, Porto Alegre, FGV/Fundação Ford.
- PORTOSOL – Instituição Comunitária de Crédito (1996), *O Grande Desafio de Financiar Pequenos*, Porto Alegre.
- PRETECEILLE, E. From (1998), *Centralization to Decentralization: Social Restructuring and French Local Government*, mimeo.
- SOUZA, Celina Maria (1989), *De Gestão Urbana na Constituição de 1988*, in **Revista de Administração Municipal** (RAM). Rio de Janeiro, ANO XXXVI, nº 192, julho/setembro.
- VÁSQUEZ BARQUERO, Antomio (1998), *Desarrollo Económico Local y Descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Madrid.
- _____(1996), *Infra-estrutura, Territorio e desarrollo local*, Información Comercial Española, No. 757.

ANEXO

**PERFIL ECONÔMICO NO BRASIL POR TAMANHO DE EMPRESA
MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL**

Estes dados apresentam um quadro de micro e pequenas empresas no Brasil a partir dos dados de registros da RAIS – 1996

NÚMERO DE EMPREGADO POR TAMANHO DE EMPREENDIMENTO

Micro	Pequenas	Médias	Grandes	Total
7347992	7274391	4753775	9073665	28.449.823
25,83	25,57	16,71	31,89	100

RAIS 1996

Obs: estão excluídos os dados de empregados da administração pública

**NÚMERO DE EMPREGADOS POR SETOR ECONÔMICO E POR TAMANHO DE
EMPREENDIMENTO**

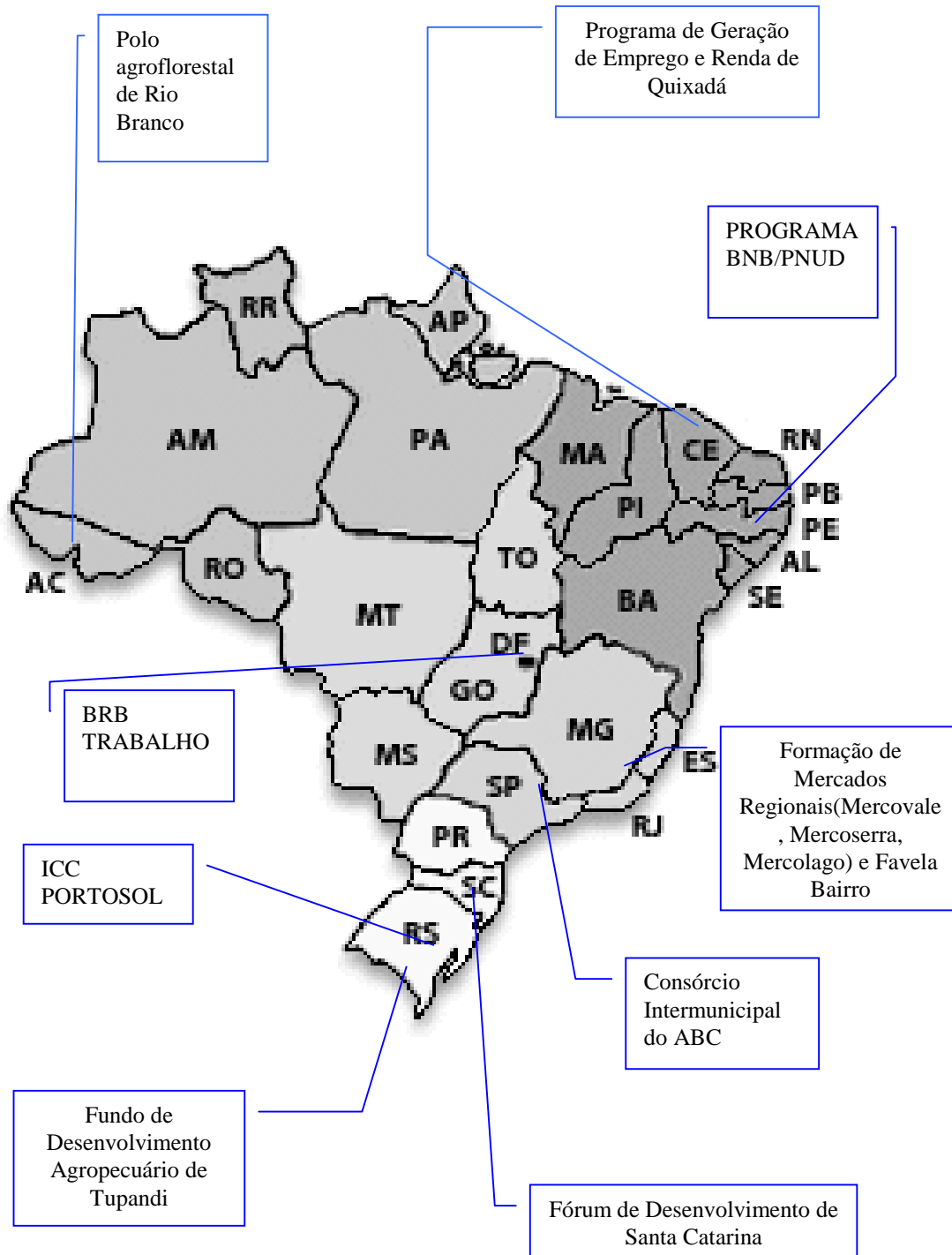
	Micro	Pequenas	Médias	Grandes	Total
EXTR MINERAL	24,25	27,82	22,81	25,12	161001,00
IND TRANSF	19,84	23,15	29,68	27,33	7109316,00
SERV IND UP	8,06	12,91	22,47	56,56	426243,00
CONSTR CIVIL	27,63	28,97	28,42	14,98	2369094,00
COMERCIO	41,85	33,31	9,33	15,51	5392561,00
SERVICOS	19,89	23,20	10,49	46,42	10991405,00
AGROPECUARIA	37,51	24,76	9,21	28,52	1868681,00
OUTR/IGN	50,50	25,24	7,13	17,13	131522,00
Total	25,83	25,57	16,71	31,89	28449823,00

Estes dados da RAIS significam apenas aqueles registros levantados pelo Ministério do Trabalho, constituindo uma referência do mercado formal. As dificuldades de trabalhar com estes dados para identificação do mercado de trabalho ocorre tanto pela confiabilidade de dados de registros como também pela não incorporação da economia informal. Segundos dados do IBGE, existiam no Rio de Janeiro 444420 empresas familiares informais, cinco vezes mais do que a RAIS registrava no mesmo ano de empresas informais (93 449).

**NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS POR TAMANHO DE EMPRESA
BRASIL - 1996**

	Micro	Pequenas	Médias	Grandes	Total
EXTR MINERAL	83,27	13,98	2,32	0,44	5745
IND TRANSF	83,71	12,33	3,35	0,61	211778
SERV IND UP	76,81	15,63	5,82	1,74	6455
CONSTR CIVIL	87,59	9,96	2,20	0,25	80836
COMERCIO	95,64	3,92	0,42	0,02	653313
SERVICOS	83,02	13,59	1,76	1,63	629973
ADM PUBLICA	37,78	13,50	8,82	39,91	12955
AGROPECUARIA	93,14	5,91	0,57	0,38	220929
OUTR/IGN	93,56	5,60	0,46	0,38	22404
Total	84,43	12,38	1,56	1,64	1844388

MAPA DAS PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NO PAÍS



Notas

¹ Estou aqui trabalhando com o conceito de descentralização com um enfoque territorial e de gestão democrática, e não no sentido de desconcentração funcional que delega competência sem delegar poder decisório ou recursos. **COELHO**, Franklin Dias, **Reforma do Estado e Descentralização: os caminhos de publicização dos Serviços Urbanos**, in : O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade, Prefeitura de Porto Alegre, 1993.

² **PRETECEILLE**, E. **From Centralization to Decentralization: Social Restructuring and French Local Government**. 1988, mimeo.

³ **SOUZA**, Celina Maria de . Gestão Urbana na Constituição de 1988. In: **Revista de Administração Municipal (RAM)**. Rio de Janeiro, ANO XXXVI, nº 192, julho/setembro de 1989, p.12-27.

⁴ O projeto neoliberal trabalha na constituição de novos arranjos institucionais com três princípios orientadores: descentralizar, focalizar, privatizar A descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público, focalizando ou direcionando estas gastos em programas e alvos específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. **DRAIBE**, Sônia M. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo**. In. **Revista USP**, nº 17. São Paulo, março/abril e maio de 93.

⁵ O Movimento contra a Fome , a Miséria e pela Vida, assumiu este perfil de atuação após ter um papel mobilizador, enquanto uma ação cidadã pela ética, durante o impeachment do Presidente Fernando Collor.

⁶ Antropóloga e primeira dama brasileira.

⁷ Programa de Geração de Emprego e Renda – Município de Quixadá/CE, Relatório de Avaliação, Quixadá, Ceará, FGV/Fundação Ford, 1996, 12p.

⁸ **KLERING**, Luis Roque. **FUNDAT – Fundo de desenvolvimento Agropecuário de Tupandi – RS**; Relatório de vistoria do Projeto. Porto Alegre, FGV/Fundação Ford, 1996, 22p.

⁹ Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, tem um milhão e duzentos e noventa mil habitantes e está no centro de uma região metropolitana que possui cerca de três milhões de habitantes. Até o início dos anos 80, a cidade experimentou um acelerado processo de crescimento populacional, processo este que, combinado com a forte concentração de renda existente, gerou graves desequilíbrios e deixou um terço de sua população à margem da infraestrutura urbana.

¹⁰ A esse respeito ver: **PORTOSOL – Instituição Comunitária de Crédito: O Grande Desafio de Financiar Pequenos**, Porto Alegre, 1996.

¹¹ A Bolsa-Escola assegura um salário mínimo a cada família carente que tenha todas as suas crianças entre 7 e 14 anos matriculadas na escola pública. Ela não é estabelecida por criança, mas por família, por isso mesmo seu nome oficial é: Bolsa Familiar para a Educação. A Poupança-Escola garante a cada aluno do programa Bolsa-Escola um registro contábil anual de um salário mínimo que, se o aluno for concluir com sucesso a 4ª e a 8ª Séries do 1º Grau e o 2º Grau, se transforma em caderneta de poupança do Banco de Brasília - BRB. O saldo, com juros e correção monetária da caderneta, será liberado ao aluno ou sua família obedecendo às regras determinadas pelo programa.

¹² A região do Grande ABC - que compreende os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, reunindo cerca de dois milhões de habitantes. Motor da industrialização no Brasil, berço e ainda hoje principal sede da indústria automobilística, reunindo também importante pólo petroquímico, cuja história econômica se confunde, portanto, com a história da industrialização e "modernização" do país desde o início do século, com novo impulso a partir dos anos 1950. Mas não são apenas os traços econômicos que lançaram esta região no cenário nacional. O ABC se destacou, nas duas últimas décadas, como espaço de afirmação de novos sujeitos políticos. Num processo interativo entre experiência urbana, via movimentos populares, e experiência fabril, através de vínculos de solidariedade, o ABC foi palco, sucessivamente, do nascimento do chamado "novo sindicalismo", do Partido dos Trabalhadores, e de importantes lideranças sindicais, empresariais e políticas.

¹³ Ais informações sobre a Câmara regional do ABC são extraídas do texto: **DANIEL**, Celso, **A Câmara Regional do Grande ABC: Desenvolvimento econômico com participação da Comunidade**, São Paulo, Prefeitura Municipal de Santo André, 1997.

¹⁴ Outros municípios também criaram fóruns semelhantes: Santos, Sertãozinho, Goiânia, Fortaleza, Londrina.

¹⁵ A região Nordeste, com uma população de 45 milhões de habitantes, possui inadequado perfil de distribuição de renda e um aparelho produtivo incapaz de absorver força de trabalho disponível. Apresenta também um baixo nível

educacional da população em geral e carência de recursos humanos em quantidade e qualidade para absorver, criar e difundir tecnologias que possam assegurar competitividade e o crescimento auto-sustentado da região, inserida no desenvolvimento nacional equilibrado. Por outro lado, o Nordeste apresenta oportunidades que devem ser aproveitadas. O seu PIB de US 70 bilhões é maior que o PIB da Colômbia ou do Chile, por exemplo. Possui localização estratégica junto ao mercado americano e europeu. Apresenta vantagens competitivas nos segmentos de Agribusiness, Têxtil, Petroquímica e Turismo.

¹⁶ O Serviço de Realização Empresarial Social é um projeto da Fundação Friedrich Ebert, com sede no Rio de Janeiro. Sua atuação tem o objetivo de fortalecer o setor das micro e pequenas empresas mediante o fomento e o apoio político/institucional às associações representativas das MPEs.

¹⁷ **COELHO, Franklin Dias A EXPERIÊNCIA DO SERE/FES NO CONTEXTO DE AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NO BRASIL**, apresentado no Seminário : Del Desarrollo Global al Desarrollo Territorial: Repaso de experiencias latinoamericanas, Colômbia, 1998.

¹⁸ Utilizo aqui alguns aspectos desenvolvidos no texto: **BARQUERO, Antomio Vásquez, *Desarrollo Económico Local y Descentralización: aproximación a un marco conceptual***, Madrid, 1998.

¹⁹ Situação de acesso ao crédito no Rio de Janeiro pelos micro produtores. No caso do Rio de Janeiro, teve origem no Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Logo se reconheceu que a questão do trabalho que é muito mais amplo que o emprego, 27% das pessoas que trabalham não empregadas nem empregadores. O Plano estratégico definia três recomendações: 1) Criação de uma secretaria municipal de trabalho e não de emprego; 2) Criação da Secretaria Municipal de Trabalho; 3) Consolidação de um sistema de informação de mercado; 4) Sistema de crédito popular.

²⁰ Empréstimo a instituições financeiras para que prestem garantias a operações de crédito para pequenos e microempreendedores e cooperativas, visando a geração de trabalho e renda, ou ainda, prestação de contragarantia em favor de associações civis e outras organizações não-governamentais também sem fins lucrativos, de forma a possibilitar que pequenos empreendedores - pessoas físicas ou jurídicas - e cooperativas possam obter financiamento junto a instituições financeiras oficiais, sociedades mercantis de crédito ou organizações de fomento.

²¹ Esta tipologia é apresentada nos textos: **ALBUQUERQUE, F, 1997, Metodologia para el Desarrollo Económico Local. Série Ensayos LC/IP/G.105, ILPES-CEPAL; VÁSQUEZ BARQUERO, A, 1996, Infra-estrutura, Territorio e desarrollo local. Información Comercial Española, num 757, pp 83-84.**