

Aspectos econômicos de  
**Experiências de  
Desenvolvimento Local**

A pesquisa "Aspectos Econômicos das Experiências de Desenvolvimento Local" é uma parceria do Instituto Pólis com a:



O Instituto Pólis conta com o apoio solidário de:

Action Aid

CCFD

EED

FPH

Frères des Hommes

Fundação Ford

Fundação Friedrich Ebert - ILDES

IDRC

NOVIB

OXFAM

Publicação Pólis

ISSN – 0104-2335

---

FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado, (Org.)

Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local.

São Paulo, Instituto Pólis, 2002. 184p. (Publicações Pólis, 40)

1. Políticas Públicas. 2. Política de Desenvolvimento Local. 3. Desenvolvimento Local. 4. Desenvolvimento Econômico Local. 5. Experiências Inovadoras em Desenvolvimento Local.

I. FRANÇA, Cássio Luiz de. II. VAZ, José Carlos. III. SILVA, Ivan Prado. IV. Instituto Pólis. V. Fundação Friedrich Ebert / Ildes. VI. Título. VII. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

---

## **Pólis 40**

**Organizadores:** Cássio Luiz de França, Ivan Prado Silva, José Carlos Vaz

**Participantes da Equipe de Pesquisa:** Alejandra Meraz Velasco, Almir Rogério Pereira, Ana Carolina Evangelista, Ana Claudia Chaves Teixeira, Antonio Faria, Cássio Luiz de França, Eduardo de Lima Caldas, Idalvo Toscano, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Ivan Prado Silva, Janaína Valéria de Matos, Kazuo Nakano, Renato Cymbalista, Sônia Oliveira Veronika Paulics,

**Coordenação Editorial:** Renato Cymbalista

**Projeto Gráfico Original:** Luciana Pinto

**Editoração:** Renato Fabriga

**Revisão de Texto:** Luciane Alves e Vanessa Ferrari

# Sumário

<b>Do experimentalismo difuso a uma política nacional de desenvolvimento local</b>	05
<b>Nota metodológica</b>	14
<b>Fichamentos de experiências</b>	19
Iniciativas de desenvolvimento Blumenau/SC	21
Consórcio intermunicipal de produção e abastecimento – CINPRA São Luís/MA	32
Cooperativa dos citricultores ecológicos do Vale do Cai – ECOCITRUS Montenegro/RS	41
Marketing municipal Mafra/SC	51
Eixo Tamanduatehy Santo André/SP	58
Plano de desenvolvimento agroecológico e participativo dos pequenos produtores Tauá/CE	68
<b>Estudos de Caso</b>	79
Incubadora tecnológica de cooperativas populares COPPE/UFRJ	81
Programa oportunidade de mercado e apoio à agricultura familiar Hulha Negra/RS	101
Minidistritos industriais e de serviços São José do Rio Preto/SP	129
O Banco PALMA\$: uma experiência de economia solidária Fortaleza/CE	151



# Do experimentalismo difuso a uma política nacional de desenvolvimento local

## uma abordagem introdutória

### **Cássio Luiz de França**

Cientista político pela UNICAMP, mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP e atual Diretor de projetos da Fundação Friedrich Ebert.

### **José Carlos Vaz**

Administrador, mestre em administração pública pela FGV-SP. Pesquisador do Instituto Pólis e vice-reitor acadêmico da Universidade do Grande ABC.

### **Ivan Prado Silva**

Economista pela PUC-SP, mestre em desenvolvimento econômico pela UFPR, professor da Fundação Santo André, do Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul (IMES) e da Universidade Paulista (UNIP).

A temática do desenvolvimento local despertou grande interesse ao longo dos anos 90, tornando-se objeto de amplo debate e impulsionando iniciativas em diversas localidades. Os alcances e limites destas experiências, todavia, ainda carecem de avaliações e reflexões mais apuradas.

Neste sentido, a Fundação Friedrich Ebert – ILDES e o Instituto PÓLIS estão realizando a pesquisa “Aspectos Econômicos das Experiências de Desenvolvimento Local”, com a intenção de colaborar na orientação de atores sociais, tanto no âmbito estatal quanto no das organizações da sociedade civil, e na sua atuação para promoção do desenvolvimento local<sup>1</sup>.

O ponto de partida é o fato de que os debates em torno desta temática permitiram emergir uma compreensão de desenvolvimento associada a um processo de múltiplas dimensões, tornando os aspectos econômico, social, político, ambiental e cultural indissociáveis. Dessa forma, mesmo

<sup>1</sup> A metodologia da pesquisa é apresentada em nota metodológica a seguir.

ao buscar concentrar-se nos aspectos econômicos do desenvolvimento local, foi necessário levar em conta também as demais dimensões.

Esta pesquisa tem analisado práticas diretamente ligadas à intervenção junto às cadeias produtivas, à produção de riquezas, às dinâmicas econômicas locais e aos elementos que constituem o "entorno do desenvolvimento econômico". Isto é, às políticas públicas que possuem um efeito imediato por incidirem diretamente sobre pré-condições ou fatores críticos para a atividade econômica. Dessa forma, por meio do acúmulo de conhecimento e da ação prática na realidade, pretende-se que os atores sociais possam fortalecer as suas intervenções, de modo a permitir transformações efetivas nas condições econômicas locais.

Com o foco no registro e análise das iniciativas em curso, atualmente esta pesquisa disponibiliza estudos de caso e fichamentos que poderão ser objeto de consulta e reflexão por parte dos mais diversos atores sociais envolvidos com a elaboração, implantação e avaliação de políticas de desenvolvimento local.

A leitura deste material e os debates desenvolvidos durante as oficinas e seminários realizados no transcorrer dos trabalhos relativos à pesquisa, proporcionaram reflexões que serão, a seguir, compartilhadas.

## **O local como espaço efetivo de atuação dos atores sociais**

Na problemática do desenvolvimento latino-americano é possível identificar um deslocamento em direção ao local. Assim, em um primeiro momento, marcado pelo surgimento da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), uma das grandes contribuições foi identificar duas estruturas econômicas distintas, notadamente "centro e periferia", fator que demandava um esforço próprio de elaboração teórica e política sobre as perspectivas e características do desenvolvimento nos países periféricos.

Posteriormente, nos debates sobre a chamada "Teoria da Dependência", emerge a necessidade de identificar os sistemas políticos e econômicos de cada país, evitando-se generalizações. Ou seja, para além da identificação das características comuns dos países periféricos, tornava-se necessária a realização de estudos de caso, capazes de refletir o processo de formação específico de cada país e as relações entre as classes sociais aí engendradas, como forma de identificar concretamente as relações de dependência estabelecidas.

Nos anos 90, simultaneamente ao processo de globalização econômica e ao fortalecimento de políticas de descentralização, a temática do desenvolvimento local desperta grande interesse, constituindo-se em objeto de diversos estudos. Embora com características e perspectivas diversas, as análises tendem a convergir para o local como um espaço de efetiva atuação de diferentes indivíduos e segmentos sociais na busca do desenvolvimento.

Neste sentido, a capacidade de mobilização e articulação de atores sociais aparece como uma dimensão fundamental, indicando que os aspectos sociais e políticos desempenham um papel chave nos resultados econômicos, tornando sua dissociação não recomendada.

No âmbito da presente pesquisa, a análise mais profunda das experiências estudadas, possibilitada pelos estudos de caso, propiciou descortinar a relevância da estrutura social no condicionamento das iniciativas de desenvolvimento local. Nas iniciativas fomentadas por atores locais, o histórico de participação político-social das comunidades envolvidas e seu grau de organização e envolvimento com as iniciativas parecem constituir fatores preponderantes para o êxito.

Este aspecto fica mais claro quando se observa, por exemplo, a trajetória de mobilizações da população do bairro Palmeiras, em Fortaleza/CE, que resultaram em conquistas significativas. Somente é possível identificar as condições que propiciaram o surgimento do "banco" e de toda a cadeia Palmas recuperando-se essa trajetória, como evidencia o texto de Idalvo Toscano.

Em São José do Rio Preto, a implantação dos minidistritos industriais e de serviços, iniciada em 1986, chama atenção pela continuidade do programa até os dias atuais. Da leitura do texto de Renato Cymbalista é possível inferir que a estrutura social do município, marcada pelo predomínio dos estratos médios, sem as polarizações normalmente observadas nos municípios brasileiros, está diretamente ligada à possibilidade de se efetivar as concertações que tornaram possível esta continuidade.

O oposto parece ser observado em Hulha Negra, um município hegemonicamente formado por latifúndios, que passa a conviver com expressiva presença de famílias assentadas pelos programas governamentais de reforma agrária. Neste caso, as dificuldades decorrentes da polarização da estrutura sociopolítica do município, parecem estar fortemente relacionadas à descontinuidade dos programas e da própria administração municipal, como elucida o texto de Antonio Faria.

Estas observações parecem corroborar a idéia de que as iniciativas locais necessitam reconhecer a existência de interesses distintos e conflitos latentes ou potenciais, como pressuposto de uma articulação inovadora de atores locais. Trata-se, portanto, da recusa do desenvolvimento local visto como "paradigma alternativo à sociedade plagada de conflitos"<sup>2</sup>.

2 OLIVEIRA, 2001.

## **Grande quantidade e elevada diversidade de iniciativas**

No trabalho de prospecção de iniciativas, duas questões destacam-se. A primeira é a grande quantidade de experiências que constam nas diversas fontes e bancos de dados consultados. Apenas para ilustrar, somente o Programa Gestão Pública e Cidadania<sup>3</sup>, da Fundação Getúlio Vargas de

<sup>3</sup> O sítio na internet do banco é <http://inovando.fgvsp.br>.

São Paulo, possui milhares de iniciativas registradas, das quais boa parte envolve aspectos econômicos do desenvolvimento.

A segunda é a grande diversidade de tipos de experiências que estão sendo implementadas. Elas abarcam iniciativas distintas e potencialmente complementares como microcrédito, verticalização da agricultura, incubadoras, programas de marketing municipal, agências de desenvolvimento, consórcios intermunicipais, apoio à agricultura familiar, políticas de atração de investimentos, intervenções em cadeias produtivas e sistemas locais de produção, capacitação de empreendedores e outros atores, criação de infra-estrutura e intervenções urbanas. Na grande maioria das localidades, entretanto, os diferentes tipos de iniciativas ainda não estão integrados.

Além desses tipos de intervenção é possível identificar que as iniciativas de desenvolvimento local também partem de distintos atores como governos, organizações da sociedade civil, sindicatos, setores populares, agências de fomento, entre outros.

Essa diversidade sugere um processo de busca de alternativas capazes de conduzir ao desenvolvimento, caracterizando um experimentalismo difuso (SILVEIRA et al, 2002). Ao mesmo tempo, coloca a possibilidade de criação de categorias de análise, como forma de aprofundar o conhecimento das especificidades e as potencialidades das diferentes formas de intervenção.

A grande quantidade e a elevada diversidade de experiências, parecem constituir forte indicativo de que a temática do desenvolvimento local, objeto de intenso debate ao longo dos anos 90, não ficou restrita ao campo das idéias, mas, ao contrário, está associada a uma efetiva atuação dos atores locais na elaboração e implementação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento.

## **Avanços importantes nas articulações locais, resultados quantitativos ainda limitados**

Assim como o local emerge como o espaço de atuação dos atores, a construção de articulações que facilitem a concretização desta atuação constitui etapa fundamental na promoção do desenvolvimento.

Neste sentido, elementos observados em diversas experiências analisadas – o protagonismo local, a articulação entre organização e conhecimento, o fomento ao empreendedorismo integrado a redes e cadeias produtivas, a criação de novos espaços públicos de decisão e gestão, a mudança de cultura política, entre outros fatores – adquirem grande relevância em um processo de desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, os significativos efeitos proporcionados aos grupos diretamente beneficiados pelas diversas políticas implementadas também devem ser destacados.

A alternativa escolhida é considerar que um indicador chave do desempenho econômico da experiência é a efetiva capacidade de inserção

nos mercados de trabalho e consumo, enquanto aspectos indissociáveis do exercício da cidadania. A relevância desta abordagem é realçada quando contrastada com características fortemente presentes no processo econômico da globalização em curso, como a ampliação da exclusão social.

É forçoso reconhecer que permanece o desafio de construção de formas de mensuração dos impactos das iniciativas, que incluam os aspectos econômicos e dêem conta das demais dimensões do desenvolvimento. Isto se articula à própria necessidade de constituição de sistemas de informações locais e regionais, capazes de orientar os diversos atores na formatação de políticas.

Entretanto, é necessário considerar que, de maneira geral, sob o enfoque dos resultados quantitativos, o impacto econômico produzido nas diversas iniciativas ainda é limitado. Os resultados preliminares dessa pesquisa têm mostrado que as conquistas econômicas – no sentido mais estrito – estão aquém dos modelos projetados pelos atores sociais e das expectativas criadas.

Tomemos como exemplo a experiência do município de Blumenau, onde as transformações macroeconômicas implantadas nos anos 90 acarretaram em sérias dificuldades para o setor têxtil, base da estrutura econômica e responsável pela maior parte dos empregos da região. Neste contexto, surgem diversas iniciativas locais visando diversificar a atividade econômica e enfrentar a deterioração das condições de vida.

Dentre estas iniciativas estão a Blusol – Banco do Povo, que já é uma das maiores instituições de microcrédito do país, com mais de 3.500 empréstimos concedidos que superam a cifra de R\$ 11 milhões; o apoio à Blusoft – incubadoras de empresas que visa estimular novos empreendedores e dar suporte à consolidação de novas empresas de software, por onde já passaram mais de 40 empresas; o Programa de Renda Mínima que conta com mais de 250 famílias beneficiadas e o Programa de Verticalização da Agricultura, que reúne mais de 50 famílias em uma cooperativa e propiciou treinamento a mais de cinco mil trabalhadores rurais. A integração das diversas iniciativas ainda não acontece, mas é tida como um objetivo pelos gestores locais.

Evidentemente, os resultados desta experiência são bastante expressivos e possibilitaram melhoria nas condições de vida de diversas pessoas. Porém, os avanços obtidos ainda são insuficientes para caracterizar como uma alternativa ao modelo anterior.

Muitos analistas apontam como positivo o fato de diversas experiências exercitarem uma resistência a um modelo econômico e a uma estrutura política excludentes. Entretanto, a nobreza do caráter de “resistência” das políticas de desenvolvimento local não pode ocultar o fato de que existe um objetivo maior por trás da energia utilizada nas dezenas de negociações para aprimorar a elaboração e implementação dos projetos de cada localidade. As iniciativas de desenvolvimento local têm como objetivo último o desenvolvimento – como o próprio nome diz – dos aspec-

tos sociais e econômicos de uma determinada região. Dessa forma, ao não conseguir explicitar transformações estruturais, tornando endógeno o processo de desenvolvimento, são realçados os aspectos sociais, permanecendo o questionamento sobre o alcance econômico.

Evidentemente constitui grande avanço a abordagem holística do desenvolvimento e não se trata, portanto, de retomar a superada dicotomia entre econômico e social.

Todavia, é saudável para o debate que os pesquisadores, ou os próprios formuladores e executores dessas políticas, questionem os limites dessas ações. Ou seja, a iniciativa pretende efetivamente transformar a estrutura socioeconômica da localidade? Almeja uma inserção não subordinada nas relações econômicas? Ou sua finalidade é circunscrita a uma política compensatória que não contesta a ordem econômica excludente em vigor?

## **Iniciativas têm origem recente**

Entre os fatores limitantes dos resultados pode estar o fato de a grande maioria das iniciativas estudadas terem sido implementadas recentemente, normalmente na segunda metade dos anos 90, apesar de nas diferentes etapas da pesquisa estar presente a busca por experiências implantadas há mais tempo. É bastante provável que iniciativas voltadas a possibilitar alterações efetivas nas condições econômicas locais necessitem de alguns anos para gerar resultados e permitir uma avaliação mais profunda.

Exemplo de sucesso no mundo industrializado, a Terceira Itália segue sendo uma das principais referências para diversos atores sociais que promovem políticas de desenvolvimento local. Isso porque um conjunto de condições sociais, políticas, econômicas e culturais favoráveis, coadunaram em um novo modelo diferenciado de desenvolvimento industrial na região da Emilia Romagna. Entretanto, mesmo neste caso, mostrou-se necessário que um certo tempo decorresse para que se pudesse atestar o êxito da experiência.

No caso brasileiro, em que a heterogeneidade estrutural é bastante conhecida, as políticas de desenvolvimento local possuem entre seus méritos o de proporcionar um diagnóstico das potencialidades da região e de seus recursos econômicos, ambientais, humanos, sociais, culturais, etc., que nem sempre estão explícitos, propondo uma utilização racional e integrada.

Estas significativas diferenças regionais parecem estar associadas à grande diversidade de tipos de experiências que foram e/ou estão sendo implantadas e, que de acordo com a realidade local, possuem diferentes tempos de maturação.

Tomemos como exemplo a implantação do Consórcio Intermunicipal de Abastecimento em São Luís/MA. Trata-se de uma iniciativa que surge para enfrentar o problema da falta de oferta de alimentos para o abastecimento do mercado de São Luís, dado que 80% dos cereais e hortifrutigranjeiros consumidos na capital do Maranhão provinham da região su-

deste. Neste contexto, a criação do consórcio parece constituir uma alternativa efetiva para enfrentar o problema do abastecimento e possibilitar a criação de emprego e renda, reduzindo os altos índices de desemprego, além de propiciar melhoria da produtividade agrícola por meio do aperfeiçoamento de novas técnicas. No entanto, como o início do funcionamento do consórcio é recente, seus resultados ainda são tímidos, como é possível inferir do fichamento elaborado por Eduardo Caldas.

Obviamente não se pretende com estas considerações afirmar que todas as experiências estão no rumo certo e que seus resultados econômicos constituem uma questão de tempo. Contudo, o fato de a grande maioria das iniciativas implantadas e estudadas terem se iniciado na segunda metade dos anos 90 dificulta uma análise mais precisa dos resultados efetivos das experiências, mesmo quando estas apresentam uma potencialidade evidente.

Neste sentido, uma análise mais aprofundada sobre a capacidade das diferentes iniciativas, no transcorrer de seu funcionamento, gerarem recursos necessários para a sua manutenção e ampliação, de maneira a reduzir a necessidade de apoios externos, também é dificultada. Vejamos como esse aspecto se manifesta no caso das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs).

Trata-se de uma iniciativa que tem por objetivo "utilizar os recursos humanos, e conhecimento da universidade na formação, qualificação e assessoria de trabalhadores para a construção de atividades autogestionárias, visando sua inclusão no mercado de trabalho"<sup>4</sup>. Ou seja, estimula-se a formação de cooperativas autogestionárias de trabalhadores que passam a contar com apoio das universidades para a produção e comercialização de bens e serviços. Este tipo de iniciativa espalhou-se por diversos estados do Brasil, de maneira que já existem dezenas de incubadoras, boa parte articulada em rede e vinculada à UNITRABALHO<sup>5</sup>.

Entretanto, se mesmo uma empresa organizada de forma tradicional demora, normalmente, alguns anos para apresentar o retorno do investimento e indicar sua viabilidade econômica e financeira, em cooperativas autogestionárias, que entre outros desafios, envolvem uma mudança de mentalidade dos trabalhadores que passam a gerir seus próprios negócios, é de se esperar que também transcorram alguns anos para evidenciar sua sustentabilidade. Ocorre que, de maneira semelhante às demais iniciativas estudadas, as ITCPs também iniciaram suas atividades na segunda metade dos anos 90.

## **Iniciativas locais em ambiente macroeconômico adverso**

O ambiente macroeconômico dos anos 90, com elevadas taxas de desemprego e baixo crescimento, embora tenha gerado iniciativas locais de resistência a esse cenário, constituiu fator de entrave à obtenção de resultados positivos.

4 GUIMARÃES, 2000.

5 A UNITRABALHO articula as Universidades a ela agregadas por meio de estudos e pesquisas sobre o trabalho. [www.unitrabalho.org.br](http://www.unitrabalho.org.br).

Este aspecto é importante para evitar a mitificação das iniciativas locais, encarando-as como panacéia capaz de viabilizar o desenvolvimento de maneira desvinculada dos rumos mais gerais da economia. Ao mesmo tempo, aponta para a necessidade de estudos mais aprofundados dos alcances e limites das políticas de desenvolvimento local em ambiente macroeconômico adverso.

6 MEYER-STAMER, 2001.

Conforme Meyer-Stamer "como a promoção local e regional da economia, com seus limites inerentes, não é um remédio milagroso, seria fatal desistir de estratégias e tentativas para dirigir o desenvolvimento econômico no plano nacional e supranacional"<sup>6</sup>.

O reconhecimento da influência das tendências mais gerais do ambiente macroeconômico, evidentemente, não deve ser entendido como uma negação das possibilidades de êxito das políticas de desenvolvimento local ou uma recusa da viabilidade de iniciativas locais. Ao contrário, para além dos significativos efeitos proporcionados às camadas da população diretamente beneficiadas pelas diversas políticas implementadas, pode-se considerar que a somatória das diversas iniciativas locais tende a mitigar os efeitos de períodos de contração da atividade econômica e contribuir para acelerar o ritmo e a intensidade dos períodos de expansão.

Neste sentido, é de se esperar que a implantação de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento, ao proporcionar um ambiente macroeconômico propício, favoreça a obtenção de resultados mais expressivos em nível local.

## **O local não prescinde do nacional**

Pode-se buscar relação entre a timidez dos resultados econômicos conquistados e a falta de articulação entre diferentes níveis de poder.

No Brasil, a falta de redundância na implementação de políticas industriais, somada às debilidades de investimentos públicos, limitou a presença do Estado Federal como catalisador de transformações econômicas regionais. A inação do Estado exacerbou as expectativas sobre as possibilidades das iniciativas de desenvolvimento local no Brasil, ao mesmo tempo em que geram necessidade e ansiedade por resultados em prazos relativamente curtos. A alternativa de focar na sociedade civil, como protagonista de um novo modelo de desenvolvimento, foi compreendida como um processo não somente natural, mas irreversível.

Dessa forma, a conjuntura socioeconômica brasileira creditou às políticas de desenvolvimento local a alternativa moderna, exemplar e garantidora de sucesso para impulsionar a geração de emprego e renda de uma região.

Vale lembrar que esta tendência chegou a ser interpretada como uma justificativa para se eximir o governo central da implementação de políticas voltadas para o desenvolvimento. Ou seja, a este caberia assegurar a

estabilidade macroeconômica, enquanto os demais agentes seriam os responsáveis pela promoção do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a ausência do nível estadual na construção estratégica de intervenções locais/regionais tende a enfraquecer o alcance das políticas elaboradas.

Assim, o foco quase exclusivo nas iniciativas locais, durante a década de 90, ofuscou a importância da articulação entre diferentes instâncias da federação, constituindo entrave à obtenção de resultados mais expressivos.

Neste sentido parece ser recomendável que a elaboração de políticas voltadas para o desenvolvimento leve em consideração o amplo leque de iniciativas em curso e fortaleça a articulação entre experiências semelhantes, a integração regional, a troca de experiências, além de estimular novas iniciativas, caminhando para a constituição de uma política nacional de desenvolvimento local.

## Bibliografia

GUIMARÃES, Gonçalo. "Incubadoras tecnológicas de cooperativas populares: contribuição para um modelo alternativo de geração de trabalho e renda". In SINGER, P. e SOUZA, A. R. *A Economia Solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.

MEYER-STAMER, Jorg. *Estratégias de desenvolvimento local e regional: clusters, política de localização e competitividade sistêmica*. São Paulo: FES/ILDES, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. "Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local". In: *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. SPINK, P. e BAVA, S. C. e PAULICS, V. São Paulo: Pólis/Programa Gestão Pública Cidadania FGV-EAESP, 2002.

SILVEIRA, Caio, BOCAYUVA, Cunca e ZAPATA, Tania. "Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos". In: *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. SPINK, P. e BAVA, S. C. e PAULICS, V. São Paulo: Pólis/Programa Gestão Pública Cidadania FGV-EAESP, 2002.

# Nota metodológica

## **Pesquisa: “Aspectos econômicos das experiências de desenvolvimento local”**

Fundação Friedrich Ebert/IlDES e Instituto Pólis

### **Objetivo da pesquisa**

O objetivo desta pesquisa é contribuir para o entendimento do impacto econômico produzido por iniciativas locais de desenvolvimento. Pretende contribuir para a reflexão e a prática de atores sociais – tanto no âmbito estatal, quanto no das organizações da sociedade civil – em suas atuações para promoção do desenvolvimento local. Esta pesquisa tem analisado práticas diretamente ligadas à intervenção junto às cadeias produtivas, à produção de riquezas, às dinâmicas econômicas locais e aos elementos que constituem o “entorno do desenvolvimento econômico”. Isto é, às políticas públicas que possuem um efeito imediato por incidirem diretamente sobre pré-condições ou fatores críticos para a atividade econômica. Dessa forma, por meio do acúmulo de conhecimento e da ação prática na realidade, pretende-se que os atores sociais possam fortalecer as suas intervenções, de modo a permitir transformações efetivas nas condições econômicas locais.

### **Método de pesquisa**

Para dar conta desses objetivos, a pesquisa concentra-se na identificação, sistematização e reflexão crítica sobre experiências de políticas de desenvolvimento econômico local conduzidas no Brasil nos anos recentes. A pesquisa tem se focado no estudo dos aspectos econômicos de desenvolvimento, provenientes de experiências concretas de intervenções locais. O trabalho busca apresentar as experiências de forma sistematizada, a partir de levantamentos junto a fontes primárias e secundárias, apresentando, ao final, uma sistematização de experiências consideradas relevantes; e estudos de caso de experiências exemplares selecionadas.

## Etapas

**1. Seminário: Desenvolvimento econômico e social em regiões metropolitanas – desafios para as políticas municipais**, em 21 de maio de 2001, promovido pela Fundação Friedrich Ebert (ILDES) e pelo Instituto Florestan Fernandes de Políticas Públicas com apoio do Instituto Pólis. O programa consistiu da apresentação de distintos casos de políticas de desenvolvimento local, que serviram como subsídio para a pesquisa que se iniciava.

**2. Planejamento e preparação de instrumentos:** nesta etapa, foram preparados os instrumentos necessários para a realização da pesquisa, a saber: roteiro para prospecção de experiências, questionários para prospecção, estrutura de fichamento de experiências e roteiro preliminar dos estudos de caso.

**3. Prospecção:** realizou-se uma seleção preliminar de experiências que constituíam-se em casos potencialmente interessantes para os objetivos da pesquisa. Para tanto, coletou-se dados por meio da internet, na literatura sobre desenvolvimento econômico local, em bancos de dados de instituições de pesquisa, como a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, a Rede Dlis, a Rede de Gestão Local entre outras, além do contato direto com municípios e outras instituições. Essa seleção identificou 33 experiências, que foram cadastradas de forma bastante sucinta, com objetivos, contatos, local de intervenção e um resumo da experiência.

**4. Fichamento de experiências selecionadas:** dez experiências selecionadas foram fichadas, apresentando-as de forma estruturada e comparável. Essas dez experiências foram selecionadas em seminário interno de pesquisa, com participantes da Fundação Friedrich Ebert (FES/ILDES), do Instituto Pólis e GTZ (Cooperação Técnica Alemã).

**5. Seminário intermediário:** com a prospecção inicial e os dez fichamentos concluídos, foi realizado um seminário intermediário da pesquisa, reunindo os pesquisadores, as equipes do Instituto Pólis e da FES/ILDES e outros pesquisadores e especialistas convidados. Além de divulgar os resultados dos fichamentos, o seminário contribuiu para a seleção das experiências, objeto dos estudos de caso e para o estabelecimento do roteiro final desses estudos.

**6. Estudos de caso** (quatro experiências destacadas): dentre as experiências que haviam sido objeto dos fichamentos, quatro delas foram selecionadas para a realização de estudos de caso aprofundados, inclusive com visitas de campo.

**7. Realização**, em 24 de maio de 2002, do **Seminário "Aspectos Econômicos das Políticas de Desenvolvimento Local"**, ocasião em que foram apresentados os resultados do conjunto da pesquisa, com a participação de um público amplo, composto por pesquisadores, diri-

gentes municipais, dirigentes empresariais e representantes de algumas experiências pesquisadas. Entre os debatedores estavam Jorge Kayano (Pólis), Ladislau Dowbor (PUC-SP), Caio Silveira (Rede DLIS), Silvio Caccia Bava (Pólis), Cunca Bocayuva (FASE), Juarez de Paula (SEBRAE Nacional), Silvana Parente (Projeto BNDES-PNUD), Gonçalves Guimarães (ITCP COPPE/UFRJ) e Orlando Bolçone (Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto).

## **As experiências que receberam fichamento**

As dez experiências objeto de fichamento foram:

- Plano de Desenvolvimento Agroecológico e Participativo dos Pequenos Produtores de Tauá-CE (PDA – Tauá): intervenção continuada em desenvolvimento rural;
- Política de desenvolvimento econômico de Blumenau, Santa Catarina (incluindo BLUSOL Banco do Povo de Blumenau, a BLUSOFT – Pólo de Tecnologia de Software, o Programa de Renda Mínima e Programa de Verticalização da Agricultura –PROVE): diversas políticas sob a direção do governo municipal;
- Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento – CINPRA (São Luís/MA): integração entre mercado consumidor em grande cidade e produtores em municípios rurais próximos;
- Cooperativa dos Citricultores Ecológicos do Vale do Caí (Montenegro/RS): articulação de produtores locais para ecoagricultura;
- Projeto Eixo Tamanduatehy (Santo André/SP): reurbanização de área industrial degradada;
- Programa de Abastecimento do Município de Hulha Negra/RS: expansão do potencial agroindustrial do município;
- Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Federal do Paraná: apoio à constituição de cooperativas de trabalhadores;
- Banco Palmas (Fortaleza/CE): microcrédito comunitário;
- Minidistritos Industriais e de Serviços em São José do Rio Preto (São Paulo): integração de projetos de moradia popular com infra-estrutura para instalação de pequenas empresas;
- Projeto Marketing Municipal (Mafra, Santa Catarina): articulação da sociedade para ações de marketing do município.

Cabe ressaltar que experiências relevantes e bastante conhecidas, que já foram ou são objetos de diversos estudos, como aquelas realizadas, por exemplo, em Porto Alegre/RS, na região do Grande ABC paulista, Valente/BA e Icapuí/CE, não foram incluídas entre as experiências fichadas, porque considerou-se que, nos limites deste instrumento, pouco poderia ser acrescentado ao que já se conhece sobre elas.

## Estudos de caso

Os estudos de caso inseriram-se no quadro da pesquisa como oportunidade de levantamento e sistematização aprofundada das experiências. Foram selecionadas quatro experiências:

- Programa de Abastecimento do município de Hulha Negra/RS;
- Banco Palmas (Fortaleza/CE);
- Minidistritos Industriais e de Serviços em São José do Rio Preto/SP);
- Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da COPPE (Coordenadoria de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro).

A escolha das experiências a serem objeto dos estudos de caso ocorreu em seminário com a equipe de coordenação da pesquisa, os pesquisadores incumbidos dos fichamentos e alguns convidados. O processo de seleção combinou diversos critérios:

- Diversidade regional: buscou-se cobrir as regiões Sul, nordeste e sudeste (a região Norte e a região centro-oeste não faziam parte do escopo da pesquisa, uma vez que os recursos disponíveis eram limitados e impediam uma total cobertura do país);
- Inclusão de experiências rurais e urbanas;
- Diversidade de instrumentos de intervenção nos aspectos econômicos do desenvolvimento;
- Diversidade de atores sociais envolvidos como protagonistas na promoção e gestão das iniciativas;
- Caráter inovador das experiências;
- Diversidade de estágios de implantação e graus de sucesso.

Note-se que as três primeiras experiências foram objeto de fichamento nas etapas anteriores. A quarta experiência foi inserida posteriormente pela importância do tema e por dispor de mais acúmulo em termos de resultados que sua similar que recebeu fichamento.

Os estudos de caso tiveram um triplo caráter:

*Caráter descritivo:* Os estudos de caso complementaram o trabalho realizado quando dos fichamentos, buscando descrever claramente a experiência, identificando os atores envolvidos, funcionamento, antecedentes, resultados, perspectivas e dificuldades.

*Caráter analítico:* Para o avanço do conhecimento no tema, não basta unicamente descrever experiências. É preciso entendê-las, identificar as relações e fenômenos explícitos e também implícitos na sua formulação e implantação. Isto foi particularmente importante para o entendimento das condições que permitiram o surgimento das experiências e também para a compreensão da sua inserção na dinâmica econômica e social local. A análise dos interesses envolvidos e sua articulação, das limitações do arcabouço jurídico-

institucional e da própria estrutura econômica local é fundamental para a compreensão das iniciativas.

*Caráter avaliativo:* Buscou-se empreender um esforço de avaliação em múltiplas dimensões. Ainda que a pesquisa concentre-se nos aspectos econômicos do desenvolvimento local, foi inevitável avaliar as experiências levando também em conta as dimensões política, social, ambiental e cultural. A avaliação da experiência não teve um caráter de aprovação ou reprovação, ou seja, não se buscou identificar "a melhor experiência", mas sim quais foram os limites e possibilidades de cada experiência e, também, realizar um esforço de generalização orientado para as suas possibilidades de replicação em outros contextos.

## **Perspectivas**

Os estudos disponibilizados nesta pesquisa constituem importante avanço no conhecimento dos aspectos econômicos das experiências de desenvolvimento local. O enfoque adotado, privilegiando o entendimento das experiências correntes, constitui um diferencial deste projeto, por estimular a discussão do tema para além de debates teóricos ou sobre modelos pré-concebidos.

Todavia, estão em curso diversas iniciativas, de tipos diferentes e com diferentes níveis de resultados, indicando a necessidade de um acompanhamento sistemático ao longo do tempo como forma de aprofundar a avaliação de seus limites e possibilidades. A disponibilização de informações geradas pela pesquisa pode ajudar as discussões sobre desenvolvimento econômico local, tornando públicos os acúmulos de diversas experiências.

Mas o projeto não se resume à realização de pesquisa. Neste sentido, está sendo construído um *website* específico do projeto, para disponibilizar as informações já obtidas para agentes sociais. Está previsto o estudo de novas experiências e posterior publicação, além da realização de debates e seminários abertos.

A intenção não passa somente pela sistematização de experiências que transformam positivamente a vida de um grupo de pessoas. Mais do que isso, estamos também pensando em alternativas eficazes de desenvolvimento para uma região, Estado ou país, que possam servir de referência para os mais diversos atores sociais.

# **Fichamentos de experiências**



# Iniciativas de desenvolvimento Blumenau/SC

## Introdução

O município catarinense de Blumenau, com 231 mil habitantes, é conhecido como um pólo da indústria têxtil nacional. Como se sabe, as transformações ocorridas na economia brasileira nos anos 90 tiveram forte impacto sobre esse setor, gerando mudanças significativas na estrutura econômica de Blumenau e região.

Nesse contexto, surgiram iniciativas locais visando diversificar a atividade econômica e atenuar os efeitos negativos sobre a população. A seguir, serão relatadas algumas dessas experiências: o BLUSOL (Banco do Povo de Blumenau), o BLUSOFT (Pólo de Tecnologia de Software), o Programa de Renda Mínima e o PROVE (Programa de Verticalização da Agricultura).

## Blusol – Banco do Povo de Blumenau

### Objetivos

A criação do BLUSOL, em agosto de 1997, está associada ao esforço de geração de emprego, ocupação e renda no município de Blumenau. Como instituição de microcrédito, sua atuação consiste em conceder financiamento para os segmentos sociais que normalmente não são atendidos pelo sistema financeiro tradicional. Seus clientes são pessoas físicas (profissionais liberais, autônomos, ambulantes e outros empreendedores que trabalham por conta própria) e jurídicas de pequeno porte. Atende tanto ao setor informal como ao setor formal da economia.

O BLUSOL financia capital de giro (matéria-prima ou mercadorias) e capital fixo (aquisição e consertos de máquinas, equipamentos, ferramentas novas ou usadas, de veículos utilitários, melhoria e/ou ampliação de instalações) para a criação, crescimento e consolidação de empreendimentos.

Apesar de ser uma iniciativa da prefeitura de Blumenau, desde a sua fundação estava prevista a expansão das atividades em âmbito regional,

que se iniciou em 2000. Atualmente, além da matriz, o BLUSOL possui filiais nos municípios de Gaspar, Brusque, Rio do Sul e Indaial, que atendem diversos municípios da região.

## **Problema-objeto**

Entre os setores afetados pelas transformações ocorridas na economia brasileira nos últimos anos destaca-se o setor têxtil, sobre o qual parcela significativa da atividade econômica de Blumenau está assentada. A redução da capacidade de absorção de mão-de-obra nesse setor está entre os fatores que levaram à expansão dos pequenos negócios, considerada uma alternativa para a geração de emprego e renda.

Esse contexto ampliou a necessidade de instituições que viabilizassem o financiamento de empreendimentos que normalmente não são atendidos pelos bancos tradicionais, e/ou que não podem arcar com as elevadas taxas de juros praticadas por essas instituições.

## **Responsáveis**

Embora a prefeitura de Blumenau possa ser considerada a principal articuladora da iniciativa, o BLUSOL caracteriza-se por ser uma Organização Não-Governamental (ONG), sem fins lucrativos, que tem como sócios, além da própria prefeitura, as seguintes instituições:

Associação Blumenauense de Artesãos - ABART;

Associação das Pequenas e Microempresas de Blumenau;

Câmara dos Dirigentes Lojistas de Blumenau - CDL;

União de Micro e Pequenos Empresários de Blumenau - UNIMPE;

Seu conselho de administração, além dos sócios, reúne também a Associação Comercial e Industrial de Blumenau (ACIB), o Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), a Câmara Municipal de Blumenau e a Universidade Regional de Blumenau (FURB).

Entre as parcerias, pode-se destacar o BNDES, através do Programa Solidário, e o BID, por meio do Programa de Desenvolvimento Institucional.

## **Funcionamento da experiência**

Os empréstimos variam entre R\$ 250 e R\$ 12.800 e devem ser utilizados como capital de giro ou capital fixo destinados ao negócio. Para obter crédito, o interessado deve ligar ou se dirigir a uma das sedes do BLUSOL. Os valores e prazos seguem uma política de ganhos progressivos e são negociados conforme a capacidade de pagamento do usuário, garantindo assim, a pontualidade na quitação das prestações e o crescimento econômico com a ampliação do crédito.

Dessa maneira, inicia-se com pequenos valores e prazos que, a cada crédito, podem ser aumentados.

A instituição requer do avalista/fiador a comprovação de renda mensal do seu trabalho, não havendo a necessidade de possuir bens. Contudo, o avalista não deve participar da mesma renda familiar do tomador de crédito.

Ficam como garantias reais os bens alienáveis, por exemplo, máquinas/equipamentos e veículos.

Os tomadores podem formar um grupo solidário para obtenção de crédito. Assim, organizações voluntárias de três a cinco empreendedores, com atividades independentes, podem beneficiar-se do sistema, tornando o crédito global, de responsabilidade solidária de todos os membros do grupo.

Os créditos são liberados no valor total aprovado, concedidos à taxa de 3,98% a.m., sem custo de abertura e divididos em prestações fixas, na data escolhida pelo tomador.

## **Recursos utilizados**

A prefeitura foi a única instituição a aportar recursos (R\$ 1 milhão) para a formação do capital social do BLUSOL.

O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), em três contratos, efetuou um total de R\$ 3,5 milhões em empréstimos.

O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) está destinando R\$ 600 mil a fundo perdido para as despesas com a expansão regional do BLUSOL.

O quadro de pessoal reúne ao todo 19 funcionários, assim composto: um diretor executivo, um diretor administrativo e financeiro, um diretor de operações, três gerentes de negócios, dois assistentes administrativos, dois atendentes, três gerentes de unidade de negócios e seis *trainees*. As despesas com RH correspondem a 50% do total das despesas operacionais.

A divulgação dos objetivos, produtos e condições do BLUSOL, no ano de 2000, gerou gastos com anúncios e publicações de R\$ 74.138, representando 28,8% das despesas administrativas.

## **Estratégia e etapas de implantação**

A formação do BLUSOL é inspirada na experiência de microcrédito de Porto Alegre, o Portosol, e sua implantação constava do programa de governo da chapa vitoriosa nas eleições municipais de 1996. Embora a participação da prefeitura tenha sido decisiva para a sua efetivação, configurou-se como uma ONG sem fins lucrativos, em que cada sócio tem direito a um voto. A adoção desse modelo é justificada como uma forma de propiciar à instituição, autonomia diante do poder público municipal e, ao mesmo tempo, maiores condições de sobrevivência diante de possíveis alterações no quadro político eleitoral do município.

Consolidado o funcionamento do BLUSOL, em Blumenau, foi iniciada em 2000, a regionalização das atividades, começando pelo município de Gaspar, em março, e posteriormente com a abertura das filiais de Rio do Sul, em agosto, e Brusque, em outubro, além da terceira filial, em Indaial, prevista para março de 2001.

## **Institucionalização da prática**

As decisões referentes à política de crédito, taxas de juros, política de recursos humanos, entre outras, são tomadas pelo conselho de administração que, além dos sócios, inclui a ACIB, Câmara Municipal, BESC e FURB. A diretoria é profissionalizada e seus componentes são escolhidos pelo conselho. Os demais funcionários são selecionados pela diretoria mediante análise de currículos e entrevistas.

## **Dificuldades**

De acordo com as normas do BNDES, as instituições de microcrédito podem, com base em seu capital social, adquirir financiamento para repasse em suas operações. O total de R\$ 3,5 milhões obtidos pelo BLUSOL já superou o valor máximo atualmente permitido pelo banco e necessita encontrar outras fontes de financiamento.

## **Avaliação dos resultados pelos responsáveis**

Para os responsáveis, trata-se de uma experiência bem sucedida. Atualmente, o BLUSOL está entre as maiores instituições de microcrédito do Brasil em quantidade e volume financeiro de empréstimos, com baixa inadimplência. Acredita-se que o modelo implantado confere autonomia em seu funcionamento e permitirá a permanência da instituição, independente de possíveis alterações no cenário político local. Avalia-se que o impacto no desenvolvimento da região é significativo, mas ainda ressen-te-se da ausência de indicadores e instrumentos adequados para quantificá-lo.

## **Indicadores quantitativos e qualitativos**

Até agosto de 2001, foram concedidos um total de R\$ 11.696.000 em financiamentos, através de 3.164 operações de crédito. Dessas, 47% são de capital de giro, representando 39,9% do montante financiado e o restante destinado ao capital fixo.

O prazo médio dos financiamentos é de oito meses.

A inadimplência superior a 30 dias é de 1,5%.

Por faixa de crédito, os financiamentos são divididos da seguinte forma:

até R\$ 1.000 – 3,5%;  
de R\$ 1.000 a R\$ 3.000 – 23,7%;  
de R\$ 3.000 a R\$ 5.000 – 25,3%;  
superior a R\$ 5.000 – 47,4%.

Por setor de atividade econômica, os financiamentos são:

produção – 23%;  
comércio – 39%;  
serviços – 38%.

Estima-se que cerca de 13 mil postos de trabalho estejam envolvidos com os empreendimentos financiados e cerca de 500 novos postos de trabalho tenham sido gerados.

## Perspectivas

- Consolidação do processo de regionalização, que permitirá ampliar a escala de operações.
- Desenvolvimento de metodologia apropriada para avaliar os impactos econômicos dos financiamentos concedidos.

Avalia-se a possibilidade de iniciar operação de *factoring*.

## Blusoft – Blumenau Pólo de Software

Para entendermos o contexto em que surge o BLUSOFT e seus objetivos é necessário que façamos um breve histórico do desenvolvimento da informática na região.

Como mencionado, o setor têxtil é responsável por uma importante parcela das atividades econômicas do município, equivalente a cerca de 50% do total. Já em 1969, preocupados com o desenvolvimento e ampliação da indústria, os empresários do setor criaram o CETIL (Centro Tecnológico da Indústria Têxtil), sendo uma de suas primeiras iniciativas a contratação de profissionais de outras regiões do país para a implementação da informatização de folhas de pagamento e de outras atividades da indústria.

Em 1973, a Universidade Regional de Blumenau cria o curso de informática, o terceiro a surgir no Brasil. A tônica inicial aplicada à formação dos novos profissionais é o desenvolvimento de *mainframe* para computadores de grande porte. Com o tempo, essa característica sofreria uma modificação, derivando para o desenvolvimento de *softwares*, aplicativos para microcomputadores. Esse quadro possibilitaria as transformações que levaram ao surgimento da indústria de informática no município.

Atualmente, o setor de informática de Blumenau conta com mais de 500 empresas, das quais 244 desenvolvem *software*, segundo dados levantados pela Secretaria do Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico de Blumenau. Em 2000, o faturamento dessas empresas foi

da ordem de R\$ 140 milhões, com o emprego de cerca de 3.800 funcionários. O crescimento médio anual do setor tem sido de 20%.

Comparativamente em relação à indústria têxtil, a participação das empresas de *software* na economia regional ainda é pequena. Contudo, já são mais de 500 empresas atuando no mercado para um universo de 231 mil pessoas no município (IBGE/96), o que dá uma média de uma empresa para cada 462 habitantes.

## Problema-objeto

O BLUSOFT nasceu da preocupação de empresários com a sobrevivência das empresas do setor de *software*, a partir da abertura do mercado brasileiro a produtos e serviços de empresas internacionais. O movimento foi imediatamente acolhido, em seu conceito, pela área acadêmica e pelo poder público municipal, que criou a COMSOFT (Comissão de Desenvolvimento do Setor de *Software* de Blumenau) em 1991.

Originalmente, a COMSOFT estava mais voltada para a representação dos interesses específicos das empresas do ramo. Em 1992, a COMSOFT adquiriu personalidade jurídica e foi transformada em BLUSOFT.

É nesse contexto que são iniciadas, em 1993, as atividades da incubadora como ramo de atuação do BLUSOFT e parte do esforço de crescimento e consolidação das empresas do setor.

## Objetivos

A missão básica do BLUSOFT é constituir-se em instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico alternativo da região de Blumenau, através do estímulo aos novos empreendedores e suporte à consolidação de novas empresas de *software*.

Entre seus objetivos específicos constam:

- Promover Blumenau como pólo tecnológico;
- Propiciar a utilização de equipamentos, *softwares* e serviços de alta tecnologia, para melhorar a qualidade e a produtividade das empresas da região;
- Oferecer meios para que idéias transformem-se em protótipos, produtos e novos empreendimentos, podendo propiciar o uso compartilhado de espaço físico e de infra-estrutura de apoio a empresas já existentes e nascentes;
- Fomentar o desenvolvimento de *software*, visando a exportação (SOFTEX 2000);
- Estimular a criação de novos empregos, permitindo o melhoramento da distribuição de renda e do desenvolvimento econômico;
- Consolidar e desenvolver a incubadora de empresas, disponibili-

zando um ambiente capaz de proporcionar capacitação tecnológica e gerencial;

- Promover o desenvolvimento de projetos de *software*, realizando convênios com entidades e programas governamentais;
- Estimular a cooperação entre empresas do setor e universidade;
- Propiciar treinamento e atualização de recursos humanos de modo a contribuir para o aprimoramento técnico das empresas;
- Buscar ampliação do mercado das empresas do setor e associados, desenvolvendo estratégias comerciais em nível nacional e internacional;
- Apoiar, desenvolver e fortalecer os produtos de *software* de Blumenau.

## Responsáveis

Mantenedores: Prefeitura Municipal de Blumenau; ACIB (Associação Comercial e Industrial de Blumenau); FURB (Fundação Universidade Regional de Blumenau); ASSESPRO (Associação das Empresas Brasileiras de *Software* e Serviços de Informática).

Conselho de administração: além dos mantenedores, conta com representantes dos sócios fundadores e das empresas incubadas.

Apoiadores/parceiros: FIESC (Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina); SEBRAE/SC; BADESC (Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina) e SUCEsu (Sociedade de Usuários de Informática e Telecomunicações de Santa Catarina).

## Funcionamento e recursos

A instituição funciona em um prédio cedido pela TELESC (Telecomunicações de Santa Catarina) em 1993. Cada empresa incubada ocupa salas de 18 a 150 m<sup>2</sup>, que são cedidas a uma taxa de dois reais o metro quadrado. As despesas são rateadas de acordo com a ocupação que cada uma faz do espaço, onde são desenvolvidos projetos, estratégias e treinamentos para os participantes, além de apoio jurídico e contábil.

Os recursos são oriundos de um aporte financeiro fornecido pela prefeitura local. Em 2000, foram R\$ 20 mil para as atividades ordinárias e mais R\$ 60 mil para que as empresas incubadas participassem da FENASOFT (Feira Nacional de *Software*). Também em 2000, o órgão recebeu R\$ 55 mil do SEBRAE nacional.

Entre os anos de 1996 e 1998, o IEL (Instituto Evaldo Lodi), ligado à FIESC, forneceu inicialmente R\$ 1 mil mensais, chegando a R\$ 2 mil no último ano em que o benefício foi prestado.

Por fim, ainda existem as bolsas do CNPq, que têm por objetivo o auxílio no desenvolvimento de novos *softwares* e a participação das empresas em eventos. Em conjunto, as empresas do setor chegaram a receber recursos da ordem de R\$ 1,2 milhão.

## Dificuldades

Existe em Blumenau, uma carência de mão-de-obra especializada que obriga o setor a contratar funcionários fora da região. Mesmo com a universidade formando anualmente de 80 a 100 novos profissionais, a demanda não é totalmente atendida, uma vez que 80% desses formandos já se encontram empregados pela indústria de informática.

Procurando minimizar tal problemática, a prefeitura, em conjunto com as empresas, instituiu o *Programa do Futuro*, um curso de capacitação profissional de três meses, oferecido aos alunos do 2º grau.

O setor ainda se ressentido de baixos investimentos e articulações para a pesquisa e desenvolvimento.

## Resultados

Como resultado do projeto de incubadoras, observa-se que atualmente existem 16 empresas vinculadas. Outras 30 já passaram pelo processo, sendo 20 graduadas (ou seja, já têm vida própria) e o restante precisou encerrar suas atividades, o que confere um sucesso de 70% para as incubadas.

Em pesquisa efetuada recentemente, são apontados alguns dados que caracterizam as empresas atualmente incubadas:

- O número de profissionais diretamente envolvidos nas empresas é de 76, uma média de cinco pessoas por empresa;
- O faturamento gerado pelas empresas incubadas foi de cerca de R\$ 3.268.000 em 1999;
- Esse volume representa uma média de R\$ 43 mil de geração de vendas por profissional;
- 50% das empresas geram seu faturamento em Blumenau e região;
- 80% do volume total dos negócios realizados pelas empresas está concentrado no estado de Santa Catarina;
- 56% dos negócios são realizados no setor industrial;
- Apenas 31% dos clientes estão enquadrados no perfil de empresas de grande porte;
- A venda direta é a forma de comercialização mais utilizada pelas incubadas, representando 65% dos negócios;
- 75% das empresas promovem seus negócios participando de feiras;
- A mídia eletrônica é utilizada por 63% dos incubados;
- 50% das empresas anunciam em revistas especializadas;
- Mais de 50% dos profissionais envolvidos possuem apenas o segundo grau de escolaridade;
- 47% desse total (76) possui o terceiro grau completo, sendo que 53% cursou computação e 47% é formado em outros cursos;
- 22% dos profissionais com terceiro grau cursaram a graduação na FURB;

- Cinco empresas concentram cerca de 50% do total dos profissionais;
- 80% das empresas foram fundadas no período entre 1994 e 1998;
- 50% delas ingressaram na incubadora nos últimos dois anos, e os outros 50% entre 1995 e 1997;
- O período médio decorrido entre a fundação da empresa e seu ingresso na incubadora é de 28 meses;
- O tempo médio de permanência na incubadora é de 29 meses.

Das empresas de Blumenau, duas são exportadoras de *software*, tendo uma passado pela incubadora. Em 1997, exportaram US\$ 25 mil; em 98, US\$ 73,7 mil; em 1999, US\$ 77 mil, fechando o ano 2000 com US\$ 81,8 mil.

## Renda Mínima

O Programa de Garantia de Renda Mínima foi instituído pelo governo municipal em 1997 e aprovado pela Câmara Municipal no ano seguinte. A idéia do projeto é a complementação da renda familiar que se encontre em um patamar inferior a R\$ 71 per capita. O programa, que se iniciou com um piloto de 20 famílias, atende hoje a 255, beneficiando diretamente mais de 1.250 pessoas.

## Responsáveis e funcionamento

O principal responsável pelo Renda Mínima é o poder público municipal, provedor dos recursos, como veremos adiante. Colaboram ainda, em regime de parceria, o SINE (Sistema Nacional de Empregos) e o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), os quais viabilizam cursos de capacitação profissional.

O programa funciona basicamente em duas frentes: complementação da renda familiar e aplicação de cursos de alfabetização e qualificação. Para implementação junto às famílias são necessários alguns requisitos, além da renda per capita citada anteriormente. A família deverá ser composta por crianças na idade de 0 a 16 anos e/ou por idosos acima de 60. Também são considerados como critérios de adesão a presença de gestantes, portadores de necessidades especiais e ainda que a residência no município não seja inferior a um período de três anos. Existe ainda no projeto a preocupação em estimular a participação e organização comunitária de seus integrantes.

## Recursos, resultados e dificuldades

Segundo os responsáveis, 2% do orçamento do município devem ser destinados ao programa. Atualmente, o gasto está em torno de R\$ 46 mil/mês.

Entre 400 e 500 famílias aguardam a inclusão no programa, inviabilizada pela escassez dos recursos disponíveis.

Até o final do ano 2000, 254 famílias já haviam sido atendidas pelo Renda Mínima. Dessas, 40 desligaram-se no biênio 1998/2000 sendo que, desse total, 40% desvinculou-se porque conseguiu garantir trabalho e renda. Existem ainda desligamentos propiciados por omissão de dados ou ainda pela mudança das famílias para outros municípios.

Individualmente, nesse mesmo período, 166 usuários tiveram formação profissional (alfabetização, informática, trabalhos manuais, diarista, jardinagem, horta associativa e teatro); 405 crianças, entre 7 e 14 anos, permaneceram na escola; 237 pessoas organizaram documentação pessoal; 237 usuários realizaram inscrição no SINE; 66 titulares participavam de organizações comunitárias; 12 usuários faziam tratamento de alcoolismo e drogas; 20 crianças diminuíram a desnutrição infantil; 331 delas foram vacinadas e ainda, 13 famílias foram contempladas com projetos habitacionais.

## **PROVE**

O Programa de Verticalização da Produção Familiar Rural (PROVE) foi criado em 1997, inspirado em experiência homônima realizada em Brasília, com a finalidade de ampliar a geração de renda das propriedades rurais através da assistência técnica integral, desde a produção até a comercialização dos produtos. É considerado como uma política de manutenção do homem rural no campo.

Uma das principais motivações para a implementação do projeto baseia-se na modificação do perfil de alguns trabalhadores que se viram obrigados a deixar o ramo industrial, retornando para o meio rural.

### **Responsáveis e parceiros**

Por se tratar de uma iniciativa da prefeitura municipal de Blumenau, essa aparece como a principal responsável pelo programa. A prefeitura conta com a parceria da UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), o que possibilitou um convênio com o CNPq. Ainda como parceiros estão o FUNCITEC (Fundo para Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia), que fornece técnicos, engenheiros e especialistas para atuarem no projeto, além do SEBRAE e da FURB (Fundação Universidade Regional de Blumenau).

### **Recursos e resultados**

Desde a criação do PROVE, a prefeitura disponibilizou R\$ 200 mil para o programa, além de funcionários, veículos e apoio técnico.

Foi criada a COOPERPROVE, uma cooperativa que reúne 52 famílias e que a partir do trabalho associativo, instituiu uma marca com o mesmo

nome. O faturamento dessa marca chega à ordem de R\$ 30 mil a R\$ 40 mil por mês, comercializando diversos tipos de produtos. O litro de leite que era vendido a R\$ 0,14 com a agregação de valor oriunda da verticalização, hoje sai por R\$ 0,30. De maneira semelhante, o desenvolvimento do pepino em conserva chega a ampliar em 30% o valor de mercado.

Foi propiciado treinamento a cerca de cinco mil trabalhadores rurais.

## **Perspectivas**

A intenção é a inclusão de mais famílias ao programa e iniciar a regionalização, visando uma ampliação de escala.

## **Contato**

Sítios na Internet:

[www.blumenau.sc.gov.br](http://www.blumenau.sc.gov.br)

[www.blusoft.org.br](http://www.blusoft.org.br)

[www.blusol.org.br](http://www.blusol.org.br)

João Kreine – ex-secretário de Desenvolvimento Econômico de Blumenau e atual secretário de Finanças – tel. (47) 326-6809

Charles Schwanke – Gerente BLUSOFT – tel. (47) 323-3598

Jurandir Gurgel – PROVE – tel. (47) 326-6892

Vera Castelai – Renda Mínima – tel. (47) 326-6730

**Autor do fichamento:** Ivan Prado Silva, economista (PUC-SP), mestre em desenvolvimento econômico (UFPR), professor da Fundação Santo André, do Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul (IMES) e da Universidade Paulista (UNIP).

# Consórcio intermunicipal de produção e abastecimento - Cinpra São Luís/Maranhão<sup>1</sup>

## Introdução

<sup>1</sup> Os principais materiais de apoio, além dos contatos telefônicos com o Léo Costa, secretário de Agricultura de São Luís, e com o Marco Aurélio, agrônomo e técnico do Cinpra, foram o relatório de visita de campo elaborado por Hélio Batista Barboza e Francine Lemos Arouca, a ficha de inscrição e o formulário de informações complementares do município junto ao Programa Gestão Pública e Cidadania.

O Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra) de São Luís do Maranhão foi criado em outubro de 1997, depois de meses de discussão com diversos prefeitos de municípios próximos à capital maranhense. Segundo Marco Aurélio, agrônomo que trabalha no Cinpra, não é fácil convencer os prefeitos a destinarem parte, ainda que pequena, de seus orçamentos para um projeto "cooperativo". Diante dessa dificuldade, os dez meses utilizados para a formação do Cinpra são um tempo relativamente pequeno.

No princípio, o Cinpra compreendia 16 municípios, além de São Luís. O problema central era a falta de oferta de alimentos para o abastecimento do mercado de São Luís. Apesar da tradição agrícola do Maranhão, a produtividade do Estado é baixa, e 80% dos cereais e hortifrutigranjeiros consumidos em São Luís em 1997 eram importados da região Sudeste do Brasil.

Portanto, instituir um Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento era viável e desejável e além de enfrentar o problema do abastecimento, ainda possibilitava a criação de emprego e renda, reduzindo os altos índices de desemprego e a melhoria da produtividade agrícola por meio do aperfeiçoamento de novas técnicas.

Diante desse contexto, é pertinente analisar a experiência do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento sob a égide dos conceitos de desenvolvimento local e de segurança alimentar.

Neste trabalho, entende-se por desenvolvimento local, ainda que apenas do ponto de vista econômico, a "articulação de atores municipais em torno de ações endógenas que propiciem a geração de renda e emprego". Por segurança alimentar, entende-se a necessidade de garantir a todos "condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana"<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Documento Brasileiro à Cúpula Mundial de Alimentação, citado in MALUF, 1999.

## Objetivos da experiência

- Agregar forças e estrutura para o planejamento de ações conjuntas. Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que essa experiência é uma resposta a um dilema clássico da ação coletiva, denominado "dilema do prisioneiro". Trata-se de um dilema no qual diversos atores (municípios) não se comunicam, ou seja, não participam de uma arena política para tomada de decisões conjuntas, e precisam decidir se vão agir juntas ou isoladamente para atingir determinados objetivos comuns. O dilema consiste no fato de que se o município "x" decide por agir em nome do interesse coletivo e os demais não, este município tem um custo adicional de orquestração de interesses, sendo que o benefício é coletivizado (efeito carona); se todos agem de forma isolada, não conseguem resolver seus problemas, dentre os quais, escala mínima para aquisição de tecnologia ou contratação de técnico especializado. A solução, então, está em agir coletivamente. O consórcio, nesse sentido, consiste na viabilização de uma resposta prática a dilemas de ação coletiva, na qual diversos municípios com problemas comuns constituem uma arena de tomadas de decisões e financiamento de ações coletivas.
- Possibilitar, a curto prazo, a substituição de importações de produtos básicos, ou seja, criar oferta de produtos para os quais há um excedente de demanda.
- Organizar, a médio e longo prazos uma economia exportadora local e regional e reverter a situação atual, na qual a região é importadora de produtos básicos.
- Aumentar a produtividade da terra. Destaca-se que o Maranhão tem a maior área plantada de mandioca do país e uma das menores produtividades.

## Responsáveis

O Cinpra é dirigido pelo colegiado de prefeitos dos municípios que compõem o Conselho de Prefeitos, que elege um presidente e um vice-presidente além de um conselho fiscal, um fórum permanente dos secretários municipais de agricultura e uma secretaria executiva.

A secretaria executiva trabalha em conjunto com o Fórum de Secretários de Agricultura e tem o objetivo de pensar, estudar, pesquisar e planejar ações conjuntas, na perspectiva de dotar cada secretaria municipal do máximo de capital social.

## Funcionamento da experiência

O início deu-se com reuniões para a formação do consórcio, cujo objetivo era estudar a situação de cada município envolvido, coletando informações.

O consórcio é administrado por um conselho de prefeitos que se reúne a cada três meses. Os secretários municipais de desenvolvimento rural reúnem-se mensalmente para analisar projetos, planejar atividades e propor novas ações. O grupo executivo, que implementa as decisões tomadas, é formado por dez técnicos, sendo seis vinculados à Secretaria de Agricultura de São Luís e os demais pagos com recursos do próprio consórcio.

Uma das atividades mais importantes dos técnicos do Cinpra é o auxílio às secretarias de agricultura na elaboração, encaminhamento e acompanhamento de projetos de expansão e diversificação produtiva. Tais projetos destinam-se tanto à produção agrícola, com a introdução de novas modalidades de plantio, quanto à produção animal, como o projeto de caprinocultura e piscicultura. Há também um projeto para aumentar a produtividade, com a utilização de técnicas mais eficazes.

## **Intervenções realizadas**

As primeiras ações do consórcio foram a assinatura de convênio com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a organização de uma conferência para planejar a sua atuação.

Os convênios com a Embrapa buscaram melhorar a produtividade da cultura da mandioca, tradicional no Estado do Maranhão, introduzir e aperfeiçoar a fruticultura (principalmente do caju), a horticultura (inclusive orgânica), além da criação de caprinos e ovinos e do plantio de feijão e outras leguminosas. De modo geral, esses convênios possibilitaram visitas mais freqüentes e periódicas de técnicos da Embrapa aos municípios e a promoção de cursos para produtores.

Como enfatiza Marco Aurélio, agrônomo e técnico do consórcio, não se trata de introduzir esse conjunto de práticas ao mesmo tempo em todos os municípios, mas de coordenar essas introduções, respeitando o ritmo e a necessidade de cada município. Nas palavras do técnico, "temos pressa, mas vamos devagar".

Merecem destaque algumas ações:

- Convênio do Cinpra com o Centro da Embrapa localizado em Cruz das Almas (BA), especializado na cultura da mandioca. Por meio desse convênio, o Cinpra realizou o Primeiro Curso de Produção, Processamento e Agronegócio da Mandioca, como parte do "Projeto Mandioca".
- Convênio do Cinpra com o Centro de Raízes e Amidos Tropicais (Cerat), ligado à Unesp – campus de Botucatu-SP. Esse convênio é financiado pelo próprio Cinpra (30% do valor total) e pelo Sebrae (70%), também conveniado ao projeto.
- Criação do agente comunitário de produção nos municípios de Viana e de São João Batista. O objetivo dessa ação é possibilitar a efetiva aproximação do produtor familiar às técnicas básicas de

manejo agrícola. Para isso, o Consórcio vem custeando o treinamento de agentes comunitários de produção, que desempenham o papel de multiplicadores dessas técnicas, possibilitando uma assistência com custo reduzido e maior sustentabilidade. Tais agentes fazem parte da própria comunidade.

- Cadastramento de 300 criadores de cabra no município de Viana e a capacitação de 30 técnicos em caprinocultura, além da manutenção de uma consultoria para acompanhamento e desenvolvimento de projetos. Essas ações têm estimulado a criação de caprinos, proporcionando melhoria das técnicas de manejo reprodutivo, abate e utilização da carne e do leite.
- Cursos de cajucultura, com a introdução da cultura do caju anão. Para a realização das ações voltadas à produção de caju, o Cinpra estabeleceu convênio com o Centro de Pesquisas Agroindustriais Tropicais da Embrapa, situado em Fortaleza.
- Por meio de convênio do Cinpra com o Centro Nacional de Pesquisas e Hortaliças (CNPH), da Embrapa, com sede em Brasília, foram realizados diagnósticos e cursos voltados para a produção de hortaliças. Também foi celebrado convênio com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) para realização de curso sobre agricultura orgânica, voltado para agrônomos e técnicos agrícolas.
- O Cinpra também celebrou convênios com a Embrapa Meio Norte, com sede em Teresina/PI, e com o Centro de Pesquisas em Caprinocultura-ovinocultura da própria Embrapa, com sede em Sobral/CE. Com relação à criação de caprinos, deu-se o Projeto Cabrita, implementado na comunidade de Quebra-Pote, em São Luís, junto a um grupo de 20 famílias. Por meio do projeto, as donas de casa da comunidade foram treinadas para lidar com alimentação, manejo e reprodução de caprinos, com o devido acompanhamento técnico. Essas 20 famílias receberam da prefeitura três cabras e assumiram o compromisso de devolver outras três no prazo de dois anos e meio, propondo assim a auto-sustentabilidade do projeto.
- Recentemente, o Cinpra está realizando a Primeira Rodada de Negócios de Hortaliças, que consiste em reunir produtores e grandes consumidores (atacadistas e varejistas) e mediar as negociações para auxiliar no escoamento da produção<sup>3</sup>.
- Outras ações do Cinpra estão voltadas à aproximação de diversos atores voltados ao mercado de crédito, tais como governos municipais, produtores rurais, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Brasil (BB), dentre outros. O Cinpra estimulou a criação de Aval Solidário e de Fundos de Aval<sup>4</sup>.
- Atuação junto a um projeto de criação de galinhas caipiras, no qual o Cinpra distribui as galinhas a produtores (especificamente de São

3 No que tange as ações para auxiliar o escoamento de produção, deve-se observar o potencial do "mercado institucional (alimentação escolar, fornecimento a hospitais e presídios, etc.) com o propósito de favorecer os pequenos e médios empreendimentos", como observa MALUF (1999).

4 Para mais informações sobre a idéia do Fundo de Aval é interessante ver uma experiência precursora em Poço Verde. O relato da referida experiência está em CALDAS, Eduardo de Lima. Fundo Municipal de Aval. In: BARBOZA, Hélio Batista e FARAH, Marta Ferreira Santos (org.). Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania. Coleção FGV Prática. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2000.

João Batista). Inicialmente, os produtores pagam à vista e em dinheiro pela aquisição do pinto. O município é responsável não apenas pela distribuição das aves, mas também por uma incubadora. O consórcio, além de garantir assistência técnica para os produtores, também elaborou o projeto e intermediou a negociação com o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), do Ministério da Agricultura, para obtenção de recursos. Ainda na área de avicultura, projeto semelhante ao das galinhas caipiras também foi feito para patos paissandu.

- Por meio de articulação do Cinpra com o Ministério do Meio Ambiente e com o Banco do Nordeste do Brasil, foi possível realizar um projeto de apicultura também em São João Batista. O município construiu uma unidade de produção e acondicionamento de mel e cera. Trata-se de um projeto que propôs a substituição da atividade de produção de carvão – que devastava o mangue e derrubava muitas árvores – pela apicultura.

## **Recursos utilizados**

Os recursos humanos correspondem ao grupo executivo do Cinpra. São dez técnicos, sendo seis vinculados à Secretaria de Agricultura de São Luís e pagos com recursos do orçamento da capital, e quatro técnicos pagos com recursos do próprio consórcio.

Quanto aos recursos financeiros, estão concentrados nos 0,5% das parcelas do Fundo de Participação dos Municípios de cada prefeitura conveniada ao Cinpra. O valor é descontado automaticamente da conta bancária de cada município a cada dez dias para o financiamento de programas de assistência técnica e extensão rural. Essa destinação de recursos é regulamentada por leis municipais que autorizam o débito automático. A gerência desses recursos é realizada pelo conselho de prefeitos que administra o consórcio. O Cinpra ainda assinou convênio com PATME/SEBRAE/CINPRA/CERAT e captou R\$ 76 mil.

## **Estratégias e etapas de implementação**

A desestruturação e extinção em 1997 da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) no Maranhão foi o elemento que intensificou a preocupação da prefeitura de São Luís com o abastecimento alimentar do município. Preocupada com o fim da assistência técnica rural e com as dificuldades de abastecimento do município, a Secretaria de Produção e Abastecimento de São Luís promoveu uma série de encontros com prefeitos e secretários de agricultura de vários municípios, situados até um raio de 270 quilômetros da ilha de São Luís. Desses encontros, surgiu a idéia do

consórcio, com o objetivo comum entre os municípios de garantir assistência técnica para os pequenos produtores rurais, possibilitando maior renda para os pequenos agricultores, abastecimento do mercado local com produtos locais, aprimoramento e incorporação de novas tecnologias.

O consórcio foi fundado por 14 municípios, que elaboraram projeto de lei, solicitando às suas respectivas Câmaras Municipais, autorização para participação do consórcio e para destinar 0,5% do volume de recursos do Fundo de Participação de Municípios (FPM) para o referido consórcio. Portanto, além de superar divergências político-partidárias entre os municípios, cada prefeito teve que se empenhar em conseguir a aprovação da lei que autorizava a participação e a destinação de recursos para o consórcio.

Em seguida, foi elaborado o Estatuto, constituídos o Fórum Permanente de Secretários Municipais de Agricultura, os Conselhos dos Prefeitos e Fiscal, eleitos presidente e vice-presidente, publicada ata de fundação e, finalmente, registrado em cartório. Posteriormente, foi solicitado o Cartão Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) junto à Receita Federal.

## **Institucionalização da prática**

Os consórcios são sociedades civis sem fins lucrativos, com registro em cartório e CNPJ. Além da institucionalização formal, é importante chamar atenção para a expansão da idéia dos consórcios. Em 2001, surgiram outros Cinpras no Maranhão, além da idéia de rede de consórcios. São eles:

- Consórcio Intermunicipal do Centro Sul do Maranhão, composto por oito municípios e tendo Barra do Corda como município-sede;
- Consórcio Intermunicipal dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense, também composto por oito municípios e sediado em Timon;
- Consórcio Intermunicipal do Médio Mearim, composto por dez municípios e sediado em Pedreiras;
- Consórcio Intermunicipal dos Vales do Pindaré e do Grajaú, com sede no município de Santa Inês e composto por uma totalidade de oito municípios.

O município de Santa Inês, que fazia parte do consórcio inicial sediado em São Luís, foi estimulado a se desmembrar, em decorrência de sua distância da sede, e sediar um novo consórcio, inclusive com o apoio do da capital.

## **Dificuldades**

A principal dificuldade foi induzir a prática de uma ação coletiva e não individualizada, inclusive porque no modelo de consórcio adotado, conforme referido, há uma contribuição na qual os municípios, a cada dez dias, repassam 0,5% do FPM, principal transferência para muitos municípios pequenos do país.

Outras dificuldades estão relacionadas ao desaparecimento das prefeituras para prestarem assistência técnica e extensão rural necessárias a uma política pública de produção e abastecimento e ao baixo nível de organização das secretarias (quando existiam) e dos agricultores.

As ações para suplantarem essas dificuldades foram a informação e a divulgação da idéia do consórcio, além da capacitação de técnicos. Agora, com mais de três anos de experiência e diversas ações implementadas, o "efeito demonstração" auxilia no convencimento e na sensibilização dos diversos atores.

## **Avaliação dos resultados pelos responsáveis**

Dentre os resultados diretos, merece destaque a disseminação da experiência de consórcio e o despertar dos atores para a necessidade de um desenvolvimento endógeno.

Dentre os resultados indiretos, destacam-se: a Fundação da Associação dos Criadores de Cabra do Quebra-Pote, organizada por um grupo de 20 famílias nas quais as donas de casa foram treinadas para criar cabras. Essas mulheres estão se mobilizando para construir a sede da entidade. Outro resultado é a formação de cooperativa para beneficiamento da castanha do caju, a qual contou com o apoio do próprio Cinpra, mas partiu da iniciativa dos produtores de caju que já haviam recebido as mudas e, mais recentemente, adquiriram equipamentos e construíram uma "agroindústria"<sup>5</sup>.

5 Para saber mais sobre a idéia de agroindústria, ver experiências sobre Brasília (DF) e Sacramento (MG) em PAULICS, Veronika (org.). 125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal. Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

## **Indicadores qualitativos e quantitativos**

Dentre os vários indicadores qualitativos destacam-se: os diversos (mais de 40) projetos de caprinocultura, como o projeto cabrita de caprinocultura leiteira em São Luís, o pólo de horticultura orgânica, a produção e disseminação de 230 mil mudas de caju anão precoce (e a formação de cooperativa por parte dos produtores), a disseminação de 20 mil mudas frutíferas, o melhoramento genético e disseminação de sementes e de técnicas para a produção de mandioca e a implantação de uma videoteca rural com 100 títulos, dentre outros.

O principal indicador qualitativo é a disseminação da idéia de consórcio por todo estado do Maranhão e a perspectiva da criação de uma Federação de Consórcios Intermunicipais de Produção e Abastecimento.

## **Perspectivas**

Dentre as perspectivas do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento, destacam-se a expansão da idéia do consórcio para mais municípios (atualmente há 50, dos 217 municípios do Maranhão

organizados em algum tipo de consórcio para apoiar a produção rural) e a fundação de uma Federação dos Consórcios Intermunicipais de Produção e Abastecimento do Maranhão, cuja sede será construída em terreno adquirido recentemente pelo Cinpra. Há também perspectivas da realização de projetos de citricultura, fruticultura e cultivo de flores tropicais. Até agora, o Cinpra já formalizou convênios com centros de pesquisas especializados, buscou financiamento, ofereceu cursos e sensibilizou os produtores rurais.

Outra ação embrionária, mas com perspectivas de se tornar efetiva a curto prazo, é a implantação da Casa Família Rural, que constituirá um centro de formação de jovens empreendedores rurais, fundamentado na pedagogia da alternância<sup>6</sup>.

## Fontes de informação

CALDAS, Eduardo de Lima. "Centro de Empreendimentos Rurais". In: *Dicas: Idéias para a Ação Municipal*. N.173. Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

CALDAS, Eduardo de Lima. "Fundo Municipal de Aval". In: BARBOZA, Hélio Batista e FARAHA, Marta Ferreira Santos (org.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Coleção FGV Prática. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2000.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. *Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, São Paulo, 2001.

LACZYNSKI, Patrícia. "Projeto Escola Família Agroindustrial de Turmalina". In: BARBOZA, Hélio Batista e FARAHA, Marta Ferreira Santos (org.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Coleção FGV Prática. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2000.

MALUF, Renato S. "Ações Públicas Locais de Apoio à Produção de Alimentos e à Segurança Alimentar". *Pólis Papers 4*. Instituto Pólis, São Paulo, 1999.

PAULICS, Veronika (org.). *125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal*. Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

PAULICS, Veronika e MALUF, Renato S. "Merenda Escolar Regionalizada". *Dicas: Idéias para a Ação Municipal*. N.168. Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. "Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte". In: BARBOZA, Hélio Batista e FARAHA, Marta Ferreira Santos (org.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Coleção FGV Prática. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2000.

TRINDADE, José Raimundo Barreto. "Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra)". In: BARBOZA, Hélio Batista e FARAHA, Marta Ferreira Santos (org.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Coleção FGV Prática. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2000.

6 Para conhecer mais sobre o assunto, consulte LACZYNSKI, Patrícia. Projeto Escola Família Agroindustrial de Turmalina. In: BARBOZA, Hélio Batista e FARAHA, Marta Ferreira Santos (org.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Coleção FGV Prática. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2000.

## **Contato**

Léo Costa

Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento

Av. Coronel Colares Moreira, 150, Q.50, SI6 – Renascença – São Luís/ Ma

Tef/Fax: (98) 2272317

E-mail: cimpra@elo.com.br

**Autor do fichamento:** Eduardo de Lima Caldas, economista, aluno do curso de mestrado em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV) e integrante da equipe técnica do Instituto Pólis.

# Cooperativa dos citricultores ecológicos do Vale do Caí – Ecocitrus Montenegro/RS

## Introdução

A cada dia vemos aumentar o interesse dos consumidores por produtos orgânicos. Nas grandes capitais, já é possível encontrar em alguns supermercados, verduras, legumes e frutas cultivadas sem o uso de agrotóxicos, além de feiras e mercados alternativos que comercializam semanalmente uma variedade de alimentos. Calcula-se que as feiras orgânicas movimentaram cerca de R\$ 1 milhão no ano de 1998. Por sua vez, é expressivo o volume de produtos exportados (café, suco de laranja, soja, açúcar mascavo, erva-mate, cacau, óleo de dendê, frutas secas, castanha de caju e guaraná) principalmente para os Estados Unidos, Japão e União Européia, o que representa anualmente US\$ 100 milhões. Assim como o mercado consumidor para os orgânicos, tem crescido o número de produtores certificados, estimado em 4.500, ocupando cerca de 100 mil hectares na safra 1999/2000<sup>1</sup>.

Se o Estado de São Paulo destaca-se na produção de orgânicos em larga escala, também é significativa a participação de Minas Gerais e Bahia e, na região Sul do Brasil, o Paraná e o Rio Grande do Sul, que têm investido recursos e tecnologia para promover a agricultura orgânica e a agroecologia<sup>2</sup> em seus territórios.

No Rio Grande do Sul, em particular, graças às atividades de algumas ONGs fundadas a partir da década de 80, vêm crescendo a consciência e o interesse da população para os temas ambientais e ecológicos. No início da década de 90, projetos específicos como o PRORENDA Agricultura Familiar (da GTZ – Cooperação Técnica Alemã), visaram promover a organização e a autonomia dos grupos de agricultores, o associativismo e o fortalecimento da capacidade de resolução conjunta dos problemas da comunidade<sup>3</sup>. Ainda hoje, outras ONGs, como o Centro Ecológico, o Cetap (Centro de Estudos de Tecnologias Alternativas Populares), o Capa (Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, criado em 1978 pela IECLB – Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil), a Fundação Gaia (fundada pelo ambientalista José Lutzemberger) e entidades da Igreja Católica, como a Pastoral da Terra, são referências no apoio à organização dos agricultores, ao desenvolvimento da agricul-

1 Cf. VIEGAS, Claudia. "Cresce o mercado de orgânicos". In *O Estado de São Paulo*, 05 set. 2001, Suplemento Agrícola, p. G5.

2 Para uma conceituação da Agroecologia e adoção de um novo paradigma para a extensão rural no RS, ver CAPORAL, F. R. & COSTA BEBER, J. A. "Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável", In [www.emater.tche.br](http://www.emater.tche.br).

3 Cf. KÜHN, Daniela D. Resenha da obra de BROSE, Markus. *Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 1999. In [www.emater.tche.br](http://www.emater.tche.br).

tura familiar e aos processos de transição da denominada agricultura convencional moderna – responsável por impactos econômicos, sociais e ambientais negativos – para os diversos estilos de agricultura sustentável.

A cooperativa Ecocitrus é um dos frutos bem sucedidos do projeto PRORENDA. Contando com 23 cooperados, a Ecocitrus desenvolve várias atividades, destacando-se o gerenciamento de uma grande Usina de Compostagem (com capacidade para reciclagem de 40 mil ton/ano) e de uma Central de Beneficiamento de Frutas, além da produção, pesquisa e extensão agroecológicas.

## **Identificação dos problemas e objetivos**

O principal problema identificado era o modelo tecnológico adotado na região, atrelado a uma ótica economicista e centralizadora. O município e a microregião do Vale do Caí caracterizam-se pela agricultura familiar e colonial, que um dia foi bem diversificada e auto-suficiente, fornecendo hortigranjeiros e leite para a região metropolitana de Porto Alegre. A citricultura, que ocupava 18 mil hectares em 18 municípios, foi introduzida como alternativa econômica à queda do consumo do porco tipo banha. Essa agricultura, no entanto, era dependente de agroquímicos e de uma lógica de mercado que fugia ao controle dos agricultores. Nos anos 80, a decadência da citricultura na região e a queda da produtividade provocou o êxodo da mão-de-obra jovem, atraída pelas indústrias de calçados nas regiões vizinhas.

Segundo seus diretores, o principal objetivo da cooperativa Ecocitrus é desenvolver uma agricultura saudável, que viabilize a produção do pequeno agricultor e tenha impactos positivos no meio ambiente. Para isso, os cooperados procuram ter controle sobre toda a cadeia de produção de alimento, ou seja, produzir os próprios insumos, dominar a tecnologia de produção, industrializar o produto e comercializá-lo da forma mais direta possível. Isso implica garantir a oferta do adubo orgânico para os pomares, contribuindo também para a diminuição dos custos de produção. A Ecocitrus pretende ainda, suprir a demanda de um mercado consumidor crescente, tanto interno quanto externo, de produtos livres de substâncias prejudiciais à saúde, produzindo citros de melhor qualidade e sem agrotóxicos, e reduzir a poluição dos córregos e rios da região por meio do aproveitamento dos resíduos das indústrias.

Outro eixo de atuação da cooperativa é trabalhar para a divulgação e expansão da proposta agroecológica através da articulação e formação de grupos de agricultores, principalmente no Vale do Caí, buscando também estender a agroecologia para outras áreas de citricultura do Estado. O objetivo é transformar a região em um grande núcleo de produção orgânica com ênfase na organização e associação dos agricultores.

## Etapas de implantação<sup>4</sup>

A iniciativa nasceu de um projeto de organização de agricultores da GTZ e da experiência de alguns associados com agroecologia e compostagem. A Harmonicitrus, uma associação de citricultores da região, foi criada em 1990 com o objetivo de comercializar o produto de várias comunidades, o que lhe conferiu uma projeção regional. O projeto PRORENDA também viabilizou viagens de estudo de jovens citricultores a áreas de produção orgânica no Estado de São Paulo, no sentido de despertar o interesse de algumas famílias para a conversão de seus sistemas produtivos.

Nesse processo, dentro da Harmonicitrus começou um questionamento sobre o modelo agroquímico e alguns dos associados fundaram, em 1994, a Associação dos Citricultores Ecológicos do Vale do Caí (ECOCLITRUS), reunindo na época 15 produtores, dos quais apenas cinco já haviam efetivamente iniciado a conversão dos seus pomares. Por outro lado, a necessidade de matéria orgânica para a recuperação dos solos arenosos e empobrecidos da região (insumo indispensável à agricultura orgânica) e a geração de muitos resíduos nas proximidades pelas indústrias locais despertaram a idéia do grupo em criar uma usina de compostagem, em torno da qual orbitou toda a atividade da cooperativa no início.

No entanto, segundo Paulo Lenhardt, a viabilização da usina foi um "processo penoso" de negociação com as empresas da região e com a FEPAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente). Uma vez que não havia legislação específica sobre usinas de compostagem, foi necessário a adequação do projeto àquela que tratava dos aterros sanitários. Em 1995, foi obtida finalmente a Licença de Operação (LO), etapa final do processo de licenciamento ambiental.

Nos primeiros dois anos de funcionamento da usina não havia ainda composto maduro e em quantidade suficiente para todos os associados. Durante esse período, os agricultores adubavam seus pomares com esterco de suas propriedades (galinheiros e pocilgas). Com vistas à obtenção do selo de certificação orgânica, um primeiro contato foi realizado em 1996 com o Instituto Biodinâmico de Botucatu/SP<sup>5</sup>, que realiza inspeções regulares de monitoria da produção. Em 1997, já eram 21 os sócios da Ecocitrus que haviam iniciado a conversão de seus pomares empregando as primeiras cotas de adubo da usina, que atualmente produz o composto orgânico e um biofertilizante, extraído a partir do chorume retido em lagoas de decantação.

A criação da Ecocitrus – Cooperativa de Citricultores Ecológicos do Vale do Caí –, entretanto, só veio a ocorrer em 1998, e em função das limitações impostas às associações, sociedades civis sem fins lucrativos. Desde a sua constituição, a cooperativa Ecocitrus busca uma maior articulação social e política, tanto regional como internacional, associada a um trabalho de capacitação e formação de novos grupos de agricultores ecológicos.

<sup>4</sup> Baseio-me principalmente no "Relato de experiência: a produção ecológica de citrus" de Paulo Roberto Lenhardt, gerente da Usina de Compostagem, publicado na *Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável* EMATER/RS, n°2, abr-jun, 2000, disponível em [www.emater.tche.br](http://www.emater.tche.br), e no trabalho de Markus Brose, "Novos nichos de mercado: produção e comercialização de citrus de produção orgânica". In *Fortalecendo a democracia*.

<sup>5</sup> O Instituto Biodinâmico (IBD) é um dos principais órgãos de certificação de Agricultura Orgânica e Biodinâmica no país. O IBD é responsável pela certificação de uma área de plantio de 65 mil hectares em vários Estados do Brasil. O IBD opera em todo o território brasileiro e em alguns países latino-americanos. É a única certificadora brasileira que tem dois credenciamentos internacionais (IFOAM e DAR) que garantem ao IBD o acesso aos mercados dos EUA, Japão e Europa. Atualmente, estão associados ao IBD, 340 projetos certificados e/ou em processo de certificação, totalizando uma área de 62 mil ha e 2500 produtores. O IBD participa da Associação de Agricultura Orgânica (AAO) e, internacionalmente, como membro da IFOAM (Federação Internacional de Movimentos de Agricultura Orgânica) e do MAELA (Movimento Agroecológico Latino-americano). Mais informações sobre o IBD podem ser obtidas no site [www.ibd.com.br](http://www.ibd.com.br). Para informações gerais sobre a agricultura orgânica no Brasil, consultar [www.planetaorganico.com.br](http://www.planetaorganico.com.br).

A Ecocitrus tem ocupado importantes espaços políticos. Participa de todos os conselhos do município, do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do rio Caí, do Fórum Permanente da Secretaria Agrária do RS, do Orçamento Participativo e do Departamento de Meio Ambiente e Infra-estrutura da Associação Comercial de Montenegro. Recentemente, a Ecocitrus fundou, juntamente com outras entidades do Estado do RS, a COPERGS (Cooperativa dos Produtores Ecológicos do RS) que tem como objetivo administrar um espaço de comercialização dos seus produtos no CEASA. Em âmbito internacional, a Ecocitrus participa do MAELA (Movimento Agroecológico Latino Americano), desde 1995, e já sediou em Montenegro um encontro do movimento de abrangência do Cone Sul, contando com 35 representantes de cinco países.

Atualmente, a cooperativa tem investido fortemente na comercialização e industrialização dos produtos dos cooperados, com um trabalho bem maior de pesquisa e extensão agroecológica que envolve parcerias com universidades e órgãos do governo do Estado do Rio Grande do Sul.

## **Parcerias, fornecedores e clientes**

A principal parceria, sobretudo no começo do processo de criação da usina de compostagem, foi realizada com a empresa TANAC que acreditou e investiu na proposta. A TANAC já havia tentado, no início da década de 80, desenvolver um projeto de produção de um composto orgânico em larga escala, a partir de seus resíduos agroindustriais, mas abandonou-o pela inviabilidade econômica.

Na primeira metade dos anos 90, surgiu a idéia de construir a usina pelo grupo que fundou a Ecocitrus. O capital inicial foi proveniente dos próprios agricultores (US\$100 mensais), que realizaram a compactação do terreno da área da usina com orientação de um técnico cedido pela TANAC. O equipamento foi alugado pelo grupo e o trabalho realizado aos domingos, em sistema de mutirão, que foi um dos fatores mais importantes na formação e consolidação do grupo, segundo depoimento do gerente da usina.

Para a retirada dos resíduos destinados à reciclagem, a TANAC cedeu também três caminhões em regime de comodato (dois veículos do início da década de 60 e um caminhão semi-novo do ano de 1995). Em 1996, a TANAC mais uma vez colaborou na substituição de um dos veículos antigos por um caminhão mais novo e no financiamento para a compra do primeiro caminhão próprio da Ecocitrus. A primeira máquina adquirida pela Ecocitrus foi uma retroescavadeira. Nesse caso, a Ecocitrus teve o apoio da GTZ que pagou metade do financiamento. Como vimos acima, a GTZ também foi responsável pelo projeto PRORENDA que forneceu uma metodologia para a organização dos agricultores.

Hoje, há aproximadamente 20 empresas-clientes que fornecem resíduos para a compostagem: a TANAC, que fornece cerca de 70% do total de resíduos compostados (casca esgotada de acácia negra), a AMBEV, a maltaria da Brahma (iodo), a Parmalat, que transporta 400 quilômetros dos seus resíduos para serem reciclados, a Ceval (indústria de óleo de soja), uma indústria de gelatina (iodo), além de agroindústrias de polpas e sucos de frutas, abatedouros e indústrias de artefatos de couro. Essas indústrias fornecem os resíduos e ainda pagam o frete. A Ecocitrus, em contrapartida, garante o processo de compostagem e a destinação final.

Desde o início de suas atividades, a Ecocitrus tem apoio da EMATER<sup>6</sup>. Mesmo em administrações passadas, refratárias à proposta ecológica, alguns extensionistas municipais da EMATER eram parceiros.

O governo do Estado do RS também tem se empenhado em criar programas de pesquisa e linhas de financiamento específicas para os agricultores ecológicos, como o programa "Rio Grande Ecológico" – no qual projetos aprovados de acordo com objetivos e critérios estabelecidos não têm a incidência de juros, contando ainda com o apoio à comercialização realizada através da CEASA/RS com recursos do Programa RS Rural/PANPA – e o programa "Pesquisa Agropecuária" – cujo objetivo é "gerar tecnologias e produtos, através da pesquisa agropecuária, priorizando a agricultura familiar, a sustentabilidade e os princípios da agroecologia, visando ainda a promoção da melhoria na qualidade de vida dos agricultores por meio da comunicação de tecnologias aplicadas e pelo fornecimento de produtos e serviços que potencializem a produção e contribuam para a sustentabilidade"<sup>7</sup>. O governo do Estado também tem trabalhado para promover mudanças na legislação ambiental em vigor, que segundo alguns, é muito restritiva, de forma a favorecer a implantação de pequenas indústrias e simplificar o processo de inspeção ambiental.

A Ecocitrus é parceira de diversas ONGs ligadas à agricultura ecológica, construindo uma rede de agroecologia entre os três Estados sulinos, chamada Rede Ecovida. A idéia é elaborar um processo de certificação participativa, saindo dos procedimentos de certificação tradicional que oneram os pequenos agricultores, uma vez que eles devem pagar às instituições certificadoras para obterem o selo que garante a projeção de suas mercadorias para outros países. Esse Colegiado de Certificação Solidária conta com o aval do Ministério da Agricultura e pretende tornar viável financeiramente a produção ecológica de pequenos agricultores, baseada na agricultura familiar.

Atualmente, a Ecocitrus também tem uma parceria para a pesquisa em Agroecologia com a UFRGS. São dois os projetos em andamento: em pomares de associados e na Estação Experimental de Montenegro (gerenciada pela EMATER/RS), com o controle e combate experimental à infestação por pragas em um pomar ecológico e outro convencional e também em um viveiro ecológico e outro convencional.

6 A EMATER/RS tem apoiado em grande medida todas as iniciativas voltadas para a expansão dos princípios da Agroecologia no RS. No sítio da EMATER ([www.emater.tche.br](http://www.emater.tche.br)), podem ser encontradas muitas informações sobre o tema, como resenhas de livros, artigos e trabalhos científicos. A EMATER publica também a revista "Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável", desde o ano de 2000, e tem promovido uma mudança no paradigma da extensão rural em todo o Estado.

7 Cf. sítio da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do RS: [www.saa.rs.gov.br](http://www.saa.rs.gov.br).

## Funcionamento

A Ecocitrus conta com um estatuto social que define a estrutura organizacional e as respectivas atribuições e direitos dos cooperados. Há uma diretoria executiva, diretorias setoriais (usina de compostagem, comercialização, agroindústria e formação) e uma assembléia que se reúne mensalmente. As decisões operacionais são tomadas pela diretoria executiva e pelas diretorias setoriais. A assembléia delibera sobre os rumos e decisões mais importantes como, por exemplo, o recente projeto de agroindústria.

Inicialmente, as cotas da cooperativa foram divididas entre os cooperados que pagaram durante dois anos. A Ecocitrus conta hoje com 23 cooperados (e não pretende ampliar o seu número), mais um grupo de 15 mulheres (basicamente formado por esposas dos cooperados) que se organizaram e pagaram em conjunto o equivalente a uma cota. Com isso, adquiriram o direito ao recebimento do composto e do biofertilizante líquido. Os associados beneficiam-se com os produtos da usina (que têm baixado o custo de produção significativamente), com a circulação de tecnologias, informação e equipamento e, finalmente, com a maior segurança de comercialização da fruta.

As frutas são basicamente comercializadas em espaços em Porto Alegre e São Paulo, como o CEASA e supermercados, em feiras ecológicas (duas em Montenegro e uma em Caxias do Sul. Nessas feiras, entretanto, o volume negociado representa apenas 5% do total da produção), além da exportação recente de três *containers* para Holanda. Atualmente, com a aquisição da Central de Beneficiamento e Agroindústria, a Ecocitrus tem como meta processar toda a produção dos cooperados, que passariam a vender suas frutas à cooperativa, para poder investir também na exportação. Por enquanto, além disso, a Ecocitrus tem buscado minimizar as perdas dos cooperados, orientando para uma agroindústria local, as frutas que não têm valor comercial.

A cooperativa Ecocitrus tem uma equipe operacional bastante simples: uma secretária e um agrônomo contratados, além da diretoria executiva que também é remunerada. A Ecocitrus funciona em diversas frentes:

- Uma usina de compostagem de resíduos agroindustriais, onde trabalham 13 associados na captação, transformação, distribuição e administração.
- Uma central de beneficiamento e agroindústria, recentemente adquirida, onde é recebida a produção dos sócios, realizado o beneficiamento, o estoque (câmaras frias), a partir da qual é feita a distribuição e onde está sendo montada uma fábrica de sucos própria.
- Uma sede, responsável pelas questões burocráticas e contatos, servindo também de espaço de trabalho para a equipe técnica da cooperativa. Na sede, em Montenegro, funcionam o escritório, a sala

de reuniões, o beneficiamento, a embalagem de hortigranjeiros e um posto de venda de produtos ecológicos.

- Trabalho com formação em Agroecologia, isto é, a organização de cursos, palestras e seminários voltados para a organização dos agricultores, educação ambiental e divulgação da produção ecológica de citros e hortigranjeiros.
- Pesquisa em Agroecologia, que envolve estudos sobre a microbiologia de alimentos, efeitos do composto orgânico no solo, manejo do cancro cítrico e manejo ecológico de pomares. Essas pesquisas representam uma demanda dos agricultores e estão sendo realizadas pela UFRGS, com acompanhamento do pessoal da cooperativa.
- Produção agroecológica em si, na qual a cooperativa se envolve com os associados, seja no repasse de tecnologia e informação, seja nos trabalhos realizados em sistema de mutirão ou na utilização de equipamentos que estão sob sua responsabilidade. Além da citricultura, destacam-se a produção de hortigranjeiros e o processamento artesanal de alimentos.

## Recursos, resultados e dificuldades

Para a criação da Usina de Compostagem, os agricultores assumiram uma taxa comum de US\$100 mensais, além da parceria com a TANAC, conforme descrito acima. Atualmente, a Ecocitrus dispõe de uma pá escavadeira, comprada com recursos da usina, e de uma retroescavadeira, adquirida com recursos dos agricultores e da GTZ (meio a meio). Dispõe também de dois caminhões tanque Mercedes, com capacidade para 14 mil e oito mil litros, dois caminhões caçamba, todos em contrato de comodato com a TANAC, e um Ford Cargo comprado com recursos próprios. A Ecocitrus possui um único automóvel, um Fiat Mille, adquirido com dinheiro da usina e empréstimo de um sócio.

Recentemente, a Ecocitrus adquiriu um *packing house* que estava desativado – um prédio de 1900 m<sup>2</sup> de área construída, contendo duas câmaras frigoríficas de 700 m<sup>3</sup> cada – e ainda um pomar implantado de 17 hectares. Esse investimento, de aproximadamente R\$ 200 mil, está sendo pago com recursos próprios. A agroindústria e o equipamento de beneficiamento de frutas foram comprados com recursos do governo do Estado, (aproximadamente R\$ 200 mil), por meio do Programa de Agroindústria da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, com juros de 3% a.a.

As atividades de formação, tanto internas como para outros grupos, têm sido feitas basicamente com recursos próprios. Porém, a Ecocitrus está em vias de fechar um contrato com o governo do Estado, através do Departamento de Produção Vegetal e Departamento de Formação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

8 Não foi possível especificar custos com pessoal.

A cooperativa contratou um agrônomo em tempo integral, responsável, entre outras coisas, pela formação e pela elaboração de projetos. São contratadas consultorias pontuais em áreas em que há deficiência de capacitação interna: para um diagnóstico econômico da cooperativa (R\$ 4 mil com recursos próprios), para a implantação da fábrica de sucos (R\$ 3 mil do projeto) e para elaboração de um plano de negócios para lançar o suco (R\$ 4 mil do Sebrae). Calcula-se em R\$ 30 mil o custo mensal para a operação das atividades da Ecocitrus<sup>8</sup>.

Segundo os diretores da Ecocitrus, "há um lapso na avaliação de resultados". Como não dispõem de parâmetros definidos, nem uma sistemática de avaliação, há dificuldade em avaliar tanto os impactos positivos, quanto possíveis impactos ambientais derivados da operação da usina de compostagem. No entanto, percebe-se que os agricultores cooperados estão mais estabilizados economicamente, houve uma diminuição drástica dos custos de produção e uma sensível redução da poluição ambiental graças ao abandono dos insumos químicos.

Hoje existem 64 famílias diretamente envolvidas no funcionamento da Ecocitrus, além daquelas que já receberam composto orgânico e repassaram a sua produção para a comercialização via cooperativa. O funcionamento da cooperativa representa também o principal sustento de 20 associados nela "empregados". Aproximadamente 60 mil toneladas anuais de resíduos orgânicos, com altíssimo potencial poluidor, são tratados e reciclados com impacto ambiental positivo. Já são quase 500 hectares de associados que não são mais contaminados com agrotóxicos, adubos químicos e têm um manejo muito mais correto do solo.

A produção de insumos está atualmente garantida graças à Usina de Compostagem. A tecnologia de produção foi adaptada e também vem sendo desenvolvida no processo, a conversão das propriedades da região segundo os princípios da Agroecologia. Com a fábrica de sucos, em vias de implantação, e a comercialização da produção dos cooperados, a cooperativa Ecocitrus demonstra que vem conseguindo atingir suas metas.

Há ainda um outro importante impacto social a ser destacado, embora difícil de mensurar. A Ecocitrus recebe em média três visitas semanais de grupos de agricultores, técnicos, pesquisadores e estudantes em sua usina e propriedades de associados. A cooperativa promove também cursos, participa de seminários e de articulações em prol da Agroecologia, contribuindo para o crescimento desse movimento. Essa socialização da experiência e do conhecimento tem gerado um retorno positivo de muitos agricultores e técnicos. Assim, contribui-se para que a experiência seja replicada noutras regiões, o que já está acontecendo em Pelotas.

Conforme apontam os diretores da Ecocitrus, o maior problema encontrado para implantação e desenvolvimento da cooperativa foi a compreensão de sua importância por parte dos agricultores e, em particular, a dificuldade

de organização das pessoas para participarem de um projeto coletivo, colocando os interesses do grupo acima dos pessoais. O egoísmo e a competitividade são barreiras sérias e encontradas por toda parte. É importante atentar também para a necessidade de planejamento como forma de atingir as metas maiores, e do trabalho imprescindível na construção de um sistema eficiente de monitoramento e gestão. Talvez isso esclareça por que, dentre as atividades previstas, a comercialização das frutas ainda é complicada. Isso pode ser explicado um pouco pelas dificuldades de gerenciamento e também por se tratar de uma atividade econômica bastante cartelizada.

## Perspectivas

A adoção da agricultura ecológica na região do Vale do Caí tem se ampliado consideravelmente. Segundo seus diretores, atualmente trata-se de divulgar ainda mais essa proposta, aproveitando a grande inserção da cooperativa Ecocitrus em vários meios. De acordo com depoimentos, hoje os agricultores ecológicos já não são mais ridicularizados como há cinco anos e têm servido de referência na região e em outros lugares<sup>9</sup>.

A Ecocitrus dispõe hoje de um estoque de biofertilizante que está sendo usado como ferramenta para difusão da Agroecologia. Esse material é repassado a preço de custo para grupos organizados que já estejam na Agroecologia ou em processo de conversão de suas propriedades. Há também vários grupos informais que têm acesso à tecnologia gerada pela Ecocitrus, como aqueles dedicados a produção de chás e ervas medicinais, no município de Harmonia. Além disso, a Ecocitrus participou ativamente no fomento à criação da cooperativa de Produtores de Morangos Ecológicos do município de Bom Princípio.

Segundo avaliação interna, a Ecocitrus tem condições de ser uma instituição parceira de outros grupos ecológicos no escoamento das suas respectivas safras, pois possui mercado, uma central beneficiadora e câmaras frias. Assim, já pode responsabilizar-se pela carga de um agricultor (ou grupo) ecológico, selecionar a fruta de boa aparência para mercado de mesa e as demais, para suco, com aproveitamento integral da carga, isto é, resolver, dessa maneira, o problema de perda na lavoura (historicamente, entre 30 e 40%) e flexibilizar a venda de fruta (*in natura*, ou suco). Com essa estratégia a cooperativa Ecocitrus pretende atingir outras regiões do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

## Fontes de informação

As fontes de informação utilizadas foram mencionadas nas notas de rodapé ao longo do fichamento. A partir de um primeiro contato com o projeto, por meio da leitura do texto de Markus Brose e pesquisas realiza-

<sup>9</sup> Para citar um exemplo, o valor do empréstimo concedido pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento através do Programa Agroindústria à Ecocitrus, para a compra das máquinas beneficiadoras de citrus e para o processo de *packing house*, foi o maior em todo o Estado do RS.

das na internet, aplicamos um questionário adaptado com base em um questionário padrão, empregado pelo Instituto Pólis. Tal questionário foi enviado por email e respondido por André Levy, agrônomo contratado pela Ecocitrus. Realizamos também entrevistas por telefone com Jorge Eswain e André Levy, as quais complementaram os dados do questionário. Não foi possível ter acesso ao estatuto social da Ecocitrus.

Pessoas contatadas e equipe da cooperativa Ecocitrus:

Guido Mendel – um dos sócios fundadores e atual secretário da Fazenda do município de Harmonia.

Paulo Lenhardt – diretor da Ecocitrus e gerente da Usina de Compostagem.

Jorge Eswein – diretor da Ecocitrus.

André Levy – agrônomo contratado.

Ademar – tesoureiro.

Pedro Schneider – presidente da Ecocitrus.

Markus Brose – GTZ Porto Alegre.

Cooperativa Ecocitrus

Rua João Pessoa, 457

Centro – Montenegro/RS

CEP-95780-000

Email: [ecocitrus@terra.com.br](mailto:ecocitrus@terra.com.br)

Tel. (51) 632-4824

**Autor do fichamento:** Antonio Faria, Bacharel em Lingüística e Língua Portuguesa pela FFLCH-USP, Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV, professor e pesquisador em Políticas Públicas.

# Marketing municipal

## Mafra/SC

### Introdução

A experiência aqui relatada trata da aplicação no município de Mafra/SC, (49.945 habitantes)<sup>1</sup> de uma metodologia desenvolvida pela Fundação Empreender, destinada a assessorar as Associações Comerciais e Industriais – ACIs – do Estado de Santa Catarina no fomento econômico de seus municípios.

<sup>1</sup> IBGE 2000.

A Fundação Empreender reúne 18 associações comerciais e industriais do Norte/Nordeste do Estado de Santa Catarina, e as seguintes parcerias: com a Câmara de Artes e Ofícios de Munique e Alta Baviera (HWK) em Munique, Alemanha; cooperação com o SEBRAE de Florianópolis, Santa Catarina, Brasil; cooperação com a Sociedade de Cooperação Técnica (GTZ), Eschborn, Alemanha; apoio da SEQUA e do Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ), ambos em Bonn, na Alemanha.

A metodologia de implantação do PMM está baseada na aplicação daquilo que chamou-se de PACA – Diagnóstico Participativo de Vantagens Competitivas, em inglês *Participatory Appraisal of Competitive Advantage*, que consiste:

- na realização de diagnósticos rápidos que possam subsidiar iniciativas locais e regionais de geração de ocupação e renda;
- na consolidação de um marco referencial e metodológico para atores locais e regionais;
- na criação de um instrumento que visa sistematizar potenciais econômicos e ressaltar competências e objetivos dos atores envolvidos.

Desenvolvido nos anos 1998/99, o diagnóstico PACA teve seu nome mudado para Projeto Marketing Municipal, pois esta última denominação atendia melhor ao modo de pensar de lideranças políticas locais do final da década de 90, que pretendiam atrair grandes investidores para seus municípios, conforme os métodos utilizados na chamada "guerra fiscal".

Logo nas primeiras duas experiências-piloto de aplicação do método, em Santa Catarina, foi possível observar que a atração de grandes empresas não era o caminho mais apropriado para dinamizar as economias locais, o que exigiu uma rápida mudança de enfoque na estratégia adotada.

Percebeu-se que, para a implementação a curto prazo de propostas práticas e realmente aplicáveis de fomento econômico, era necessário identificar rapidamente os potenciais locais, não somente econômicos, mas também motivacionais, ou seja, relacionados aos atores locais e a suas motivações para assumir e levar adiante um projeto para sua localidade. Essa constatação agregou novas variáveis ao planejamento das ações, que passou a incorporar nos diagnósticos os objetivos, pontos de vista, motivações e disponibilidade de ação dos atores locais.

Segundo o modelo da Fundação Empreender, um diagnóstico inicial para um Projeto de Marketing Municipal leva de uma a duas semanas para ser realizado, incluindo a sistematização e a apresentação dos resultados, e compreende os seguintes passos: análise das estatísticas e dados já existentes; oficina inicial envolvendo os principais atores locais; entrevistas e oficinas com os principais empresários e lideranças locais; elaboração de apresentação estruturada em setores principais, diagnósticos e propostas; apresentação e discussão visualizada; negociação da operacionalização com representantes da ACI e outros atores locais e acompanhamento técnico.

O Projeto Marketing Municipal vem sendo desenvolvido também em outros municípios do Estado de Santa Catarina, mas iremos nos deter aqui sobre a experiência do município de Mafra, que apresenta um interessante desenrolar de sua iniciativa.

## **Problema-objeto**

Havia no município de Mafra uma sorte de consenso público de que as possibilidades de desenvolvimento local estariam relacionadas à produção, homogeneização e industrialização do mel, atividade que representava 0,57% do movimento econômico do município, segundo levantamento realizado pela ACI do município, que verificou também a possibilidade de triplicação dessa porcentagem. Embora 1,5% não fosse um valor desprezível em termos de movimento econômico, não poderia justificar, no entanto, todo o foco de atenção no direcionamento de programas de desenvolvimento econômico local. Porém, os atores locais não haviam encontrado outro produto que pudesse merecer, e atender satisfatoriamente a um esforço de concentração das ações.

Esses motivos levaram a ACI do município a investigar parceiros que pudessem auxiliá-los no desenho de um projeto de desenvolvimento local. O primeiro contato com a Fundação Empreender foi realizado no ano de 1997, e a proposta da metodologia PMM motivou a ACI a contratar sua assessoria, o que se deu em março de 1998, quando foi então iniciado o Projeto Marketing Municipal de Mafra. A Fundação passou então a se constituir em fonte tecnológica e metodológica para o projeto de desen-

volvimento local do município, iniciado pela ACI de Mafra e apoiado posteriormente por diversas outras instituições da microrregião.

## Objetivos

O objetivo inicial do projeto Marketing Municipal de Mafra foi identificar qual seria o melhor direcionamento para um projeto de desenvolvimento local. A partir daí, foram estabelecidos os objetivos subjacentes ou secundários: identificar os pontos fortes e fracos (vantagens competitivas locais, micro e meso-regionais); e criar um fórum, instituição ou organização catalisadora, para envolver todas as entidades privadas e órgãos governamentais (poder público das esferas municipal, estadual e federal).

Como metas que emergiram no início como áreas de desenvolvimento, pretendia-se:

- A viabilização econômica do minifúndio, que compunha 72% da população rural que, num processo de êxodo, iniciava a composição de bolsões de mão-de-obra desqualificada;
- Completar a cadeia das indústrias florestal, madeireira e moveleira (cluster da madeira) com indústrias de materiais e componentes, como cola, lixa, tintas, vernizes, ferragens, ferramentas e máquinas de corte, preparação e acabamento;
- Alavancar o turismo científico-cultural (exploração das riquezas fossilíferas presentes na região);
- Fomentar o desenvolvimento de uma rede de informação, cooperação e apoio entre empresas, suas entidades representativas, entidades de formação e de apoio e o poder público para contribuir no desenvolvimento das empresas e da economia;
- Aconselhar e apoiar as ACIs e núcleos participantes;
- Organizar e moderar a cooperação entre as ACIs;
- Buscar contatos com entidades nacionais e internacionais;
- Vender *know-how* para associações empresariais.

## Responsáveis

Criou-se, num primeiro momento, um consórcio intermunicipal de âmbito microrregional para cuidar do turismo científico-cultural – hoje a Fundação Padre Miguel, que tem como constituintes as ACIs, Executivos e Legislativos dos municípios da microrregião e todas as entidades associativas e representativas, da OAB até as Associações de Moradores, passando pela universidade. Hoje, o projeto conta com o envolvimento direto de 20 instituições. Mas a condução do projeto é encabeçada pela ACI de Mafra, com acompanhamento dos técnicos da Fundação Empreender.

## Funcionamento da experiência

O PMM se desdobra em subprojetos. Cada subprojeto tem sua respectiva equipe de coordenação, que permanece vinculada participativamente à ACI, até chegar ao que os gestores chamam de "ponto de maturidade", caracterizado pelo afloramento de liderança e pela subsequente institucionalização do grupo em núcleos corporativos, associações, conselhos, fundações, etc. Nesse processo de amadurecimento dos grupos envolvidos, a ACI passa, paulatinamente, de condutora a partícipe em igualdade de compromisso com os demais órgãos e instituições envolvidas.

A concepção dos subprojetos implica em três procedimentos que buscam garantir o sucesso da iniciativa. São eles:

- O envolvimento de todos os segmentos atingidos e interessados. Esse procedimento, além de somar todos os esforços e concentrar o maior espectro de vocações, previne resistências, entraves, antagonismos e choque de interesses, neutralizando a inveja e o sentimento de exclusão que têm demonstrado, em experiências anteriores, despertar focos de neutralização e esvaziamento.
- Fazer com que durante o processo evolutivo de amadurecimento do projeto, a entidade que representa as pessoas ou instituições mais fortemente atingidas e interessadas possa ocupar o cargo maior. Foi verificada a importância de que esse cargo seja ocupado, já nas primeiras gestões, por representantes dessa entidade, e é inclusive desejável que esta seja uma determinação do estatuto ou das premissas do projeto, ou ainda, ser estabelecido tacitamente num acordo do tipo honorífico.
- Finalmente, é importante manter um equilíbrio de poder, equalizando o número de constituintes do poder público, segmentos da iniciativa privada e forças vivas (lideranças locais, etc.) dentro do âmbito geográfico ao qual o programa atende.

## Recursos

O primeiro recurso destinado à implantação do PMMM foi para a contratação da assessoria da Fundação Empreender, e consistiu em R\$ 12 mil. Inicialmente, os recursos provinham das próprias instituições privadas associadas à ACI do município. Os recursos públicos foram aportados no segundo ano, após processo de validação legislativa no âmbito municipal. Legal e regularmente instituídas as entidades coordenadoras dos programas, com caráter de utilidade pública, houve aporte dos governos estaduais. O Paraná canalizou recursos para o município de Rio Negro e Santa Catarina para Mafra.

O montante total de recursos necessários a um projeto de desenvolvimento local desta natureza são de difícil precisão, por estarem relacionados aos vários subprojetos que são condição para a plena implantação.

No caso específico de Mafra, à medida que os grupos foram se constituindo como parceiros no processo, estes passaram por diferentes processos de institucionalização, de modo a favorecer a captação de recursos de variadas fontes para viabilização das várias ações demandadas pelo cotidiano dos subprojetos.

## **Institucionalização da prática**

A orientação técnica do Projeto permanece sob responsabilidade da ACI do município de Mafra que é assessorada pela Fundação Empreender. A ACI continua a ser utilizada constantemente como fonte. Os chamados subprojetos possuem normalizações internas, e num nível maior, seguem sob subordinação técnica variável, dependendo da autonomia alcançada por cada grupo.

De maneira geral, as principais regras, que asseguram o bom funcionamento, se referem àqueles procedimentos explicitados no item desenvolvimento da experiência, que consta neste documento.

## **Avaliação**

A avaliação da experiência se dá principalmente por meio de confronto de pressupostos, premissas e objetivos nas reuniões das coordenações. Aos seis meses, um ano, ano e meio e dois anos, foram feitas avaliações com o grupo chamado de envolvimento, integrado pelas 54 entidades envolvidas na apresentação dos indicadores e direcionadores. O projeto nasceu com 20 entidades e nem todas participam sempre dos processos de avaliação.

Quando solicitados, geralmente a cada seis meses, os técnicos da fundação visitam o município para a realização de oficinas de avaliação, quando é feita uma revisão das atividades realizadas, a discussão dos resultados obtidos e da continuidade do processo.

## **Dificuldades**

Problemas de ordem político-partidários antagônicos têm sua influência no andamento do projeto. O processo de aporte financeiro e outros recursos é moroso e complexo de um estado para uma instituição que está sediada em outro. A arraigada cultura extrativista entre a população da região muitas vezes interfere no processo.

De qualquer modo, todas as ações previstas no projeto original puderam ser implementadas, com maiores ou menores dificuldades.

Embora em alguns subprojetos a velocidade na obtenção de resultados tem sido mais lenta, é possível dizer que as dificuldades estão sendo superadas com diferentes níveis de sucesso.

É importante, no entanto, destacar que, ao serem consultados para a elaboração deste documento, a Fundação Empreender indicou um informante, aliás muito solícito, que declarou no entanto ter dificuldades de acesso aos documentos da ACI de Mafra que continham os dados quantitativos necessários à sistematização do projeto. Essa pessoa ocupava o cargo de diretor da ACI de Mafra quando da contratação da Fundação Empreender e do início do PMMM, e deixou o cargo em julho deste ano. Talvez seja possível creditar essa dificuldade declarada a dificuldades de ordem política, mas é difícil fazer afirmações categóricas dada à dificuldade de acesso a outras fontes no momento.

Ao serem consultados sobre a possibilidade de contato com a atual equipe de coordenação da ACI de Mafra, a Fundação Empreender declarou que a pessoa que ocupa o cargo de meu informante atualmente conhecia pouco do histórico da experiência, e que não estaria em condições de me fornecer os dados que necessitava.

## **Indicadores**

Os subprojetos do PMMM, logo de início, a partir do terceiro mês, extrapolaram o âmbito local, Mafra, passando a microregional, quando surgiu o conceito RioMafra (Rio Negro-PR e Mafra-SC). O projeto evidenciou e fez notar que o desenvolvimento local passa, necessariamente, pelo desenvolvimento microregional. Neste caso específico, a microrregião apresenta algumas peculiaridades que não podem ser desconsideradas pelos gestores da iniciativa: Rio Negro e Mafra são cidades geograficamente limítrofes e fisicamente gêmeas com históricos e arraigados problemas de bairrismo radical e animosidades de toda índole. Os programas de desenvolvimento do PMMM vêm alterando esta realidade econômica, social e política, gerando novos paradigmas de relacionamento entre as populações daqueles municípios.

Embora não tenhamos a informação precisa de quantos grupos estão hoje vinculados ao PMMM, fomos informados da existência e do aporte de vários núcleos, em geral corporativos, como de padeiros, açougueiros, etc, que trabalham integrados à proposta do projeto.

PMMM tem apresentado resultados importantes no que se refere à viabilização do minifúndio. É possível verificar na microrregião um estancamento do êxodo rural, assim como um processo de retorno dos jovens ao meio rural para se dedicarem, junto a suas famílias, a projetos empreendedores. O associativismo tem sido incrementado entre as famílias minifundiárias: são 848 famílias organizadas em associações produzindo hortaliças, pequenos animais, cereais, e a região conta hoje com onze agroindústrias.

Comandado pela Fundação Padre Miguel, o turismo científico-cultural também vem sendo incrementado na região. RioMafra sediou, em 1999, 2000 e 2001, os congressos da Sociedade Brasileira de Paleonto-

logia que teve, desde sua fundação há 50 anos, todos os anteriores realizados no Rio de Janeiro. A Fundação Padre Miguel, juntamente com a Universidade do Contestado, cuida do Museu da Terra e da Vida que tem tido cada vez mais visitantes.

Vinte e sete novas indústrias se instalaram na região, com uma oferta de 32 empregos em média por unidade instalada. Para o aporte financeiro demandado por micro e pequenas empresas, foi criado um banco de microcrédito em âmbito meso-regional (Planalto Norte Catarinense), abrangendo 19 municípios com uma PEA de 450 mil habitantes.

## **Fontes de informação**

Fundação Empreender: [www.fe.org.br](http://www.fe.org.br)

Ilgo Frederico Welp - ex-diretor da Associação Comercial e Industrial de Mafra: [ilgo@creativenet.com.br](mailto:ilgo@creativenet.com.br)

**Autora do fichamento:** Janaína Valéria de Matos, Socióloga pela FFLCH-USP e mestranda em Administração Pública pela FGV-SP.

# Eixo Tamanduatehy

## Santo André/SP

### Introdução

O projeto Eixo Tamanduatehy é um projeto de reconversão urbanística e econômica do principal eixo viário do município de Santo André, a Avenida dos Estados, que vem passando por um processo de esvaziamento dos usos industriais, que instalaram-se no local durante o século XX, principalmente devido à proximidade com a Ferrovia Santos-Jundiaí.

### Objetivos

Como parte de procedimentos estratégicos de otimização das ações públicas reunidos sob o nome de "Santo André Cidade Futuro", conduzido no segundo mandato de Celso Daniel na prefeitura desse município (1997-2000), o projeto Eixo Tamanduatehy objetiva implementar um modelo de desenvolvimento econômico e urbano local, de combate ao desemprego estrutural provocado pela "reconversão econômica", pela revolução tecnológica e pela desconcentração produtiva, promovendo a inclusão sócio-territorial e democratizando os acessos a benefícios produzidos pelo desenvolvimento da cidade.

Como objetivo intermediário, a experiência pretende construir uma centralidade metropolitana, fazendo com que o poder público seja um ator cujo propósito é coordenar os investimentos privados, através de parcerias e instrumentos urbanísticos que induzam o desenvolvimento da cidade, garantindo a democratização dos espaços produzidos, os acessos aos benefícios urbanos para diferentes grupos sociais, e a permanência dos grupos que já vivem nas áreas de intervenção, inclusive aqueles de menor rendimentos.

Para alavancar a construção dessa centralidade metropolitana, o projeto Eixo Tamanduatehy pretende implementar um grande projeto urbano nas áreas industriais de aproximadamente 700 hectares localizados na várzea do rio Tamanduateí, junto à Avenida dos Estados e à ferrovia Santos-Jundiaí, um verdadeiro legado da industrialização paulista, ocorrida a partir de meados do século XX.

Estendendo-se em uma faixa de 8,5 km, atravessando as partes mais consolidadas de Santo André, a intervenção urbanística prevista para essa área pretende recompor a estrutura urbana, unificando as partes Norte e Sul das áreas centrais do município. Essa integração territorial pretende ser construída com edifícios habitacionais mesclados com grandes equipamentos de consumo, lazer, cultura e prestação de serviços, públicos e privados, permeados por espaços públicos, parques e praças tratados com espelhos d'água, mobiliário urbano, arborizações e caminhos de pedestres articulados com ruas existentes e projetadas.

Como uma política urbana calcada em um grande projeto urbano proposto em um contexto de grande complexidade, a experiência do Eixo Tamanduatehy lida com objetivos que são verdadeiros desafios, poucas vezes equacionados positivamente nas cidades do Brasil. Esses objetivos-desafios, que apresentam dificuldades de ordem política e arquitetônica, são claramente traduzidos pelas perguntas formuladas no CD-ROM do projeto. São elas:

"Que investimentos públicos integram ao invés de fragmentar (social e territorialmente)? Qual desenho urbano privilegia acesso amplo e irrestrito? Que formas urbanas acolhem, definindo espaços confortáveis para grandes massas urbanas e pequenos grupos? Que estratégias de controle do uso e ocupação do solo podem incentivar arrojo empresarial e ações empreendedoras de porte regional/metropolitano e, ao mesmo tempo, proteger os mais fracos e vulneráveis do mercado, combatendo o monopólio e democratizando acessos a oportunidades imobiliárias? Que processos de participação, decisão e gestão do projeto são mais capazes de assegurar as condições políticas para que estes instrumentos sejam apropriados democraticamente?"<sup>1</sup>.

Sem ter a pretensão de defender teses e tampouco de responder a essas questões, deve-se ressaltar algumas posturas críticas surgidas com relação a esse tipo de planejamento estratégico de cidades, as quais reproduz alguns preceitos realizados, com sucesso, em Barcelona. Autores como Otilia Arantes, Ermínia Maricato e Carlos Vainer que reuniram seus escritos em uma publicação intitulada "A cidade do pensamento único", vem chamando a atenção para o papel estratégico das grandes intervenções urbanas, em áreas classificadas como degradadas e subutilizadas no desenvolvimento do capitalismo globalizado. Para esses autores, a promoção de parcerias entre o estado e o capital na "revitalização", "requalificação", "renovação" ou "reurbanização" dessas áreas, favorecem basicamente os interesses de agentes econômicos privados, os grandes investidores. Na tradição do pensamento crítico, aqueles autores problematizam e questionam essas parcerias como o motor de expansão e dinamização do capitalismo em sua fase atual, buscando não só a incorporação de territórios não-capitalistas, mas também aqueles já incorporados à dinâmica capitalista e que se encontram obsoletos diante das mudanças estruturais atuais.

1 Prefeitura de Santo André - CD-ROM Eixo Tamanduatehy, 1999.

## Problema-objeto

Do ponto de vista urbanístico, o problema-objeto da experiência questiona o padrão segregatório, privatista e exclusivista que regeu a construção de centralidades na metrópole paulistana, no quadrante Sudoeste da capital, cujo processo relegou as áreas periféricas a condições de vida extremamente precárias, violentas e socialmente excluídas. Ao pretender construir uma centralidade junto ao centro de Santo André, incorporando modernos instrumentos de regulação e intervenção urbanística, o projeto Eixo Tamanduatehy contrapõe-se ao risco sócio-territorial, à precariedade urbanística, à ilegalidade e pobreza nas favelas e loteamentos clandestinos implantados no Sul do município, em áreas periféricas localizadas, em grande parte, no interior das áreas de proteção aos mananciais, junto à represa Billings. O problema-objeto do projeto Eixo Tamanduatehy é o paradoxo de se construir uma centralidade na periferia de uma metrópole que, por sua vez, está na periferia do capitalismo globalizado.

O objetivo de criar uma centralidade metropolitana em Santo André, sob um ponto de vista regional, conecta-se com o objetivo maior de articular um processo político intermunicipal envolvendo as cidades do Grande ABC servidas pela ferrovia Santos-Jundiaí e pela Avenida dos Estados. Esse objetivo depende da capacidade de articulação entre os diferentes governos municipais no âmbito de uma institucionalidade que opere para além das orientações políticas e interesses específicos de cada gestão. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a Câmara do Grande ABC com seu braço executivo na Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, o Fórum da Cidadania do Grande ABC e o Subcomitê Billings-Tamanduateí, já existentes, podem ser a base para essa institucionalidade.

Já, ao pensar socio-economicamente, o problema-objeto relaciona-se com o desemprego e as perdas econômicas provocadas pela reestruturação produtiva que afetou o parque industrial não só de Santo André, mas de toda a região metropolitana de São Paulo a partir da década de 80. Atualmente, a taxa de desemprego na região do Grande ABC chega a mais de 20%. Segundo dados da Secretaria Estadual da Fazenda, a participação de Santo André no Valor Adicionado Industrial do Estado de São Paulo em 1980 era de 4,37. Em 1985, essa participação foi de 3,60; em 1990, caiu para 3,24 e, em 1995, atingiu o valor de 2,19, pouco mais que a metade da participação registrada 15 anos antes.

De um ponto de vista específico, a experiência procura combater o deaquecimento econômico e o desemprego provocado por essa retração industrial, fortalecendo o desenvolvimento das atividades ligadas à distribuição de mercadorias e prestação de serviços diversos, aproveitando os investimentos privados que já estão ocorrendo no local, inclusive nas áreas industriais localizadas junto ao principal eixo de ligação com as áreas cen-

trais de São Paulo, que estão sendo apontadas como possível frente de investimentos no futuro. Para construir a sua centralidade no Eixo Tamanduatehy, a prefeitura de Santo André deve coordenar os investimentos privados realizados e previstos: o ABC Plaza Shopping, o hipermercado Extra e a Universidade do Grande ABC - UniABC, o hipermercado Wal-Mart, a estação rodoferroviária de Santo André, o Global Shopping e o complexo Cidade Pirelli, de acordo com o projeto urbanístico preparado. Nessa relação entre o Estado e o Capital na busca por um modelo de desenvolvimento econômico local, o principal problema é garantir o interesse público no processo de "fazer cidade".

## **Responsáveis**

Desde o seu início, em 1997, o principal responsável pela experiência tem sido a prefeitura municipal de Santo André, sob o governo de Celso Daniel. Entre 1997 e 2000, o projeto Eixo Tamanduatehy contou com a coordenação geral de Maurício Faria, com a coordenação técnica de Horácio C. Galvanese, coordenação administrativa de Nilza de Oliveira e coordenação de projeto de Wilhelm Rosa. A consultoria urbanística ficou a cargo de Raquel Rolnik, de São Paulo, e Jordi Borja, de Barcelona.

Os urbanistas contratados para elaboração das propostas de intervenção urbana na área do projeto Eixo Tamanduatehy foram Cândido Malta Campos Filho, de São Paulo; Christian de Portzamparc, de Paris; Eduardo Leira, de Madrid; e Joan Busquets, de Barcelona.

No momento do fichamento, Enio Moro Junior, coordenador do projeto Eixo Tamanduatehy e diretor do departamento de Projetos Urbanos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, da prefeitura municipal de Santo André, era o principal responsável pelo projeto.

## **Funcionamento, estratégias e etapas de implantação**

Até o momento, a experiência funcionou em quatro etapas. Na primeira, procurou-se definir a área de projeto para a construção de uma nova centralidade, que deveria ter acessibilidade regional e grandes áreas disponíveis para ocupação rápida e fácil. As análises apontaram para as áreas na várzea do rio Tamanduateí.

Na segunda etapa, contratou-se as quatro equipes de arquitetos urbanistas europeus e brasileiros, a um custo de R\$ 150 mil cada uma, para a elaboração das propostas de intervenção na área definida. A constituição dessas equipes deu-se de forma não competitiva, ou seja, não se promoveu um concurso como é de praxe em projetos dessa escala.

Alguns dados e informações foram coletados como subsídios para o trabalho dessas equipes. Realizaram-se os seguintes levantamentos:

- evolução dos preços médios de terrenos por sub-região do eixo e sua relação com as demais regiões da cidade;
- potenciais atuais na legislação existente;
- metragens das áreas vazias, inativas, por vender ou para alugar nos diferentes setores de área do projeto;
- quantidade de certidões de uso do solo – em uso residencial unifamiliar, multifamiliar, prestação de serviços, industrial e institucional – emitidas entre julho de 1997 e junho de 2000;
- quantidade de certidões de uso do solo – em uso residencial unifamiliar, multifamiliar, prestação de serviços, industrial e institucional – indeferidas entre julho de 1997 e junho de 2000;
- quantidade de alvarás de funcionamento – em uso residencial unifamiliar, multifamiliar, prestação de serviços, industrial e institucional – emitidos no período de maio de 1998 e junho de 2000;
- metragens de obras licenciadas – em uso residencial unifamiliar, multifamiliar, prestação de serviços, industrial e institucional – junto à Gerência de Obras Particulares da prefeitura.

Os projetos foram apresentados publicamente em abril de 1999 em Santo André, nas antigas instalações do Moinho São Jorge, localizadas na área do Eixo, e em São Paulo, no Museu de Arte de São Paulo, localizado na avenida Paulista. Essas apresentações, nas quais se reuniram os responsáveis pelo projeto e os participantes de todas as equipes, contaram com ampla cobertura dos meios de comunicação. Os jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo publicaram matérias detalhadas sobre o projeto. Esses eventos organizados pelas equipes da prefeitura de Santo André procuraram construir uma visibilidade pública do Eixo Tamanduatehy, consolidando uma marca representada por um logotipo especialmente desenhado e, com isso, promover a imagem da cidade como uma estratégia de convencimento na busca pela construção de alguns consensos.

"Após a divulgação das propostas urbanísticas, constituiu-se um Grupo Promotor para o projeto. Fazem parte do Grupo Promotor representantes dos poder público, do Fórum da Cidadania do ABC, empresários atuantes na área, profissionais de urbanismo do ABC, imprensa. O Grupo é o encarregado de fomentar o debate público ao mesmo tempo em que deve sistematizar o projeto final e gerir a sua implementação, preparando condições para a criação de uma entidade gestora especial que assegure profissionalismo, dinamismo e continuidade ao programa, independentemente dos rumos do jogo político municipal"<sup>2</sup>.

Na terceira etapa, após essas apresentações públicas que tiveram o formato de um *talk show*, deveria ter se produzido o "Projeto Unificador do Eixo Tamanduatehy" que até o momento do fichamento não havia sido realizado. Tal projeto definiria as diretrizes às quais os empreendimentos públicos e privados deverão necessariamente se adequar, baseando-se na visualização

<sup>2</sup> Prefeitura de Santo André - CD-ROM Eixo Tamanduatehy, 1999.

dessas diretrizes em desenhos “que prefigurem, trecho a trecho, a área edificável e sua distribuição por usos, taxa de ocupação, áreas livres, vias e espaços públicos, infra-estrutura e equipamentos. Ao mesmo tempo, ir adequando processualmente esse desenho básico às oportunidades que se apresentam em função das iniciativas públicas e privadas, especialmente quanto à reconversão de grandes glebas por meio de Operações Urbanas”<sup>3</sup>.

3 Idem.

A quarta e última etapa consistiu “na estruturação de um GT e implementação de uma dinâmica de trabalho com vistas à elaboração de um projeto de lei contendo a regulação do solo do Eixo”<sup>4</sup>.

4 ROLNIK, Raquel. *Relatório substantivo da consultoria (mimeio)*.

Segundo a consultoria, a criação desse projeto de lei, que ainda não foi preparado, será “para que o governo municipal apresente quais são suas opções (e quais são as regras que deverão reger as parceiras) em relação às políticas territoriais de desenvolvimento econômico, social e urbano”<sup>5</sup>.

5 Idem.

## Intervenções realizadas

Segundo estimativas do departamento de Projetos Urbanos da Prefeitura Municipal de Santo André, as metragens dos empreendimentos realizados até o momento do fichamento no âmbito do projeto Eixo Tamanduatehy, cuja área total é de 9,6 km<sup>2</sup>, são:

- intervenções privadas concluídas: 750.000 m<sup>2</sup>;
- intervenções privadas em processo: 850.000 m<sup>2</sup>;
- intervenções executadas em parceria: 55.000 m<sup>2</sup>.

As intervenções principais da iniciativa privada no âmbito do projeto foram:

<b>Empreendimento</b>	<b>Características dos empreendimentos:</b>
UniABC – Universidade do Grande ABC	Construção de campus para 45.000 alunos
Cidade Pirelli	Pólo de comércio, indústria, habitação e serviços
Shopping ABC – Plaza	Pólo de comércio
Hotéis Ibis e Mercure	Hospedagem
FGV	Pós-graduação
Global Shopping (em andamento)	Pólo de comércio, serviços, habitação e hospedagem
Land Pooling (em andamento)	Novo bairro
Hipermercado Carrefour	Pólo de comércio
Hipermercado Pão de Açúcar	Pólo de comércio
Ampliação do parque industrial da Rhodia	Indústria
American On Line	Provedor
Extra	Pólo de comércio
Madeirense	Comércio de materiais de construção
Auto Shopping	Comércio de veículos
Vígorito	Revenda de automóveis

Conjunto Colaço	Habitação
Conjunto Swift	Habitação
Sé supermercados	Comércio
Flat – grupo Aparecido Viana	Hospedagem
Nova rodoviária	Rodoviária intermunicipal
Irmãos Franchini	Condomínio industrial

As intervenções principais do poder público no âmbito do projeto foram:

<b>Ações:</b>
Projeto Habitar Brasil: habitação de interesse social
Duplicação de trecho intermediário da avenida Industrial
Terminal Utinga
Recuperação da avenida dos Estados
Praça Santa Terezinha
Terminal Rodoviário de Santo André

As principais intervenções realizadas através de parcerias entre o poder público e investidores privados no âmbito do projeto foram:

<b>Empreendimentos</b>	<b>Parceiros nos empreendimentos</b>
Duplicação da avenida Industrial – trecho final	UniABC
Parque Pirelli	Pirelli
Duplicação da avenida Giovanni Baptista Pirelli	Pirelli
Cobertura do calçadão da avenida Oliveira Lima	Pirelli
Duplicação da avenida Industrial – trecho inicial	Cyrella
Novo acesso do Parque Duque de Caxias	Hotéis Mercure e Ibis
Reforma do Teatro Carlos Gomes	Cyrella
Construção de escola	Pirelli
Construção do Parque 18 do Forte (em andamento)	Carrefour e Pão de Açúcar
Ampliação de trecho da avenida dos Estados	FUNCEF
Praça /parque no Jardim Cristiane	Sé supermercados
Centro de atividades Andrezinho Cidadão	Grupo Aparecido Viana

Infelizmente, não se conseguiu auferir o total de postos de trabalho gerados a partir dessas intervenções e tampouco o tipo de vínculo e a qualidade do emprego.

## **Recursos utilizados**

As etapas de estudos e de elaboração do projeto Eixo Tamanduatehy foram feitas, principalmente, com recursos municipais da prefeitura de Santo André.

Nas intervenções realizadas, os recursos utilizados são públicos, privados e de financiamentos obtidos através de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Dadas as características das intervenções, pode-se considerar que os recursos públicos provêm de diferentes níveis de governo - municipal, estadual e federal - e de financiamentos conseguidos junto às agências multilaterais, no caso recursos para a implantação de infra-estruturas urbanas.

## **Dificuldades e perspectivas**

Segundo o coordenador do projeto Eixo Tamanduatehy, Enio Moro Junior, a principal dificuldade do projeto advém da falta de articulação com uma política urbana mais ampla, com um marco regulatório efetivo que opere com canais reais de participação popular, dado que o projeto é pouco conhecido do conjunto da população. Outras dificuldades apontadas são a inexistência da dimensão econômica no marco da regulação urbanística (Plano Diretor e Lei de Zoneamento) e a falta de um diagnóstico preciso da situação imobiliária da região.

## **Avaliação dos resultados na perspectiva dos cidadãos e dos responsáveis pela experiência**

Segundo relato do coordenador do projeto Eixo Tamanduatehy, Enio Moro Junior, "não existe um processo constante de acompanhamento direto de avaliação específica pelos cidadãos mas, através do Orçamento Participativo, identifica-se uma série de demandas localizadas direcionadas para equipamentos e intervenções urbanas específicas. Por outro lado, a contextualidade do projeto não é profundamente absorvida pelos cidadãos".

"Nos meios especializados, como por exemplo na academia, a crítica principal refere-se a alguns princípios do 'urbanismo catalão', que caracteriza e privilegia a cidade como *locus* voltado ao grande capital. O grande desafio do projeto Eixo Tamanduatehy é institucionalizar instrumentos e promover ações que o caracterizem como uma efetiva proposta de urbanismo incluyente, questionando o conflito entre as reais demandas da cidade, como por exemplo habitação e infra-estrutura e as necessidades de desenvolvimento econômico e qualidade do ambiente urbano".

## Indicadores quantitativos e qualitativos

Uma pesquisa qualitativa com avaliações da população sobre o viver em Santo André foi realizada como subsídio inicial para o projeto. Trata-se de uma pesquisa coordenada pela socióloga Ana Luiza Salles Souto, do Instituto Pólis, que se baseou em discussões junto a seis grupos de moradores, abordando questões relacionadas, por exemplo, ao processo de transformação na indústria e no comércio local: o primeiro, é visto como perda e o segundo, como modernidade e dinamismo econômico cujos empregos, no entanto, não melhoram as condições de vida da população de renda mais baixa, pois exigem mais qualificação e são mais instáveis.

A pesquisa conclui com uma importante recomendação que aponta diretamente para o projeto do Eixo Tamanduatehy: "como cidade líder (da região do Grande ABC), cabe ao governo municipal (de Santo André) papel fundamental nesse processo. Cabe ao governo garantir condições para as empresas desenvolverem-se na cidade e na região, o que supõe medidas voltadas para atrair novos empreendimentos e a manter os atuais, casos de subsídios e isenções fiscais. Tendo em vista a importância no desenvolvimento da região, entende-se que tais ações devem focar preferencialmente as indústrias. Em contrapartida, espera-se das empresas uma devolução, um retorno social, que implique em melhorias na qualidade de vida da cidade". (Revista "Livre Mercado" - especial Avenida dos Estados: o corredor do futuro, 1999).

Para avaliar os impactos econômicos do projeto Eixo Tamanduatehy, foram utilizados como indicadores quantitativos os preços fundiários e imobiliários no período de 1995 a 2000. "Podemos dizer que não houve um impacto do projeto Eixo Tamanduatehy no mercado fundiário. O preço do solo por metro quadrado, na área de intervenção do Eixo é próximo aos valores praticados na periferia. Isto revela que o projeto até este momento não alterou a dinâmica da área. Podemos entender que isso se deve ao fato das perspectivas no projeto não terem sido traduzidas em termo de uma nova regulamentação urbanística. Ou que os investidores financeiros aguardam a definição de regras. Do ponto de vista dos preços, estes variam de R\$ 150 o m<sup>2</sup>, o preço mais baixo na cidade, equivalente à periferia, à R\$ 450 o m<sup>2</sup>, no entorno da área central"<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> ROLNIK, Raquel. *Relatório substantivo de consultoria* (mimeo).

## Fontes de informação

Revista Livre Mercado do Diário do Grande ABC – Especial Avenida dos Estados: O Corredor do Futuro. Maio de 1999;  
Revista do projeto Eixo Tamanduatehy – O Futuro já Chegou;  
CD-ROM do projeto Eixo Tamanduatehy;  
Diário do Grande ABC – Especial Avenida dos Estados. 13 de abril de 1999;

Relatório Substantivo de Consultoria – Raquel Rolnik;  
Relatório dos Alvarás de Funcionamento Emitidos no Período de maio de 1998 a junho de 2000;  
Levantamento de Certidões de Uso do Solo Indeferidas no Período de julho de 1997 a junho de 2000;  
Levantamento de Certidões de Uso do Solo Emitidas no Período de julho de 1997 a junho de 2000;  
Levantamento de Obras Licenciadas no Período de julho de 1996 a 6 de julho de 2000 na Gerência de Obras Particulares;  
Levantamento de áreas vazias, inativas, por vender e para alugar.  
Relato do coordenador do projeto Eixo Tamanduatehy – Enio Moro Junior  
ARANTES, Otilia et all. *A Cidade do Pensamento Único* – Coleção zero à esquerda. São Paulo, Vozes, 2000.

## **Contato**

Enio Moro Junior  
Coordenador do Projeto Eixo Tamanduatehy  
Diretor do Departamento de Projetos Urbanos – Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Santo André  
Endereço eletrônico: emoro@santoandre.sp.gov.br  
Telefone: (11) 4433-0446

**Autor do fichamento:** Kazuo Nakano, Arquiteto e Urbanista, integrante da equipe técnica do Instituto Pólis.

# Plano de desenvolvimento agroecológico e participativo dos pequenos produtores Tauá/CE

## Objetivos

Objetivo geral: reverter as tendências de esvaziamento econômico e destruição ambiental que provocam a miséria dos(as) pequenos(as) produtores(as) e a migração de jovens e adultos no município de Tauá. Para chegar a esse objetivo, procura-se introduzir alguns princípios agroecológicos, nas práticas de agricultores e agricultoras familiares, para que haja recuperação produtiva e ambiental do sistema econômico local.

Objetivos específicos:

- a) manter agricultores e agricultoras trabalhando na agricultura;
- b) recuperar a capacidade produtiva dos sistemas agrícolas;
- c) montar infra-estruturas produtivas descentralizadas, capazes de processar produtos primários e abrir possibilidades de comercialização para além do mercado agrícola local, criando novos postos de trabalho e oportunidades de combinação de trabalho agrícola e industrial.

O PDA funcionou de 1993 a 1997. Em 1997, foi incorporado pela prefeitura como uma política pública e transformou-se no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. Contudo, em 1999, com o afastamento do prefeito João da Luz (PDT), o Plano Municipal foi interrompido. Mesmo assim, o Esplar, ONG que assessorou todo o processo de implantação no Plano no município, continuou a desenvolver várias atividades em Tauá. Os objetivos gerais do PDA-Tauá Esplar, compartilhados largamente com o Sindicato de Trabalhadores Rurais, permanecem até hoje, embora novos objetivos específicos e estratégias tenham sido introduzidos.

## Identificação dos problemas

O município de Tauá possui cerca de 52 mil habitantes, metade deles concentra-se na área rural. Este município está situado a sudeste do Ceará, numa região onde 46% da população vive em situação de pobreza. A agricultura familiar, que representa 70% da produção agrícola local, ocu-

pa cerca de 17 mil pessoas (89,8% dos ocupados na agricultura), segundo censo agropecuário de 1995/1996. A renda média por estabelecimento nessa atividade é de pouco mais de R\$ 1,7 mil por ano.

O primeiro diagnóstico participativo do município, realizado em 1991, detectou a desestruturação do sistema local, baseado no algodão mocó, culturas alimentares e pecuária. Tal desestruturação ocorreu nos anos 1980, no bojo de uma década de crise econômica nacional e produziu significativos problemas para os(as) pequenos(as) produtores(as) de Tauá, cujos efeitos mais visíveis foram o empobrecimento geral e a forte migração.

De forma mais detalhada, nesse diagnóstico, foram levantados os seguintes problemas:

- a) Irregularidade e insuficiência de chuvas;
- b) Acesso limitado à terra, conseqüência da estrutura fundiária vigente no município;
- c) Manejo inadequado dos recursos naturais (solo, água, vegetação nativa, culturas e animais);
- d) Quebra do tradicional sistema de produção e falta de produtos que gerassem renda, devido à crise geral na produção do algodão e desvalorização da mamona;
- e) Migração e insuficiência de mão-de-obra nos momentos de pique de demanda, decorrentes da falta de trabalho na época de verão, da baixa remuneração dos serviços e da ausência de perspectivas de vida, principalmente para os(as) jovens;
- f) Perda de renda no processo de comercialização e dependência dos atravessadores, provocada pelo baixo nível de organização dos/as produtores(as);
- g) Baixa agregação de valor aos produtos primários devido à necessidade de venda dos produtos *in natura*, em função da falta de estrutura de beneficiamento e industrialização sob controle dos(as) produtores(as);
- h) Descapitalização e empobrecimento generalizado e crescente, resultado do conjunto dos problemas anteriores, agravados pela política agrícola daquele momento e pelo modelo de desenvolvimento vigente.

## **Instituições envolvidas**

- Iniciativa: STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tauá e Esplar – Centro de Pesquisa e Assessoria, Fortaleza/CE.
- Responsável por implementar e gerir o PDA: ADEC – Associação de Desenvolvimento Educacional e Cultural, criada pelo STR com a finalidade inicial de congregar a luta dos bairros de Tauá e gerar oportunidades de trabalho artesanal, principalmente para as mulheres. Com a implantação do Plano, a ADEC ampliou e redefiniu seus objetivos e atividades.

- Apoios iniciais: Rede PTA (Projeto de Tecnologias Alternativas), Terra dos Homens, Comissão Pastoral da Terra (CPT), CNPC-Embrapa, Projeto e Ação Florestal vinculado ao PNUD-FAO-IBAMA, Secretaria de Recursos Hídricos e Cooperação Francesa na Sudene.
- Apoios posteriores: ADS-CE (Agência de Desenvolvimento Solidário-Ceará), UFC (Universidade Federal do Ceará), CNPq e Banco do Nordeste.

## **Desenvolvimento da experiência**

A ADEC assumiu a responsabilidade pela gestão política e administrativa do Plano. Suas estratégias de atuação foram: capacitar, formar e organizar pequenos(as) agricultores(as), além de realizar parcerias para a prestação de assessoria técnica. Sua principal atividade tem sido o beneficiamento e comercialização do algodão ecológico no mercado orgânico, onde obtém preços em geral 30% superiores aos do algodão convencional. Parte desse prêmio é repassado para os(as) agricultores(as).

Para assessorar mais de perto a experiência, o Esplar disponibilizou uma equipe que se instalou no município de Tauá.

## **Tipos de intervenção**

No período de implementação do PDA foram realizados vários tipos de intervenção no município, destacando-se:

- Fornecimento de sementes;
- Implantação de um sistema de crédito;
- Cursos de agroecologia nas áreas de conservação no solo, manejo agroecológico de consórcios com o algodão, manejo de pragas e doenças, criação de caprinos e ovinos, dentre outros.
- Beneficiamento e venda do algodão diretamente, sem atravessadores;

Atualmente o Esplar desenvolve em Tauá os seguintes projetos, que dão continuidade às ações do PDA:

- Desenvolvimento de consórcios agroflorestais;
- Fiação artesanal de algodão agroecológico;
- Corantes naturais;
- Criando abelhas para viver melhor;
- Valorização de sementes tradicionais;
- Manejo de caprinos e ovinos.

## **Recursos utilizados**

Durante o desenvolvimento do PDA a ADEC recebeu recursos da Ação Agrária Alemã, Oxfam (Inglaterra), Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (DED). Já o Esplar conta ou contou com recursos de diferentes agên-

cias de cooperação internacionais, a saber: ICCO e Novib (Holanda), Oxfam (Inglaterra), EED, DED e GATE/GTZ (Alemanha) e nacionais (CNPq, Embrapa e Banco do Nordeste), além de cooperação técnica regular da UFC.

## **Estratégias e etapas de implementação**

Desde 1984, o Esplar tem assessorado o Sindicato dos Trabalhadores Rurais. A idéia do PDA surgiu justamente da relação entre o Sindicato e o Esplar em todos esses anos.

A estratégia do Esplar para o período de 1988-90 foi de capacitar em agroecologia, estruturar comissões de tecnologia alternativa nas organizações e implementar observação e difusão, buscando a formação de uma "massa crítica de pessoas e propostas". Em 1990, percebendo que sua atuação não estava alcançando os resultados esperados, o Esplar resolveu concentrar esforços em dois municípios, de forma a obter resultados mais concretos e significativos. Desse modo, os objetivos do Sindicato e do Esplar coincidiram, sendo Tauá um dos municípios escolhidos.

O primeiro passo foi a realização de um diagnóstico participativo naquele município. Esse trabalho foi feito por uma equipe de 20 pessoas, composta paritariamente de lideranças dos trabalhadores rurais e técnicos de ONGs vinculadas à Rede PTA (Projeto de Tecnologias Alternativas).

Após a coleta e sistematização dessas informações, apresentaram-se os resultados durante o III Congresso dos Trabalhadores Rurais de Tauá, realizado em 1992. Os(as) participantes solicitaram que a iniciativa não se resumisse apenas no diagnóstico do problema, mas que fosse delineado um Plano de Desenvolvimento para o município.

Para dar maior sustentação à proposta, o Sindicato, com a assessoria do Esplar e apoio das outras organizações locais, estruturou um Conselho de Planejamento e Coordenação Municipal (CPC-Municipal) e cinco Conselhos Regionais (CPCs Regionais). As regiões foram subdivididas em 24 microregiões, congregando 1.078 localidades.

Por sugestão do Esplar, o Sindicato também criou o Núcleo de Comunicação (NUC) para ajudar a divulgar os passos do PDA.

Na avaliação do Esplar, a primeira etapa de devolução do diagnóstico, discussão e montagem dos CPCs e levantamento de propostas preliminares apontou muitas deficiências, principalmente sobre a concepção e os objetivos do Plano. Isso se refletiu na qualidade e tipo de propostas apresentadas pelos produtores, que eram baseados em pequenos projetos, pontuais e a fundo perdido.

Constatado o problema, o Esplar e o Sindicato resolveram fazer nova rodada de discussões. Depois de dezenas de reuniões nas comunidades, esboçou-se uma primeira versão do Plano em forma de documento que,

por sua vez, foi apresentado e discutido no IV Congresso dos Trabalhadores Rurais de Tauá, em julho de 1993.

Logo após a realização desse congresso, foi elaborada uma segunda versão do Plano. Durante o congresso e no período seguinte, discutiu-se sobre qual entidade implementaria o PDA. Optou-se pela ADEC (Associação de Desenvolvimento Educacional e Cultural), criada por iniciativa do sindicato para favorecer oportunidades de trabalho artesanal para as mulheres. Para gerenciar o PDA, a ADEC foi reestruturada e teve seus objetivos modificados, de modo a atender a um público mais amplo.

A etapa seguinte constituiu-se na busca de recursos. Os primeiros, vieram do SACTES, no final de 1993, e a atividade inicial foi o fornecimento de 8kg de sementes para cada uma das 596 pessoas inscritas. Em dezembro do mesmo ano, chegaram recursos do Projeto Sertão, oriundos da Ação Agrária Alemã, que foram repassados aos(as) beneficiários(as) através do Sistema de Crédito do PDA-Tauá, cujo objetivo era financiar a construção de cisternas, a implantação do novo sistema de cultivo do algodão mocó e das unidades de criação de caprinos, além da compra de equipamentos de irrigação e tração animal. Logo em seguida, a Oxfam também aportou recursos para o Sistema de Crédito.

Conforme mencionado, em 1997, o PDA é incorporado pela prefeitura de Tauá, transformando-se no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Estabeleceu-se então um convênio entre a prefeitura, o Esplar e a ADEC. O PMDR começa então a se implantar em Tauá, com base nas seguintes diretrizes estratégicas: participação, descentralização, regionalização e inclusão social, agroindustrialização e incentivo à agroecologia.

Em 1999, o prefeito foi afastado e o PMDR, interrompido, porém as atividades do Esplar junto à ADEC permaneceram.

A produção de algodão em bases agroecológicas, iniciada em 1997, tem continuidade e é desenvolvida por agricultores e agricultoras familiares.

A estratégia adotada pelo Esplar associa a experimentação participativa (realizada por um grupo de agricultores(as) que testam em suas roças as técnicas de manejo agroecológico) com a difusão dos resultados para um público mais amplo. Essa estratégia, juntamente com os preços obtidos pelo algodão certificado como orgânico (em geral, 30% superiores aos do algodão convencional), repercutiu positivamente sobre dezenas de outros agricultores(as) que decidiram voltar a cultivar algodão, agora em bases agroecológicas. Assim, o número de participantes do programa subiu de quatro, em 1997, para 154 em 2000 com uma área cultivada de 180 hectares. Atualmente 122 agricultores e agricultoras familiares conduzem consórcios agroflorestais.

O cultivo de algodão em bases agroecológicas diferencia-se da produção convencional pelo emprego de técnicas voltadas para a conservação dos recursos naturais (solo, água, fauna e flora) e pela não utilização de insumos químicos sintéticos, como agrotóxicos e fertilizantes.

O manejo agroecológico compreende o plantio do algodão por ocasião das primeiras chuvas, sempre consorciado com culturas como milho, feijão e/ou gergelim, guandu e leucena, importantes para a segurança alimentar das famílias envolvidas, para a melhoria do solo e para a alimentação animal.

O manejo de pragas tem por base o emprego de diferentes técnicas como a catação dos botões florais afetados pelo bicudo (*Anthonomus grandis* Boheman), que, no Nordeste semi-árido, ainda é a principal praga do algodoeiro, controle biológico de lagartas e aplicação de extratos de folhas de Nim (*Azadirachta indica*) no controle de diferentes tipos de pragas. Desde que foi introduzido pelo Esplar em Tauá, em 1997, o Nim conta com uma população hoje estimada em 10 mil árvores, cultivadas por cerca de 1.500 agricultores(as) familiares.

## **Dificuldades**

As principais dificuldades do início do processo foram de várias ordens. A primeira foi a elaboração de propostas capazes de superar os problemas identificados, pois havia pouca tecnologia agroecológica que respondesse de forma eficaz às necessidades dos agricultores.

Em segundo lugar, havia o problema do financiamento, pois tanto os recursos nacionais, quanto internacionais estavam escassos para este tipo de projeto. Não existia ainda qualquer apoio do governo local.

O terceiro ponto crítico era a montagem de um sistema de gestão estratégica das organizações populares, que permitisse uma orientação geral comum, mantendo a autonomia e o papel diferenciado de cada uma delas.

Após todos esses anos, houve vários avanços nessas três áreas, entretanto, enfrenta-se ainda o desafio de contrapor o modelo agroecológico ao modelo convencional de agricultura, baseado no uso de sementes melhoradas, adubo e veneno.

## **Avaliação dos resultados feita pelo Esplar**

No ano de 2000, em uma avaliação de meio termo, o Esplar constatou uma situação de crise política e financeira na ADEC, que não dispunha sequer de recursos para remunerar o trabalho dos seus diretores(as).

Apesar dos problemas, destaca-se como ponto forte do trabalho o esforço desenvolvido no sentido de inserir os agricultores(as) familiares de Tauá no mercado de algodão orgânico, buscando formas de agregar mais valor ao produto. Em 2000 foi realizada uma experiência de produção de malha de algodão orgânico, contratada com a Têxtil Bezerra de Menezes, de Fortaleza e o produto final vendido à Tribal Company, de N. York. Apesar de bem sucedida, essa operação não teve continuidade em função do pe-

queno volume de algodão em pluma (3 a 5 toneladas) produzido a cada ano, o que inviabiliza a produção de fio ou malha.

Face a essa reduzida escala de produção, o Esplar procurou uma saída para verticalizar o processamento do algodão agroecológico no próprio município, visando a geração de renda. Surgiu então um projeto de fiação artesanal, atualmente desenvolvido por 26 mulheres organizadas em dois grupos de produção, que estão começando a comercializar o produto junto a tecelagens artesanais existentes em Fortaleza.

Outra possibilidade é o processamento de óleos vegetais, principalmente de Nim, produto de largo uso nas indústrias de cosméticos, farmacêutica e de defensivos de uso vegetal e animal, demandados pela agricultura ecológica. No momento o Esplar firmou convênio com o CEFET para desenvolver um modelo de prensa de pequeno porte, destinada a processar, em nível caseiro, a produção de sementes de Nim que está se iniciando em Tauá, assim como de gergelim.

Considerando as dificuldades enfrentadas, mas também o potencial existente, o Esplar avalia que a ADEC tem potencial de, politicamente, liderar um processo de articulação dos(as) agricultores(as) familiares, estabelecendo uma interface entre estes(as) e outros setores da sociedade (outros órgãos de representação, comitês, conselhos) e também com o poder público.

A partir da inserção no município, através de seus diretores, a ADEC pode intervir em diferentes espaços como os Comitês Setoriais, Conselhos Distritais (de organizações comunitárias), os Conselhos Municipais, a Rede de Sócio-Economia Solidária (que está se formando no Ceará) e também junto ao poder público municipal.

Para se consolidar como liderança de uma proposta agroecológica em Tauá, é necessário que a ADEC invista também na sua capacidade de articular a produção e a comercialização com a luta pela implementação de políticas públicas que beneficiem a agricultura familiar. A entidade tem que oferecer aos(as) agricultores(as) uma proposta que favoreça a independência e autonomia dos mesmos.

## **Avaliação do público beneficiário**

Não foi possível entrevistar os(as) beneficiários(as) do PDA, mas em relatório elaborado pela ADS (Agência de Desenvolvimento Solidário), há o seguinte relato sobre o agricultor familiar João Alves de Oliveira, 47 anos: Sr. João produzia algodão, milho e feijão em seu sítio. Não tinha conhecimento de técnicas alternativas de cultivo e utilizava agrotóxico, além de não fazer o preparo adequado do solo. Após a sua associação à ADEC, freqüentou cursos que ensinavam técnicas de agroecologia. Assim, começou a implementar técnicas de conservação de solo, empregar adubo orgânico e diversificou a produção. Atualmente, além de cultivar algo-

dão, milho e feijão, ele também produz outras leguminosas, gergelim e mel. Sua principal alegria é que com a melhoria na renda, seus filhos podem estudar. “Com muita força, eu cheguei até a terceira série. Meus filhos vão ir muito mais longe”, diz ele.

## **Indicadores quantitativos e qualitativos**

Em 1997 e 1998, os rendimentos médios obtidos pelo algodão orgânico em Tauá, cultivado em consórcio, foram superiores aos do algodão convencional, em condições de monocultivo, enquanto em 1999 foram ligeiramente inferiores.

O diferencial de preço, em relação ao algodão convencional, oscilou entre 10% e 50% nas cinco operações até agora realizadas pela ADEC. Para o produto ecológico, esse percentual foi de 10% e 30%, em 1994 e 1993, respectivamente, enquanto para o produto certificado como orgânico, foi de 50%, em 1997 e 1998, e de 30%, em 1999.

Observa-se um crescimento no emprego de técnicas de conservação do solo, no consórcio de culturas e no manejo ecológico de pragas, de modo que, em 1998, 18 agricultores foram certificados como orgânicos e, em 1999, esse número atingiu 42. Constata-se ainda o desenvolvimento de um nível razoável de consciência ecológica, que aponta para um importante potencial a ser melhor desenvolvido.

Na hora da colheita, a ADEC adquire a produção de algodão, realiza o descarregamento e coloca o produto no mercado orgânico. Até agora, os volumes de algodão colhidos a cada ano têm sido pequenos, porém compatíveis com a demanda de duas empresas que trabalham com têxteis orgânicos (Baobá Tecidos Artesanais, de São Paulo, e Tribal Trading Company, dos EUA).

Uma grave dificuldade que a ADEC enfrenta até hoje é a falta de capital de giro, indispensável para assegurar a compra do algodão aos(as) agricultores(as). Isso tem levado muitos produtores(as), mais necessitados(as), a venderem o algodão no mercado convencional, abrindo mão de uma expectativa de maiores ganhos caso vendessem à ADEC.

Além do algodoeiro, as demais culturas (milho, gergelim, feijão e gundu) têm sido bem desenvolvidas. Isso é importante para a proposta agroecológica de consórcios porque pode torná-la ainda mais viável. Se os(as) agricultores e agricultoras derem igual importância a todas as culturas presentes no consórcio, não visando apenas o algodão, terão maior diversidade de produtos e, conseqüentemente, maior renda. Em 2000, cerca de 150 agricultores(as) estavam envolvidos(as) nos consórcios.

Em 2000, pela primeira vez, os(as) agricultores(as) familiares envolvidos com a condução de consórcios agroecológicos tiveram acesso ao crédito do PRONAF, concedido a 32 deles(as) pelo Banco do Nordeste, a partir de 62 propostas elaboradas pelo Esplar.

O crescimento observado no número de agricultores(as) que adotaram o manejo agroecológico nos consórcios com o algodoeiro no ano 2000 não se refletiu em termos de produção. As fortes explosões populacionais do bicudo do algodoeiro e a inexistência, até o momento, de tecnologias específicas para o controle dessa praga, resultaram no decréscimo dos rendimentos médios observados, quando comparados com os do ano anterior. Por outro lado, o não cumprimento do contrato de compra da safra de algodão pela Tribal Company, associado à limitadíssima disponibilidade de capital de giro, levou a ADEC a adquirir e beneficiar apenas 47% dos 23.000 kg de algodão colhidos para apenas 23% dos 154 agricultores(as) ecológicos(as). Esse fato gerou forte desânimo entre esses(as) agricultores(as), o que resultou numa redução das expectativas de continuidade no cultivo do algodão em 2001.

Diante desse contexto bastante desfavorável, o Esplar e a ADEC decidiram investir numa maior diversificação de culturas nos consórcios agroecológicos, incentivando os agricultores(as) a ampliarem a presença do gergelim.

A incerteza quanto à colocação do algodão no mercado orgânico também levou a ADEC a não solicitar a certificação da produção desses agricultores(as), tendo em vista os elevados custos que essa operação envolve.

Outro fato importante observado em Tauá, em 2000, foi o surgimento de pelo menos três novos(as) agricultores(as) dedicados(as) à produção de hortaliças, utilizando técnicas de manejo agroecológico, destinadas ao mercado local. Embora não sejam iniciativas que resultem, diretamente, do trabalho do Esplar, trata-se de um resultado indireto do trabalho desenvolvido e que tem repercussões muito positivas de surgimento no mercado de Tauá, de opções para o consumo de hortaliças e frutas isentas de agrotóxicos e de outros produtos químicos.

### **Evolução da produção de algodão certificado como orgânico e orgânico em conversão, colhido por agricultores familiares de Tauá/CE, no período 1997/2000.**

ANO	Nº de agricultores	Volume de algodão em rama (kg)		
		TOTAL	Orgânico	Em conversão
1997	08	2.048	2.048	-
1998	69	14.840	1.445	13.395
1999	62*	17.949	9.744	8.205
2000	154	23.000	**	**
2001	19	5.000	**	**
2002	68	Safra em colheita	**	**

\* Outros 42 agricultores venderam sua produção no mercado convencional.

\*\*A partir de 2000 não foram realizadas inspeções para certificar a produção como orgânica e como orgânica em conversão.

Fonte: Relatório Esplar, 2000 e 2001.

**Evolução do número de agricultores familiares que adotaram o manejo agroecológico em consórcios com o algodoeiro, segundo resultados da certificação, Tauá/CE, 1997/2000.**

Ano	Nº de Agricultores			Área (ha)		
	Total	Orgânicos	Em conversão	Total	Orgânicos	Em conversão
1997	8	8	0	2	2	0
1998	69	18	51	103	27	76
1999	104	42	62	144	57	87
2000	154	*	*	182	*	*
2001	19	-	-	21	-	-
2002	68	-	-	81	-	-

\*A partir de 2000 não foram realizadas inspeções para certificar a produção como orgânica e como orgânica em conversão.

Fonte: Relatórios Esplar, 2000 e 2001.

Há outros resultados não econômicos, nem tecnológicos que merecem destaque. Entre eles:

- A reestruturação e criação de novas formas de organização, como por exemplo a ADEC e o Grupo de Mulheres Fiandeiras;
- A constituição de uma referência para o movimento social dos trabalhadores e trabalhadoras rurais no semi-árido nordestino;
- A afirmação social, econômica e política de trabalhadores e trabalhadoras rurais.

## Palavras-chave

Desenvolvimento local, Agricultura Familiar, Trabalhadores(as) Rurais.

## Fontes de informação

Revista Pólis 25, 1996.

Relatórios de Atividades do Esplar. Anos 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

Texto: "Algodão Orgânico: Desenvolvendo uma Proposta Agroecológica com Agricultores Familiares de Tauá, Ceará" – de Pedro Jorge B. F. Lima e Teógenes Senna Oliveira.

Jornal da ADS.

Plano de Desenvolvimento Agroecológico e Participativo dos Pequenos Produtores do Município de Tauá (PDA-Tauá), Julho de 1993.

Plano Municipal de Desenvolvimento Rural 1998-2001 (PMDR), Prefeitura Municipal de Tauá, Julho de 1998.

## **Contatos**

Esplar – Pedro Jorge Ferreira – (85) 252-2410

Esplar – Tauá – Arthur / Rogaciano / Clarindo – (88) 437-2044

ADEC – Manuel Siqueira de Melo – (88) 437-1253

Sindicato dos Trabalhadores Rurais – Chiquinho – (88) 437-1362

ADS- Ceará – Lucimar – (85) 254-4694

**Autora do Fichamento:** Ana Claudia Chaves Teixeira, Socióloga, Mestre em Ciência Política pela Unicamp, pesquisadora do Instituto Pólis.

**Agradecimentos:** Pedro Jorge Lima, Magnólia A. Said, Maristela Pinheiro Carvalho.

# Estudios de caso



# Incubadora tecnológica de cooperativas populares COPPE/UFRJ

**Almir Rogério Pereira**

Cientista Social pela URFJ.

## Introdução

Este estudo de caso tem por base entrevistas realizadas com os principais membros da equipe técnica da ITCP e com membros das cooperativas por ela incubadas. Foram entrevistados: Gonçalo Guimarães, coordenador geral da ITCP; João G. Mendes, coordenador executivo da ITCP; Antonio Bispo, diretor financeiro da Coopmanga; Eliseu Freitas, diretor da Cootravige e Cristina Souza, diretora administrativa da Coopbon. Como complemento das entrevistas também foram utilizadas algumas publicações sobre a ITCP.

A pretensão aqui é a exposição da experiência de incubação de cooperativas populares como uma forma de promoção do desenvolvimento econômico local. Para tanto, busca-se inicialmente a caracterização de incubadora de cooperativas populares, o que significa dar parâmetros que definam a particularidade deste tipo de incubadora, seja em relação à incubação de empresas de gestão privada tradicional, ou em comparação à última onda de proliferação de cooperativas relacionadas à precarização do trabalho.

Quanto à apresentação da experiência da ITCP, salientam-se tanto a metodologia de trabalho da incubadora e as reformulações atuais pelas quais passa esta metodologia, quanto também ao impacto das cooperativas incubadas na dinâmica econômica local.

Ao final, são apresentadas algumas conclusões acerca do caso estudado, as possibilidades de replicação desta experiência e o seu impacto como política e metodologia de desenvolvimento econômico e social.

## Incubadoras de cooperativas populares

A concepção de incubadora tecnológica foi criada nos Estados Unidos a partir de experiências realizadas para permitir o desenvolvimento de novos empreendimentos nos ramos tradicionais da economia. Formadas

por profissionais altamente qualificados e com um "espírito empreendedor" desenvolvido – isto é, profissionais jovens capazes de "pensar e agir por conta própria, utilizando a criatividade, habilidade pessoal, liderança e visão de futuro para inovar e criar condições para ocupar o seu próprio espaço no mercado"<sup>1</sup> – a incubadora é o ambiente que permite às empresas em formação se desenvolverem na etapa considerada mais crítica em sua consolidação: a administração das dificuldades gerenciais e o estabelecimento inicial de relações fortes no mercado.

Na conjuntura brasileira de exclusão, de um nível crescente de desemprego e de desmantelamento das antigas formas de proteção ao trabalhador, vêm se construindo alternativas de geração de emprego e renda. O cooperativismo surge como uma alternativa ao emprego de carteira assinada para uma grande variedade de ocupações, desde o trabalho sem exigência de qualificação até as atividades aqueles mais especializadas. Seguindo uma ideologia específica de trabalho coletivo e autogestão, o cooperativismo prega a quebra da exploração capitalista com os benefícios da renda advinda das trocas efetuadas no mercado. A frágil legislação vigente para a legalização de cooperativas de serviços, as relações hierárquicas das estruturas e o despreparo de dirigentes e cooperativados, ainda são fatores que permitem que o que deveria ser uma alternativa de geração de renda e dignificação de cidadãos frente à sociedade de consumo, se torne mais um braço da exploração de trabalhadores desqualificados que já não contam mais com os escassos benefícios resultantes de uma carteira de trabalho assinada – são as chamadas *cooperगतos*. Essas cooperativas são fundadas por demanda de empresários que costumam ter exclusividade de contrato com a cooperativa criada além de deixar de arcar com os encargos sociais dos trabalhadores que deixam de ser seus funcionários para assumirem a condição de prestadores de serviços ou produtores/vendedores independentes.

Para desenvolver uma alternativa de emprego e geração de renda para as camadas populares social e economicamente marginalizadas do mercado de trabalho formal, surgiu na COPPE/UFRJ a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – ITCP. Inserida no debate nacional sobre as novas relações de trabalho, busca através de projeto de extensão universitária, transferir o saber técnico específico desenvolvido dentro da universidade para uma camada da população composta principalmente por pessoas atuando em trabalhos precários ligados ao setor informal da economia. Essa transferência se cristalizaria na forma de geração de renda e trabalho organizado cooperativamente e articulada com outras iniciativas da mesma espécie através de redes.

Tradicionalmente, as incubadoras desenvolvem projetos de alta tecnologia ligados às universidades e constituindo parques tecnológicos de diferentes setores. Incubadoras não vinculadas a setores empresariais altamente qualificados são muito recentes no Brasil, sendo a ITCP da COPPE/UFRJ, criada em 1995, pioneira nessa área. Na maioria das experiências existen-

tes, as incubadoras são geridas por órgãos governamentais, associações empresariais, fundações e universidades. As incubadoras de projetos populares estão instaladas principalmente nessas últimas, com exceção da incubadora montada na Fundação Santo André, um instituto privado de ensino superior, e que posteriormente foi transferida para a Prefeitura do Município de Santo André/SP. Enquanto o objetivo das incubadoras empresariais está centrado na criação de empresas de sucesso e na difusão do espírito empreendedor, as incubadoras de projetos populares incorporam essas metas e as transportam para cooperativas formadas entre os setores populacionais de baixa renda. A grande diferença está na metodologia utilizada, como nos explica Gonçalo Guimarães, Coordenador Geral da ITCP/COPPE/UFRJ, que não visa propriamente a criação de postos de trabalho, mas a organização e inserção de trabalhadores nos setores formais da economia com uma elevação significativa no nível de renda dessa população.

“Quero que a proposta de incubação de empreendimentos seja utilizada para agregar setores populares. O conceito é de incubação, porém, muda a metodologia habitual das incubadoras tradicionais, temos uma incubação de empregos (...) A perspectiva é tratar a tecnologia como forma de organização do trabalho e os resultados se medem na medida em que há uma inserção no mercado formal de trabalho. Acho que se trabalha muito mais na questão formal/informal do que propriamente uma questão trabalho/não-trabalho”.

As incubadoras de empresas se diferenciam entre si e assumem as seguintes designações: tradicionais, de base tecnológica e mistas. As primeiras abrigam, dentro do mesmo espaço físico, diferentes empreendimentos em ramos da economia já reconhecidos. Sua função consiste principalmente em fomentar e desenvolver novas empresas que atuem nessas áreas. Já nas incubadoras de base tecnológica, o foco principal está voltado para o desenvolvimento de inovações através da utilização de tecnologia de ponta. Nesses empreendimentos, o conhecimento é o principal insumo de produção, proporcionando a transformação de idéias em produtos. Através dessas empresas, busca-se aumentar os postos de trabalho para mão-de-obra altamente qualificada. Essas incubadoras beneficiam-se dos laboratórios e dos recursos humanos das universidades com as quais mantém relação de parceria ou são por elas geridas. Por último, a designação de incubadoras mistas remete àquelas que, ociosas pela reduzida demanda de empresas de base tecnológica, recebem também as tradicionais para continuar em funcionamento.

Dentro da própria COPPE, funciona uma incubadora de empresas nos moldes acima, que trabalha com empresas de tecnologia de ponta, fornecendo a estrutura física e auxiliando na construção de estratégias de intervenção

no mercado. Ao contrário da ITCP, a incubadora de empresas da Coppe fornece também o espaço físico para o funcionamento das incubadas.

## **A incubadora tecnológica de cooperativas populares**

A Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares foi uma criação do arquiteto Gonçalo Guimarães, atual Coordenador Geral da ITCP/COPPE/UFRJ, desenvolvida a partir de discussões em redes universitárias para criação de propostas de trabalho de geração de emprego e renda. O comitê de Ação e Cidadania, do qual Gonçalo fazia parte, pretendia que esse projeto se formasse a partir de três idéias essenciais: não deveria ter um caráter assistencialista, deveria manter o foco na tecnologia, área de atuação da COPPE/UFRJ e finalmente deveria apresentar resultados significativos junto à comunidade. A proposta cristalizou-se na criação de uma incubadora empresarial, cujas empresas formadas seriam diferentes daquelas que emergem do processo tradicional de incubação. Elas deveriam ser construídas a partir do modelo cooperativo e associativista e extensivo aos segmentos populares de baixa renda de forma que, através de uma ação multiplicadora, as famílias dessas comunidades pudessem desfrutar da assessoria da universidade para realização de seus projetos.

Na prática, é um projeto de extensão universitária com o objetivo de inserção de setores marginalizados economicamente no sistema formal de economia. Seu público alvo é o grande contingente de trabalhadores, desempregados ou inseridos no plano da economia informal, que podem, a partir da organização do trabalho, conquistar a cidadania nas suas comunidades. As cooperativas dentro desse projeto de inclusão apresentam seus associados não como trabalhadores autônomos, mas sim trabalhadores cooperativados, conscientes de seus direitos trabalhistas constitucionais, geralmente garantidos somente àqueles contratados sob o regime da CLT. Grande parte das pessoas envolvidas no projeto faz parte de uma parcela da população que nunca teve acesso não só aos direitos trabalhistas, mas a qualquer direito do cidadão. O processo é constituído como uma educação popular através do trabalho.

De forma preliminar, os trabalhos tiveram início em julho de 1995, com a experiência piloto da montagem da cooperativa de Manguinhos, junto à Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz. Em janeiro de 1996, o projeto se desenvolveu de forma mais dinâmica e abrangente na Baixada Fluminense e, em seguida, nas favelas do Rio de Janeiro.

Hoje, a incubadora conta com uma equipe de 20 pessoas distribuídas nas áreas de economia, arquitetura, jornalismo, direito, contabilidade, marketing, pedagogia, letras, fotografia, produção de vídeo, educação popular e serviço social.

## Metodologia de incubação: teoria e prática

A metodologia de trabalho da Incubadora se constitui num processo que vai da organização do grupo até sua inserção no mercado, dividido em quatro fases. A primeira trata da organização do grupo no levantamento dos objetivos e na sua qualificação. Nesse momento, são apresentados os princípios do cooperativismo e, junto com eles, elaborado todo o instrumental teórico da cooperativa. Um trabalho de complementação da formação é realizado para suprir as deficiências na educação formal e técnica dessa população, sempre que possível executado no próprio local de trabalho. A segunda fase consiste nos cursos de treinamento/qualificação profissional, de forma complementar ao processo de profissionalização iniciado na fase anterior. Na terceira fase, busca-se a legalização da cooperativa junto aos órgãos públicos, para que possa atuar no mercado vendendo seus serviços. Finalmente, na quarta fase, com a conquista de um contrato assinado, é feito o acompanhamento e a reciclagem no local de trabalho. O processo de autogestão se dá durante as quatro fases e se consolida, efetivamente, na prática da cooperativa, através da participação nas Assembléias e no trabalho das Comissões de Ética e do Conselho Fiscal. Esse elemento da empresa cooperativa é um dos seus princípios fundamentais, sob o "Controle Democrático dos Sócios" descrito da seguinte forma:

"As cooperativas são organizações democráticas controladas por seus sócios, que participam ativamente no estabelecimento de suas políticas e tomadas de decisões. Homens e mulheres, eleitos como representantes, são responsáveis para com os sócios. Nas cooperativas singulares, os sócios têm igualdade na votação (um sócio = um voto); as cooperativas de outros graus são também organizadas de maneira democrática"<sup>2</sup>.

A atuação da equipe da incubadora é realizada tanto dentro da universidade, onde estão concentradas as atividades administrativas e de apoio, quanto na prática profissional e de formação, junto às comunidades. As equipes são deslocadas para as comunidades onde são realizados os cursos para formação, assim como a organização política do grupo. A sede, na universidade, funciona como um apoio para a equipe e para as cooperativas, quando estas já existem como pessoas jurídicas. Quando surgem muitas dificuldades para formalização ou legalização do empreendimento devido à localização do grupo em favelas, espaço marginalizado na sociedade brasileira, o próprio endereço da universidade é utilizado provisoriamente.

A qualificação, treinamento ou formação profissional se realizam ao longo do tempo. O aprendizado da gestão e autogestão, assim como a própria administração da empresa, também faz parte de um processo con-

tínuo. É a partir das assembléias e da atuação nas comissões e conselhos que a *práxis* da democracia e da autogestão se concretizam. É um processo educativo de médio e longo prazo.

Essa metodologia de trabalho tem duas vertentes básicas: uma no *campus* da universidade através de reuniões mais centralizadas ou administrativas, chamada de "escritório". Outra, no "campo", inicialmente no local de moradia e, posteriormente, no local de trabalho das pessoas envolvidas.

À medida que vai sendo gerada a relação de confiança entre a equipe técnica da Incubadora e os grupos em processo de formação da cooperativa, espera-se um fortalecimento progressivo dos elos que os ligam, e quanto mais forte for esta interlocução, menor será o deslocamento dos técnicos para as comunidades e maior o comparecimento dos cooperativados em atividades na sede da Incubadora. E, com o aumento da frequência, aumenta o sentimento de que aquele espaço é dos cooperativados, permitindo que se torne um lugar de troca, intercâmbio, disputas e, conseqüentemente, de legitimidade. Este é um dos principais indicadores do processo de construção da cooperativa.

A relação entre incubadora e incubados apresenta uma série de dificuldades, que não chegam a ser um fator de inviabilização do projeto. Através da fala de Antônio Bispo, diretor financeiro em segundo mandato da Cooperativa dos Trabalhadores da Mangueira (Coopmanga), é possível perceber o perfil de sua cooperativa e da relação que mantém com a incubadora. O projeto constituiu-se com intuito de apresentar uma alternativa de trabalho para os integrantes da comunidade da Mangueira sem opções no mercado formal. A iniciativa originou-se de um pequeno grupo que foi orientado a buscar Gonçalo Guimarães, coordenador da ITCP. A partir desse momento, iniciou-se o processo de formação da Coopmanga.

Parece existir um conflito entre a busca pelo ideal autogestionário democrático – que é pivô da ideologia das cooperativas dentro do que chamam "Economia Solidária" – e da prática de sobrevivência de todo dia.

Está sempre presente na fala do entrevistado a necessidade da formação política em torno dos ideais associativistas e cooperativistas.

"A participação apesar de ser pequena é boa. Acho que poderia ser maior e melhor. Mas eu acho que é um processo lento. Até para nós que somos dirigentes é um processo difícil. Para os cooperativados em geral, acho que também é um processo difícil. Acho que cooperativismo, principalmente no Rio de Janeiro ainda é um processo desconhecido. A gente vai implantado isso devagar (...) todos nós, que trabalhamos na cooperativa sempre fomos um pouco 'celetistas'. A gente sempre foi acostumado ou a mandar ou a obedecer. Hoje o processo é diferente, democrático, onde todos, na realidade não mandam, mas opinam, onde todos decidem, um processo da realidade diferente".

Ao ser perguntado o que faria se pudesse dispor de todos os meios para mudar o que quisesse em sua cooperativa respondeu prontamente: "Primeira coisa seria realizar o meu sonho, fazer a cooperativa 100% democrática com participação total, que é um processo super importante e difícil e sem o qual fica difícil sonhar muito alto".

O movimento se articula em torno do objetivo imediato, que é a satisfação das necessidades elementares através da entrada no mercado de consumo. Quando esse objetivo fica ameaçado pela dificuldade em cumprir a cartilha do cooperativismo, surge o conflito entre a cooperativa e a incubadora.

A incubadora é sempre citada com respeito e reconhecimento de que através dela foi possível a construção e o desenvolvimento da cooperativa. A crítica à conduta da incubadora se resume ao conflito entre eles, detentores do saber prático, e os técnicos e profissionais, de quem recebem assessoria, os detentores do saber teórico. A solução apresentada por Bispo é conciliatória:

"Você pode unir a prática à teoria. Tem que saber até que ponto você pode ir com a sua prática e com a sua teoria. De repente unindo a prática à experiência sai uma coisa muito mais perfeita. Temos que ter o nosso momento de dizer não. Quem está lá [na cooperativa] no dia-a-dia sabe como as coisas estão funcionando".

É na parte da viabilidade financeira que Bispo faz sua crítica às possibilidades da incubadora, apresentando seus limites. Apesar de formar e contribuir de forma fundamental para a emancipação financeira e crescimento das cooperativas incubadas, sua capacidade de captar recursos, sob forma de patrocínio ou de crédito bancário, é bastante limitada. A formação de capital de giro para iniciar um negócio ou disputar uma licitação na área da produção, setor visto como "superior" à prestação de serviços pelo entrevistado, é dificultada pelas exigências e garantias no mercado.

A disputa com o setor privado parece também não estar estabelecida. Este é visto como mais bem equipado e funcional, na medida que existe a figura de um patrão que exerce pressão sobre os empregados para que esses executem suas tarefas. Essa figura, inexistente no modelo ideal do cooperativismo, é substituída pela responsabilidade adquirida pelos cooperativados, que vêm em seu trabalho a possibilidade de prosperidade de toda cooperativa. A reserva de mercado para as cooperativas, garantida principalmente pela esfera municipal do poder público no Rio de Janeiro, serve para compensar, em parte, a impossibilidade que elas apresentam em conseguir capital como garantia de contrato ou como investimento inicial de produção.

"A formação de capital de giro é uma grande dificuldade para as cooperativas hoje. Recentemente, por exemplo, saiu um decreto do César Maia (Prefeito do Rio de Janeiro) que dava preferência às

cooperativas e associações para confecção de uniformes. Coopman-ga, Royal, Fernão Cardim, Cajcoop e Vila Aliança fecharam um consórcio para fazer as roupas. Na Mangueira, há um galpão grande onde elas seriam feitas. O projeto ficou preso e quando finalmente saiu, descobrimos que não tínhamos dinheiro para comprar matéria-prima. A menor licitação era de R\$ 350 mil para fazer nove mil peças de roupa em vinte dias, o que era preciso uma estrutura muito grande que não tínhamos. Conversando com a chefe da secretaria ela disse que não podia fazer nada porque alterar o edital também beneficiaria empresas particulares. Acabamos ficando fora dessa licitação. O capital de giro hoje é um ponto crucial para o qual não conseguimos encontrar solução". (Antônio Bispo)

Outro problema que se apresenta às cooperativas é quando há proibição explícita de sua participação em licitações públicas. A legislação que regula as cooperativas ainda é frágil, permitindo que empresas em forma de cooperativa sejam montadas e "contratem" cooperativados que não contam com os benefícios da cooperativa, como fundos de auxílio doença, cestas básicas e repartição do excedente, e tampouco do atendimento e dos benefícios ainda existentes para aqueles que trabalham com carteira assinada.

Do ponto de vista de Gonçalo Guimarães, o problema do relacionamento entre a incubadora e as cooperativas incubadas está no limite entre a orientação necessária dos técnicos da ITCP e a autonomia da direção das cooperativas. Uma direção com tendência mais autoritária costuma excluir sumariamente membros que agem contra as orientações da cooperativa. A orientação da ITCP exige o direito de defesa de qualquer membro, posição que é vista por alguns dirigentes como questionadora de sua autoridade, pois são eles que aplicam sanções imediatas em casos de transgressões cometidas pelos cooperativados. O próprio processo de relação dos grupos pode ser conflitante. Ainda segundo Guimarães, os conflitos mais frequentes referem-se a: relações intra-grupais, entre os membros de uma mesma cooperativa; relações inter-grupais, que reúnem situações econômicas, políticas e sociais diferenciadas, principalmente entre os técnicos da incubadora e os cooperativados; questões relacionadas ao processo educativo.

O economista João Guerreiro, Coordenador executivo da ITCP, expõe o problema da seguinte forma:

"O tensionamento se dá desde o primeiro momento até a incubação. Quando eles percebem que são os gestores de seu empreendimento, começam a questionar a incubadora. A incubadora passa a ser uma camisa de força porque a autonomia da cooperativa vai até o limite dos seus deveres com a incubadora. A incubadora tem que for-

mar e informar. A coisa mais errada que costuma acontecer concerne às relações internas de poder. Essa prática da relação de poder é muito complicada. Se não se forma os cooperados em gestão e empreendimento você corre o risco de cristalizar o poder em algumas pessoas. Se tiver um ótimo diretor financeiro ou administrativo e não tiver ninguém para substituí-lo, em três anos ele vai se perpetuar. Cada vez mais haverá um distanciamento entre os dirigentes e as bases, gerando nos novos cooperativados, uma relação de patrão empregado com a direção. Distanciando-se do projeto de autogestão, a cooperativa deixa de ser uma empresa solidária e passa a ser 'celetista'".

Os deveres da cooperativa com a incubadora, apontados por João Guerreiro como fatores de tensão entre cooperativados e técnicos, não envolvem nenhuma forma de compromisso financeiro, mas sim os seguintes termos específicos: a cooperativa deve ao longo de seu período de incubação (três anos) respeitar os princípios de cooperativismo; deve ter um índice de 70% de alfabetizados; deve ter 70% dos membros participando dos cursos propostos pela incubadora e deve garantir transparência na gestão através da disponibilização de uma cópia de toda sua documentação à incubadora.

No momento inicial do projeto, a metodologia da ITCP desenvolve-se a partir de duas linhas: a organização dos trabalhadores e a sua qualificação técnica. Quanto à organização, a preocupação era com a gestão do cooperativismo e de tudo relativo à organização da empresa. O foco de atenção estava no cooperativismo, mas também se estendia à empresa, sua legalização e a participação dos membros. O interesse nessa parte do processo estava concentrado no grupo. Quanto à qualificação, o objetivo era poder desenvolver a parte de organização de forma mais eficiente. Como o ensino técnico no Brasil é deficiente, o aprendizado desenvolve-se na própria atividade. Para o trabalhador, o grande salto estava em não só aprender sua tarefa, mas em assimilar o saber de gerenciamento para entender a empresa como um todo. Esse processo educacional era realizado concentrando-se no grupo como um corpo autônomo.

O que se verifica hoje, depois de cinco anos, é resultado de uma experiência positiva. Foi possível perceber o processo de incentivo à criação de uma identidade própria ao grupo ajudando a quebrar estigmas já consolidados. Cooperativas entraram no mercado de trabalho e a renda de seus membros aumentou atingindo o limite do mercado. Gonçalo Guimarães identifica, no entanto, que dois nós estruturais exigiram que fosse repensada a metodologia a fim de que o projeto pudesse ir além dos limites alcançados.

O primeiro nó é um problema que concerne à educação dirigida exclusivamente ao grupo. As palestras, os cursos de formação, e as demais atividades não atingiram de forma significativa os indivíduos. Enquanto o grupo crescia em seu nível médio, o crescimento não se dava na mesma

proporção nos indivíduos tomados separadamente. A cooperativa cresceu, tornou-se mais organizada disputando novos mercados, mas isso não significou que todos que a compõem tiveram essa mesma evolução. Conseqüentemente, com o crescimento da cooperativa e sua estabilização no mercado, criou-se uma casta superior capaz de absorver melhor as informações recebidas e condenou a uma posição subordinada um grupo incapaz de absorver o conhecimento da mesma forma, devido ao seu precário nível de educação. As atividades direcionadas ao grupo através da incubadora não eram diferenciadas a fim de proporcionar um crescimento equivalente a todos seus membros. Na prática, para continuar a crescer, cooperativas com esse perfil começam a fazer suas opções pelo mercado. Para escolher alguém para compor os quadros da cooperativa, entre alguém da comunidade e alguém mais bem preparado, a opção de mercado exige alguém mais bem preparado. Criou-se uma exclusão daqueles que não acompanharam o processo. A primeira transformação na metodologia da ITCP serviu para solucionar esse problema.

Um modelo de educação centrada no indivíduo foi introduzido ao processo de incubação de trabalho com o grupo. Ao invés de se analisar o nível médio do grupo, as estratégias educacionais são traçadas a partir da trajetória e currículo individual daqueles que compõem o grupo.

“O grupo é formado por homens e mulheres com nível médio de segundo grau, e o indivíduo é analfabeto e pertence ao grupo. Ele tem um currículo diferenciado desse grupo. O anseio de cada um é diferente do todo (um quer crescer muito, outro pouco e outro quer ficar onde está)”. (Gonçalo Guimarães )

Foi construído um projeto educacional com cinco linhas. 1) *Educação formal*: com o objetivo de aumentar o nível educacional médio da cooperativa. Em um período de três anos, tem que haver um desenvolvimento do grupo. Se no início existirem analfabetos, estes não poderão continuar na mesma condição ao final do período. A mesma evolução deve ser proporcionada àqueles nos diferentes níveis do ensino formal. O objetivo é que no médio prazo, os cooperativados estejam se formando no terceiro grau. Para concretizar esse projeto, a incubadora está se associando ao movimento de Pré-Vestibular para negros e carentes, um pré-vestibular para cooperativados e seus familiares. Os cursos, no entanto, não são montados pela incubadora. Sua responsabilidade está na gestão desse processo, e eventualmente em fornecer cursos específicos que se façam necessários. 2) *Educação profissional*: é feita através de parcerias como já vinha sendo feita antes da reformulação da metodologia. 3) *Educação cidadã*: constitui um currículo que acrescenta os pontos que não foram abordados anteriormente. Exemplo de temas de estudo são “cultura” e “direito do consumidor”. Pales-

tras e visitas complementam a educação formal. 4) *Educação gestonária*: a educação cooperativista é a área de atuação da ITCP e corresponde ao ensino do cooperativismo e da gestão de empresas. 5) *Educação em informática*, que passou a ser considerada educação básica. Está sendo instalado, através de alguns convênios, um laboratório de informática, na sede da ITCP, que servirá como instrumento educacional. Essa é a reformulação do projeto educacional do processo de incubação. Para a cooperativa crescer, na compreensão da ITCP, pelo menos esses cinco pontos tem que estar abordados.

O outro nó estrutural que limitava o sucesso do projeto diz respeito à renda. A questão define-se com um exemplo: para um trabalhador que ganhava R\$ 180 e depois de cooperativado passou a ganhar R\$ 300 o impacto econômico medido estatisticamente é significativo. Representa também uma mudança no consumo do trabalhador, principalmente relacionado à sua alimentação. No entanto, um salário de R\$ 300 ainda está longe de proporcionar a relação cidadã objetivada pelo projeto. O desenvolvimento político e econômico dos cooperativados não atinge todo seu potencial devido à limitação imposta por suas profissões. Através do foco em tecnologia da COPPE, esse nó pode ser desatado. Anteriormente trabalhava-se com o que o cooperativado já tinha como acúmulo. Agora, por meio do processo educacional descrito anteriormente, os cooperativados passam a contar com um horizonte de aperfeiçoamento profissional. A informática e a formação profissional são as chaves nesse processo.

"Pode começar com faxina, que é mais fácil de agregar, mas não condenar à faxina. Daí pensar em mais coerência entre renda e cidadania, é impossível pensar em cidadania com R\$ 180. E a metodologia cresce nesse sentido". (Gonçalo Guimarães)

Outro elemento introduzido foi a criação de indicadores para acompanhar o desenvolvimento das cooperativas, são os chamados "indicadores de parto". Esses indicadores da área social (quantidade de pessoas envolvidas, nível de educação dos participantes, etc.), econômica (aumento real da renda, benefícios, etc.) e política (participação nas assembléias, rotatividade da direção, etc.), mudam a relação incubadora-cooperativa. No princípio, existia uma averbação de que a incubadora iria formar uma cooperativa. A divisão de responsabilidades era muito clara, o sucesso do trabalho era problema da incubadora e a cobrança realizava-se nesse sentido. A partir da criação dos indicadores, o processo de incubação das cooperativas passa a ser um termo de responsabilidade entre o grupo e a incubadora. Existe uma meta a ser alcançada e um plano de trabalho a seguir e os indicadores são capazes de dizer o quanto se aproximou do objetivo.

As tendências atuais de encaminhamento dessa metodologia são uma seqüência da história da incubadora. Em seu primeiro momento, no surgimento do projeto, o grande desafio era formar uma cooperativa, constituir um grupo. A centralidade estava no projeto de educação popular e organização. Em um segundo momento, dois anos depois da fundação, a centralidade se deslocou para o mercado, mas essa passagem não foi simples. Politicamente, essa passagem pode apresentar contradição entre a consciência política e as regras de mercado. A incubadora viveu essa fase como um período de dificuldade, a transição do pensamento se mostrou traumática para aqueles envolvidos com o projeto. Sentiu-se a necessidade de ensinar no mesmo processo educacional a contradição da sociedade e o trabalho cooperativo. Esse processo acabou dando à formação política uma centralidade muito grande. A tendência de mudança para o mercado levou a incubadora a questionar seus compromissos. Ficou claro que não se podia tratar o cooperativismo como uma "empresa pela empresa" e descartar o caráter dela como alternativa política. Como a gestão mais empresarial das cooperativas era uma demanda dos grupos, a incubadora decidiu mudar sua metodologia. Não poderia chocar-se abertamente com os grupos com os quais tinham assumido compromissos, impondo o que considerava melhor para eles. A incubadora assume, ainda hoje, um enfoque muito grande na formação do cooperativismo como uma opção também política, sustentada por uma ideologia associativista própria, mas atendendo às demandas das cooperativas e aperfeiçoando o acompanhamento gerencial, mais semelhante à empresa capitalista.

## **Trabalho e trabalhadores: transformações socioeconômicas**

Os postos de trabalho gerados através dos grupos que procuram a ITCP são, em sua grande maioria, de baixa qualificação. A dificuldade que as cooperativas formadas por setores populares de baixa renda têm para levantar uma quantia de capital suficiente para atuar no ramo da produção, é um dos fatores determinantes para que a área de serviços, como limpeza e manutenção, seja maioria entre as cooperativas incubadas. O nível educacional dessas populações também contribui para que áreas de atuação que requeiram maior qualificação não possam ser desenvolvidas desde o início. Essa realidade apresenta um dos nós estruturais do projeto, que impede que cooperativas de sucesso não consigam ultrapassar o patamar de renda máximo que o mercado absorve para seu ramo de atuação. Mesmo que a modalidade cooperativa represente uma elevação substancial da renda anterior dos indivíduos (são registrados aumentos na faixa de 95%), viabilizam-se serviços de baixo valor agregado, o que impede que no longo prazo,

se possa contar com um aumento progressivo dessa renda, a não ser com a expansão da atuação para atividades econômicas de mais alta qualificação e valor agregado.

Existem, no entanto, exceções. Duas cooperativas atuam com profissionais mais qualificados, a Coopluiz e a Comeice. A primeira é formada por pessoas que ficaram desempregadas com o processo de privatização da Light (empresa distribuidora de energia elétrica na região metropolitana do Rio de Janeiro). A Coopluiz atua na área profissional anterior desses trabalhadores, manutenção das linhas de transmissão elétrica. A Comeice, cooperativa de manutenção elétrica, industrial e de construção, foi formada por trabalhadores subcontratados de empresas terceirizadas que atuavam junto a Reduc (Refinaria de Duque de Caxias), prestando serviço à Petrobrás. Uma terceira cooperativa, a Coopmanga, apresenta nível de qualificação maior e mais especializado que a média das prestadoras de serviços gerais. Essa cooperativa de trabalhadores da comunidade da Mangueira está entre as experiências mais bem sucedidas da incubadora. Sua área de atuação principal é a manutenção hospitalar, principalmente na área de lavanderia e limpeza. Os índices de infecção nos hospitais em que atuaram e atuam hoje alcançaram índice zero de infecção. O caso da Coopmanga também é relevante porque irá indicar os caminhos tomados pela incubadora para reformulação de sua metodologia. Os trabalhadores desta cooperativa receberam na própria universidade, através do contato com a incubadora, a qualificação necessária para atuarem no mercado de trabalho.

Pela avaliação do economista João Guerreiro, coordenador executivo da ITCP/COPPE/UFRJ e assessor da Rede Universitária de Incubadoras de Cooperativas Populares, cerca de 1.200 trabalhadores tiveram acesso ao mercado de trabalho através das cooperativas incubadas pela ITCP. Das 34 cooperativas que passaram ou estão passando pelo processo de incubação na ITCP, 17 delas continuam em funcionamento. Destas 17 cooperativas, 13 mantêm vínculo com a incubadora. Atualmente 364 pessoas distribuem-se nestas 13 cooperativas.

No banco de dados da ITCP, consta que o aumento da renda de um trabalhador ao fechar o primeiro contrato através de sua cooperativa alcança 95% em relação ao seu ganho anterior. Os cooperativados apresentam uma média de retirada de R\$ 400 e refere-se às 364 pessoas ocupadas citadas acima. No entanto, os coordenadores do projeto afirmam que tão importante quanto esse incremento na qualidade de vida é o desenvolvimento da noção de cidadania, que possibilita a transformação de um sujeito tímido e ignorante de seus direitos, em um agente dinâmico na sociedade capaz de desenvolver ações autônomas e de exercer funções de gerência e direção. É lugar comum nas falas dos diferentes atores envolvidos no projeto, da coordenação aos dirigentes de cooperativas, a recuperação da auto-estima dos trabalhadores de regiões faveladas e de

baixa renda da cidade. Essa recuperação é extensiva à comunidade em que residem. Trabalham para dissipar o estigma que cai sobre suas comunidades, que são vistas como sinônimo de estagnação, violência e criminalidade. O começo é simbólico: a adoção do nome da comunidade para batizar as cooperativas. A mobilização, organização do negócio, a educação e qualificação para o serviço seguem o processo de educação através do trabalho proposto pela ITCP.

Apesar de todos os trabalhadores terem sua origem nas comunidades em que o projeto atua, a história de vida dessas pessoas apresenta diferenças importantes. Podemos, como forma de simplificar a exposição, dividi-los em dois grupos. Um primeiro grupo, mais fácil de ser mobilizado, é formado por trabalhadores que também fazem parte da população pobre que habita as favelas cariocas, mas têm ligações fortes com movimentos organizados, principalmente associações de moradores e sindicatos. Esses indivíduos, apresentam um nível educacional formal mais elevado do que a média e uma forte noção de políticas reivindicativas. Uma pequena parte tem grau de instrução técnico e não estava desempregada quando integrou a cooperativa. Apesar dessas pessoas atuarem, muitas vezes, no setor formal da economia, renunciavam a estabilidade de um salário e da carteira assinada para abraçar o cooperativismo como possibilidade, não só de aumento direto de renda, mas principalmente de mobilização política dos segmentos populares da sociedade. O segundo grupo, a maioria, é formado pela parcela da comunidade que estava em situação de extrema privação, desempregados ou atuando informalmente ou em atividades ilegais. Há pessoas nesse grupo que jamais tiveram acesso à educação formal e aos direitos básicos de cidadania. Alguns desses trabalhadores tiveram na carteirinha de membro da cooperativa, seu primeiro documento, são membros de famílias que há gerações eram ignoradas pelo poder público por não possuírem sequer certidão de nascimento. Dentro desse cenário misturam-se pessoas que já trabalhavam, apesar de esporadicamente, como empregadas domésticas, operários da construção civil e costureiras, entre outros, sem garantia permanente de renda e pessoas que nunca trabalharam, encontrando na cooperativa sua primeira forma de remuneração e educação para um serviço ou ofício.

Outra forma de avaliar os impactos da ITCP nas condições de vida dos trabalhadores está na possibilidade que eles encontram para realização de um projeto. O ciclo de vida de alguém que trabalha esporadicamente e recebe salário diariamente ou semanalmente é um fator limitador para o desenvolvimento de projetos com perspectivas de realização em longo prazo. Por exemplo, alguém que trabalha como empregada doméstica ou informalmente na construção civil, trabalha com a frequência semanal. O dinheiro é recebido e gasto quase com a mesma frequência e, portanto, seu planejamento restringe-se a uma semana. Não existe, nesta perspectiva, qualquer possibilidade de acúmulo ou poupança. A proposta de um

empreendimento tem uma perspectiva de um a dois anos, microempreendimentos de seis meses a um ano. As pessoas que vivem um cotidiano muito precário e que fazem parte de associações ligadas ao projeto, têm uma organização de vida em ciclos muito curtos. Para elas, trabalhar na perspectiva de um empreendimento em que o resultado se dá no longo prazo, de dois anos, por exemplo, é uma mudança cultural forte. Como comparação, podemos pensar que a classe média baixa tem um ciclo mensal, e eventualmente essa perspectiva chega a ser anual quando o trabalhador já pensa em férias. Somente a classe dominante apresenta um ciclo de vida que tem uma perspectiva de geração. O sucesso da ITCP, no pensamento de Gonçalo Guimarães, está em grande parte na mudança desse ciclo de vida nas classes populares. Através do gerenciamento dos pagamentos pela cooperativa é possível não só criar fundos que sirvam como seguro para casos de doença ou gravidez, mas também projetar necessidades futuras de investimento em qualificação e equipamentos para se atingir metas estabelecidas para um período de três anos.

## **Impacto das empresas incubadas na dinâmica econômica local**

A incubadora trabalha com dois níveis de impacto econômico. Primeiro com impactos diretos, isto é aumento real da remuneração. Este aumento é conseguido na medida em que os intermediários são retirados do processo de comercialização dos bens e serviços. O teto do ganho conseguido dessa forma é estabelecido pelo mercado, que define o preço do trabalho através de suas dinâmicas de oferta e procura. Com as cooperativas, o ganho de renda obtido apenas com a eliminação dos custos intermediários que se formam entre a mão-de-obra e o custo final cobrado ao contratante dos serviços, permite um aumento de 80% em relação ao mercado.

O segundo nível está nos impactos indiretos. Segundo Gonçalo Guimarães, quando o trabalhador começa a trabalhar no setor formal da economia, passa por uma "formalização" da sua vida na sociedade, passando a ter acesso a bens e serviços dos quais não dispunha anteriormente. A redução no gasto com crédito financeiro é um indicativo desse processo. A possibilidade de acúmulo permite que os cooperativados gastem menos todos os dias. Um exemplo está em uma pesquisa de comparação entre trabalhadores autônomos e cooperativados realizada pela incubadora, com empregadas domésticas diaristas que, à época, ganhavam uma média de R\$ 100 por semana, com um rendimento mensal de R\$ 400. Uma cooperativa de dez pessoas com ganho direto de R\$ 200 consegue formar um capital de R\$ 2 mil, suficiente para uma cooperativa funcionar, garantindo inclusive uma seguridade para cobrir uma eventual falta ao trabalho. Nesta época, o salário mínimo era R\$ 130, portanto, cada cooperativado ganhava um salário

mínimo e meio mais seguridade, compra coletiva e plano de saúde. Devido ao ciclo de vida diário dessas empregadas domésticas, seus gastos em compras, muitas vezes supérfluas, realizadas quase todos os dias, dificultam a formação de capital pessoal que permita investimento em bens duráveis. A cooperativa permite que se constitua um capital de giro que sirva como investimento e garantia para que essas pessoas possam se programar através de um ciclo mensal. Mesmo que a empregada diarista ganhe mais, seu ciclo diário de vida impede a formação de capital que o ciclo mensal da cooperativa possibilita, ainda que com uma renda mais baixa.

Esse processo, na prática, retira trabalhadores desse grupo social da mão de pequenos agiotas. Diferentemente da classe média, que tem na eliminação de dívidas e no acúmulo de bens um indicativo de melhora das condições de vida, o acesso ao crédito aparece nas falas dos trabalhadores pobres de comunidades faveladas como sinal de melhoria. O fato de o comércio conceder crédito a esses trabalhadores representa para eles a inserção na sociedade formal. A incubadora utiliza o aumento do uso do crediário como indicador dos impactos econômicos locais.

Segundo João Ribeiro, não pode ser encontrado no mercado, ou em outra experiência, um custo por posto de trabalho menor que o da incubadora. Cada posto de trabalho gerado pelo projeto custa, segundo ele, cerca de R\$ 800. Um posto de trabalho criado pelo governo federal com recursos do FAT custa cerca de R\$ 3,2 mil, ainda segundo João Ribeiro. Recentemente, um projeto da ITCP foi enviado ao Ministério do Trabalho para reproduzir essa experiência de forma ampliada.

A ITCP apresenta um custo anual de R\$ 350 mil. Excluindo gastos com parte do pessoal e infra-estrutura: luz, gás, telefone e acesso à internet, que são oferecidos pela COPPE/UFRJ. Dentro do orçamento da incubadora estão os gastos com recursos humanos, com os cursos que oferece, vale transporte e alimentação. Os gastos nessas áreas são financiados através de projetos junto à Novib (ONG holandesa de cooperação internacional), à Secretaria Estadual de Saneamento (Projeto de Despoluição da Baía da Guanabara) e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Diadema/SP.

## **Algumas reflexões**

Ainda não se identificam nas cooperativas muitos aspectos que as diferenciem no mercado das empresas tradicionais. Principalmente por causa do modelo inicial de contrato oferecido pela incubadora, que empregava dentro da UFRJ as cooperativas, e por conta de políticas pontuais em nível municipal e estadual, que incluíam cooperativas e associações como preferenciais em licitações públicas. Assim, a atuação da maioria das cooperativas concentrou-se na prestação de serviços ao setor público. Hoje, entre os seus principais clientes estão a Coppe/ UFRJ, a Fundação Estadual da Infân-

cia e da Adolescência (FIA), o Hospital Estadual Pedro Ernesto e o Hospital de Puericultura da UFRJ. Um impacto direto dessa política foram dificuldades na capacitação dessas empresas cooperativas para tornarem-se competitivas no mercado.

Mesmo considerando os fatos acima é relevante considerar que o nível zero de infecção hospitalar conseguido graças ao trabalho da Coopmanga na higiene do Hospital Estadual Pedro Ernesto a diferencia positivamente de seus competidores no mercado. Tal marca foi alcançada graças ao nível de comprometimento profissional que os cooperados apresentam. Desta forma, a autogestão materializou-se não só como experiência política, mas também como vantagem econômica e social. Assim sendo, a eliminação dos níveis de supervisão, a maior responsabilidade de cada cooperado pela qualidade do serviço prestado e a correspondente autonomia para execução de suas tarefas, tornaram-se diferenciais competitivos desta cooperativa.

A Coopbon também se assemelha a este caso, pois trata-se de uma cooperativa que atua no mercado privado da construção civil e tem na qualidade de seus serviços a sua principal garantia de sustentabilidade. A expansão da clientela da Coopbon se dá principalmente pela indicação dos já clientes, entre os quais, predomina a classe média. Isto demonstra que seu nível de qualidade está pelo menos no nível médio do mercado.

Com exceção da Coopbon (Cooperativa Mista de Trabalhadores de Bonsucesso) que atua basicamente no mercado privado, as demais cooperativas prestam serviços para empresas públicas. Isso resulta da maior facilidade em sensibilizar o setor público para dar o incentivo inicial para esse tipo de projeto do que o setor privado. A incubadora avalia como negativa essa estratégia porque cria a aparência de um mercado cativo e principalmente deixa as empresas volúveis a qualquer alteração política que atinja esse mercado.

Essa fragilidade ficou clara no episódio ocorrido na UFRJ com a mudança da reitoria. O reitor que assumiu acabou por extinguir o projeto de parceria estabelecido entre a incubadora e a universidade, desestruturando dez cooperativas que trabalhavam em seu primeiro contrato e eliminando 400 postos de trabalho. Na avaliação da incubadora, deveria ter sido aproveitado o momento em que as cooperativas estivessem trabalhando para que já comesçassem a disputar contratos no mercado. O novo setor de marketing da incubadora pensa principalmente em avançar no mercado privado através de pequenos contratos.

Existe um outro aspecto que diferencia as empresas incubadas de suas concorrentes que pode não apresentar um impacto imediato na disputa pelo mercado, mas aparece com frequência na fala dos cooperados. O regime de trabalho cooperativo, no qual existe uma prática em que o próprio trabalhador é seu gerente, isto é operário e chefe ao mesmo tempo, o fato de não estar trabalhando "para alguém", mas para o progresso

do próprio negócio, é visto como uma melhoria na qualidade da rotina de trabalho, eliminando a supervisão do trabalho realizada pelo chefe ou gerente, elemento fundamental em uma empresa de gestão capitalista.

Desde sua fundação, a atuação da ITCP, inicialmente inclinada para a formação da cidadania e organização política de trabalhadores, voltou-se para uma perspectiva centrada na educação/qualificação e na inserção das cooperativas no mercado como empresas autogestionárias. Os erros cometidos no princípio serviram para que a instituição fizesse uma revisão metodológica ampla através de um processo que envolve ainda hoje os técnicos e os cooperativados.

A ITCP/COPPE/UFRJ tornou-se reconhecida nacionalmente como referência na sua área de atuação. Essa condição foi atingida em parte por ter representado a primeira experiência brasileira de incubadora de projetos populares, mas também pelo grau de sucesso atingido. Paralelamente a ITCP surgiram em 1995 a rede Unitrabalho (Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisa sobre o Trabalho) e a Antegag (Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária). O momento era propício para o estabelecimento de formas de ação que superassem as demandas sociais realizadas em grande parte pelos movimentos sociais, que já estavam no final dos anos 80 perdendo sua força, e as demandas econômicas com caráter mais estrutural, realizadas não somente pelos sindicatos, mas pelas diferentes representações políticas de matizes ideológicos diferenciados. A ITCP apresentou um projeto para juntar as duas demandas através de uma única frente de ação vinculada à universidade. Ela desponta hoje em um campo que, com as políticas de redução da atuação do Estado em políticas de bem-estar social, está monopolizado pelas organizações não governamentais.

O projeto, integrado na discussão nacional sobre políticas de geração de emprego e renda, chegou ao conhecimento de professores e pesquisadores identificados com uma ideologia de esquerda e com políticas de cunho progressista, despertando o interesse de outras universidades em reproduzir a experiência em seus estados. A Finep através do Proninc (Projeto nacional de incubadoras de cooperativas), exerceu um papel fundamental nesse processo investindo nos projetos de incubadoras que foram formadas com assessoria direta da ITCP/COPPE/UFRJ. Foram seis as universidades que participaram do programa.

A reprodução da experiência não é realizada de forma simples e direta. As especificidades locais geram soluções regionalizadas. Em primeiro lugar, o projeto da incubadora tem que partir de uma demanda da universidade, já que o seu funcionamento necessita de uma avaliação contínua e do engajamento daqueles que nela trabalham para a solução de problemas e administração dos diferentes processos da incubação. São necessários também recursos técnicos e físicos como uma área administrativa,

uma área jurídica e uma área social. É importante que o trabalho junto à incubadora seja profissionalizado; o voluntariado deve ser evitado, já que sua experiência prática leva ao assistencialismo.

O tempo de amadurecimento da incubadora parece seguir um caminho comum em todas as experiências, que acabam precisando reformular sua metodologia para avançar na proposta de melhoria de renda dos trabalhadores através da qualificação profissional das atividades das cooperativas. Esse processo somente apresenta resultados na prática cotidiana dos cooperativados quando é democrático e voltado para demandas das cooperativas. Na ITCP/COPPE/UFRJ estão sendo realizadas reuniões semanais da equipe técnica com os cooperativados para que as estratégias traçadas em comum acordo possam ser implementadas a partir do ano de 2002.

Como projeto de combate ao desemprego, o desempenho da ITCP apresenta resultados estatisticamente desprezíveis. A inclusão do número de trabalhadores das cooperativas incubadas dentro do universo da PEA (população economicamente ativa) fluminense não pode ser caracterizada como política de impactos de grande escala. Devido à qualificação estrutural necessária para o bom funcionamento de uma incubadora de cooperativas populares, o mérito do programa não parece residir na possibilidade de sua utilização direta em maior escala. Os resultados na dinâmica política, social e econômica local surgem de forma evidente tanto nas falas dos cooperativados entrevistados, como dos responsáveis pela ITCP. A experiência aparece claramente como uma possibilidade de intervenção democrática em áreas abandonadas pelo poder público – que, paradoxalmente, passa a contratar serviços daquela população. O benefício proporcionado pelo aumento direto da renda de grupos estavam à margem do mercado formal, só pode ser medido através de um acompanhamento da mudança positiva das trajetórias de vida daqueles que participam do programa ou estão intimamente relacionados com ele. A comparação estatística em um cenário macroeconômico não alcança a dimensão local da área de influência da ITCP. O impacto do trabalho está na continuidade de sua aplicação e do processo contínuo de verificação e avaliação.

Enfim, o grande impacto está na formação de uma metodologia, que serve para explicitar os entraves estruturais que impedem o processo de inclusão social e aumento de renda de populações específicas, e aponta possibilidades de investimento para transformar essa situação. É a partir desse saber gerado na universidade, em conjunto com os trabalhadores das classes populares, que se torna possível uma política pública, seja na escala municipal, estadual ou federal.

Em termos de resultados econômicos significativos, a experiência da ITCP apresenta vantagens competitivas nos quesitos relacionados à qualidade, principalmente nas experiências de prestação de serviços de higiene hospitalar e construção civil. Na relação custo-benefício entre os custos da incubadora e

a quantidade de postos de trabalho em incubação, a experiência deve ser comparada com outros casos de geração de trabalho e renda para que se possa tirar conclusões mais definitivas. Ainda que a remuneração do trabalho represente uma drástica elevação na perspectiva das pessoas, onde as cooperativas atuam, a média de remuneração é dada pelos limites do mercado. Os próprios coordenadores da incubadora deixaram claro estes limites.

O maior destaque econômico da experiência fica por conta da eliminação dos custos com a remuneração do capital, já que a cooperativa transfere a apropriação taxa de lucros do patrão para os trabalhadores. Com a eliminação da subordinação à supervisão e das relações alienadas de trabalho, cada cooperativado passa a se responsabilizar pela produtividade e qualidade do trabalho.

## Bibliografia

BOCAYUVA, Pedro C. C. "Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares /COPPE/UFRJ". In: CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter. *Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia – COPPE/ Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. *Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares*. Texto eletrônico, 1999.

GUIMARÃES, Gonçalo. "Formação e Desenvolvimento de Cooperativas Populares Como Instrumento de Geração de Trabalho e Renda". In: SINGER, Paul. *Economia Solidária no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

Universidade Federal do Paraná – Núcleo de Empreendedorismo e Projetos Multidisciplinares. *Pré-Incubadora de Projetos e Incubadora Tecnológica da Universidade Federal do Paraná*. (texto eletrônico)

VEIGA, Sandra Mayrink e FONSECA, Isaac. *Cooperativismo: Uma Forma de Organização dos Trabalhadores*. Rio de Janeiro: Senac/ARRJ, 2001.

# Programa oportunidades de mercado e apoio à agricultura familiar Hulha Negra/RS

## Antonio Faria

Bacharel em Lingüística e Língua Portuguesa pela FFLCH-USP. Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV. Professor e Pesquisador em Políticas Públicas.

## Introdução

O estudo de caso a seguir baseia-se em pesquisa bibliográfica, num relatório prévio elaborado por uma pesquisadora do Instituto Pólis, e numa visita de campo, realizada entre os dias 23 e 25 de outubro de 2001 ao município de Hulha Negra, localizado na microregião da Campanha Meridional, fronteira Sul do Estado do Rio Grande do Sul. Foram entrevistados o ex-prefeito, alguns agricultores beneficiados pelo "Programa de Oportunidades de Mercado para a Agricultura Familiar" (nome dado a um dos programas que compunha, juntamente com outros, a política de desenvolvimento econômico do município), um técnico da Emater, o atual secretário municipal de Agropecuária e três professoras do ensino fundamental.

Tratava-se de coletar mais dados sobre uma política municipal definida no primeiro ano de governo e administração de Fernando Campani (PT) e implementada entre os anos de 1998-2000, a qual não teve plena continuidade, entre outros motivos, em virtude da mudança na ocupação dos cargos públicos municipais a partir de 2001. As características do programa adotado apontavam para potencialidades e limitações da ação do poder público municipal na promoção do desenvolvimento local, e assim, a partir das informações disponíveis, compreendia-se que o desenho da política pública municipal poderia ser um interessante mecanismo de intervenção na dinâmica econômica local, com a inclusão dos agricultores familiares residentes no município como principais beneficiários do gasto público com a merenda escolar. Além da exploração justa desse "mercado institucional", os dados destacavam outras oportunidades que foram criadas para a comercialização da produção dos agricultores familiares locais (tais como uma feira livre, festas regionais e um centro de comerci-

alização dos produtos coloniais, que receberam a marca "Da Hulha") e um acordo firmado entre a prefeitura e o Frigorífico Pampeano (uma tradicional empresa do setor estabelecida desde os anos 30), no sentido de direcionar a produção de cebola e tomate dos agricultores locais para suprir parte da demanda na produção de carnes e enlatados voltada para exportação.

Além da coleta de mais informações, o objetivo do estudo de caso era realizar um esforço de análise e avaliação dessa política para destacar seus pontos positivos e dificuldades, considerando a possibilidade de sua implementação em outras localidades.

Devemos, primeiramente, destacar a dificuldade na obtenção de dados que fundamentassem o trabalho proposto. Como poderá ser visto adiante, o aprofundamento dos conhecimentos sobre a experiência destacada, objetivo da visita de campo, pôde apenas ser parcialmente realizado. As distâncias, os problemas de deslocamento no campo e de agendamento de entrevistas, a falta de uma sistematização da experiência por parte dos seus gestores (e/ou a dificuldade em disponibilizar os dados sistematizados), as características culturais dos agricultores locais (que demonstravam certa dose de desconfiança frente aos objetivos da pesquisa) e mesmo negativas e eventuais obstáculos criados por funcionários ligados a atual administração para dificultar o acesso a informações, prejudicaram o levantamento e acúmulo de dados que possibilitassem uma verdadeira análise e avaliação dos aspectos econômicos da política municipal.

Além disso, e em virtude da recente emancipação do município (1992), os tradicionais instrumentos empregados para uma análise, digamos, quantitativa – censo agropecuário (o mais recente traz dados de 1996), censo populacional, anuário e estatístico – foram de pouca valia, uma vez que no nosso caso específico estão desatualizados ou ainda não contemplaram fatos recentes e, mesmo que o tenham feito, ainda não foram divulgados. Para se ter uma idéia, o último anuário estatístico do Estado do Rio Grande do Sul contém dados até 1998; os dados do IBGE para o censo 2000 não correspondem aos que o próprio município dispõe para a localidade, isso talvez em virtude do número de novos assentamentos em processo de instalação<sup>1</sup>. De todo modo, trabalhamos com os dados disponíveis que julgamos relevantes.

O trabalho a seguir divide-se em quatro seções. Na primeira delas, apresentamos em linhas gerais o debate acerca do conceito de desenvolvimento econômico local, enfatizando a discussão sobre o meio rural e a importância que o tema do fortalecimento da agricultura familiar tem ganhado nos últimos anos. A segunda seção é dedicada à apresentação de um pequeno histórico do município de Hulha Negra e algumas de suas características à época do desenho e implementação das políticas públicas locais. Na terceira, procuramos discutir a concepção da Política de Oportunidades de Mercado (POM) e descrever a forma como foi implementada no município, além de fornecer dados coletados por ocasião da visita de campo. Na quarta e última, levan-

1 Apenas para a contagem populacional no município de Hulha Negra existem dados bastante divergentes: 5.349 habitantes, segundo censo de 2000, e cerca de 8.000 habitantes, segundo informações do atual secretário municipal de Agropecuária, com base em dados do ambulatório municipal.

tamos alguns motivos que acreditamos importantes para futuras considerações acerca do não-sucesso e não-continuidade da política municipal em questão. Segue, finalmente, a lista de trabalhos consultados.

## **Algumas palavras sobre o debate acerca do desenvolvimento local**

Desenvolvimento econômico, integrado, urbano, rural, sustentável, local. Vários são os adjetivos que costumam acompanhar o conceito, cada qual enfatizando diferentes aspectos, objetivos e concepções do que seria desenvolvimento. Por sua vez, e dependendo do tipo de desenvolvimento preconizado, diferentes serão os atores sociais que deveriam participar e estar envolvidos na tarefa de alcançar uma meta aparentemente desejada por todos. Afinal, acredita-se que o desenvolvimento é bom para o país, para o Estado, para o município, para o cidadão.

A arena de debates acerca do tema, entretanto, está marcada por conflitos entre interesses diversos, refletidos por sua vez nos diferentes matizes que são atribuídos e realçados pelas qualificações ao desenvolvimento substantivo. Isso porque as políticas públicas voltadas para promoção do desenvolvimento, sejam elas federais, estaduais ou municipais, podem beneficiar especificamente alguns setores da sociedade. Isso pode ser uma pista para a compreensão de por que uma determinada política de desenvolvimento, por mais inclusiva que seja, tende a excluir algumas parcelas da sociedade como suas beneficiárias. Numa política pública visando o desenvolvimento econômico de uma região ou município, a ação do poder público adquire um caráter redistributivo e pode tanto buscar corrigir desigualdades regionais e sociais existentes há muito tempo, ao tratar de reverter o processo de concentração de renda, quanto perpetuá-las.

Atualmente, e para além de uma questão meramente lingüística, um conceito alternativo de desenvolvimento que leva em consideração a dimensão humana e social tem ganhado a atenção de alguns setores da sociedade comprometidos com a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Cada vez mais, a abordagem tecnicista do tema do desenvolvimento deixa de ser hegemônica, mesmo que ainda lentamente entre alguns setores, e considera-se que o caminho para o desenvolvimento e a redução da pobreza requer "passar pelo tortuoso e demorado trabalho de fortalecer a cidadania e influenciar o cotidiano da política a favor da democracia e da verdadeira igualdade de direitos" (Brose, 2000, p. 19). Ou ainda, como sugere Francisco de Oliveira, "o governo poderia estar ao alcance das mãos dos cidadãos (...): A primeira dimensão substantiva do desenvolvimento local refere-se à capacidade efetiva de participação da cidadania no que podemos chamar o 'governo local' e ela aparece como um resgate da *ágora* grega, posto que a forma democrática representativa é insuficiente para dar conta da profunda separação entre governantes e governados na esca-

2 OLIVEIRA, 2001, p. 14.

la moderna (...) O desenvolvimento local poderia criar um *locus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum"<sup>2</sup>. No seu curto, porém denso, ensaio, Francisco de Oliveira assinala que a própria noção de cidadania trata-se de uma "aquisição por meio do conflito" (p. 13), daí a importância do conflito "como publicização de interesses divergentes, como movimento da desprivatização do privado"<sup>3</sup>.

3 Idem, p. 23.

Ao mesmo tempo, o tema do desenvolvimento local tem estado em evidência, em parte devido à crença de que se possa transferir uma agenda de responsabilidades para os municípios, os quais têm, de fato, a partir da Constituição Federal de 1988, assumido as políticas sociais antes de competência da esfera federal e estadual, tais como saúde e educação. Todavia, e como apontam alguns autores que lidam com o tema do federalismo, o processo de descentralização na prestação dos serviços públicos pode ter "efeitos perversos"<sup>4</sup> e a tendência à reorientação das atribuições e competências dos governos municipais – muitos deles atuando hoje também como agentes do desenvolvimento local – pode gerar, ao contrário do que acreditavam alguns defensores do municipalismo, processos de exclusão social.

4 MELO, 1996.

Como afirma Jorge Kayano "O desenvolvimento local precisa ser pensado para além da lógica economicista hoje predominante. É preciso conceituá-lo de uma maneira não subordinada aos agregados macroeconômicos ou à eficiência das unidades de produção. Desta perspectiva, pretende-se uma visão de desenvolvimento que coloque o ser humano e os interesses coletivos e das maiorias como ponto central, convergindo para a possibilidade de potencialização das capacidades de todos os indivíduos. Isto é, as atividades econômicas devem orientar-se para garantir qualidade de vida, socialização do poder, distribuição da renda, acesso aos serviços públicos e aos benefícios da tecnologia"<sup>5</sup>.

5 KAYANO, Mimeo.

O desenvolvimento local deve, além disso, ser pensado em função das características sociais, culturais e ambientais do município, seja a partir de sua tradição e vocação econômica, seja dos recursos naturais e humanos disponíveis: "As possibilidades de atuação de cada governo são condicionadas pela estrutura social, pelas características regionais e pela organização da produção local, existindo uma diferenciação muito grande em função da "vocação econômica", do porte da cidade e da complexidade das relações sociais locais, não só no sentido econômico mas de representação, participação e decisão" (Idem, 2001).

No caso do meio rural, debatem-se diferentes concepções de desenvolvimento. Markus Brose destaca as diferenças entre os conceitos de desenvolvimento agrícola, desenvolvimento rural e desenvolvimento local. O primeiro é compreendido como um enfoque produtivista, com o foco no aumento da produção e da produtividade agrícola e, segundo o autor, ainda é hegemônico entre alguns técnicos e setores da administração pública. O conceito de desenvolvimento rural destaca-se pela sua maior abrangência, envolvendo, além dos econômicos, fatores sociais e políticos. Já o conceito de desenvolvi-

mento local "surge do entendimento de que o meio rural, exatamente por não ser apenas agrícola, engloba também as pequenas cidades que apesar de constituírem o espaço urbano, estão via de regra essencialmente ligadas ao meio rural, dele dependendo para sobreviver e para ele prestando todo tipo de serviços"<sup>6</sup> (p. 49). Nos dois últimos casos, compreende-se que "o potencial de crescimento econômico depende fundamentalmente da redução das desigualdades (...) vista não só como básica para a consolidação da democracia, mas como principal estratégia para um desenvolvimento real e sustentado"<sup>7</sup>.

Segundo a Frente Sul da Agricultura Familiar – uma articulação de diversas entidades da agricultura familiar da região Sul do Brasil (sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas de crédito, cooperativas de produção, associações de produtores rurais, pastoral da terra e juventude e ONGs)<sup>8</sup>, as políticas públicas para a agricultura brasileira foram marcadas, nos últimos 30 anos, pela promoção do modelo agrícola baseado na grande escala de alguns cultivos, na geração de divisas externas, fortes inversões em tecnologias e abastecimento do mercado de alimentos interno. Essa política caracterizou-se pela concessão de créditos subsidiados aos fazendeiros para bancar investimentos em tecnologia, maquinários e agrotóxicos, a chamada "Revolução Verde". Porém, esse modelo de política tem se mostrado insustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental, ao contribuir para a concentração da renda na mão de poucos, impulsionar o êxodo rural e revelar a falta de preocupação com a questão do desenvolvimento local, menosprezando, ademais, o desenvolvimento sustentável de um número significativo de municípios. No entanto, e na contramão das políticas oficiais, durante todo esse período, a agricultura familiar não só subsistiu como contribuiu significativamente para o total da produção agropecuária.

A identificação e visibilidade da agricultura familiar, no período recente<sup>9</sup>, como uma atividade econômica de extremo potencial para centrar políticas de desenvolvimento para a agricultura tem levado o governo federal e alguns governos estaduais a se preocuparem em definir e implementar políticas públicas voltadas para a promoção dos agricultores familiares, com linhas de crédito específicas a esse setor produtivo. Exemplo disso é o PRONAF, criado em 1996 pelo governo federal<sup>10</sup>, e algumas instituições de crédito popular rural em funcionamento em alguns municípios de pequeno, médio e grande porte.

Baseados no estudo FAO/INCRA, vários autores destacam a eficácia e a eficiência da agricultura familiar na promoção do desenvolvimento local. Guanzirolli, por exemplo, assinala que "a pesar de las facilidades canalizadas, en Brasil, hacia los grandes productores, por medio de la política agrícola, el sector opuesto, el de los agricultores familiares, ha conseguido mantenerse en su puesto en la producción agropecuaria a niveles bastante razonables: contribuye con un 28% de la producción total, a pesar de ocupar tan sólo un 22% de las tierras y de recibir solamente un 11% del crédito rural total. (...) agricultores familiares, con menos crédito y en una superfi-

6 Uma importante contribuição para essa discussão é o ensaio de ABRAMOVAY (2000) que propõe novas "medidas de ruralidade", insistindo no valor da própria ruralidade para as sociedades contemporâneas e na importância de uma definição territorial – e não setorial – do desenvolvimento e do meio rural que valorize as dinâmicas regionais, reveladoras da dependência recíproca entre as pequenas aglomerações urbanas e o seu entorno mais ou menos disperso.

7 Cf. VEIGA, citado por BROSE, 1999.

8 Mais informações em [www.deser.org.br/frente\\_sul.htm](http://www.deser.org.br/frente_sul.htm).

9 Em agosto de 1994, e como produto do convênio FAO/INCRA, foi publicado um estudo intitulado "Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar", que destacava as vantagens econômicas e sociais da agricultura familiar em relação à patronal e a importância da definição de uma política pública que destinasse recursos para o fortalecimento da agricultura familiar.

10 Para uma análise das linhas de ação do PRONAF, ver ABRAMOVAY e VEIGA, 1999. Um relatório técnico sobre as ações desenvolvidas entre o período 1995/1999 encontra-se em SILVA, 1999.

11 GUARANZIOLLI, 1999, p. 10.

cie menor, producen más que los grandes o, en otras palabras, son más eficientes en el uso de la tierra y del capital. Esta ventaja viene del uso abundante de mano de obra (lo que genera mucho empleo, aunque de baja productividad) y por las características especiales del trabajo familiar”<sup>11</sup>.

Ainda segundo a Frente Sul e com base em dados do Censo Agropecuário de 1995/96, existem no Brasil 4.859.864 estabelecimentos rurais, que ocupam uma área de 353,6 milhões de hectares. Naquele ano agrícola, o Valor Bruto da Produção (VBP) Agropecuária foi de R\$ 47,8 bilhões. Do total de estabelecimentos, 85,5% são familiares e ocupam 30,5% da área, participando com 37,9% do VBP. A renda total média por estabelecimento familiar no Brasil é de R\$ 2.717/ano, bem inferior a renda patronal, de R\$ 19.085/ano. No Sul, os agricultores familiares têm uma renda total média de R\$ 5.152,14, enquanto a dos patronais é de R\$ 28.158,30/ano. Mas quando se compara a renda total por hectare, a agricultura familiar mostra-se mais eficiente, produzindo no Brasil R\$ 104/ha contra R\$ 44/ha dos patronais. Na região sul, a diferença é ainda maior, R\$ 240,69/ha contra R\$ 99,47/ha, respectivamente. Além disso, os estabelecimentos familiares respondem por 76,9% do pessoal ocupado na agricultura. Mesmo com um menor número de pessoas por estabelecimentos que os patronais, os familiares empregam muito mais pessoas por unidade de área. Os patronais necessitam de 67,5 hectares para ocupar uma pessoa, enquanto que na agricultura familiar são necessários somente 7,8 hectares.

Se há hoje um certo consenso em torno da importância da agricultura familiar para o desenvolvimento local no meio rural, ainda são discutidos os papéis dos diferentes níveis de governo na promoção desse desenvolvimento. No momento avaliam-se as possibilidades e os limites das capacidades dos municípios de articularem os atores sociais locais, em torno de um projeto comum e algumas estratégias de ação no nível municipal que contribuam para o desenvolvimento local. Compreende-se, além disso, que o desenvolvimento local não será alcançado *apenas* através de políticas públicas, ainda que a implementação de algumas ações possa contribuir para criar um ambiente mais favorável para o debate sobre o assunto.

O DESER (Departamento Sindical de Estudos Rurais) apresenta uma série de medidas que podem ser adotadas pelos municípios comprometidos com a construção de políticas alternativas. O principal instrumento de gestão municipal voltado para o desenvolvimento local é considerado o Plano de Desenvolvimento Municipal e dentre as políticas públicas municipais de incentivo ao desenvolvimento local, o DESER destaca: as políticas agrícolas (políticas públicas estabelecidas de forma diferenciada, de acordo com a situação sócio-econômica dos beneficiados); as políticas para assistência técnica e extensão rural; a pesquisa agropecuária; as políticas de crédito e fundos municipais de desenvolvimento; o manejo e conservação dos recursos naturais; o fortalecimento do associativismo e do cooperativismo; o incentivo à agroindustrialização; a adaptação da legislação municipal, isto é, a criação de um Serviço de Inspeção Mu-

nicipal (SIM) ou de um Serviço de Inspeção Regional (SIR), e ainda o estabelecimento de critérios diferenciados de exigências de infra-estrutura para a produção artesanal e colonial que envolvam o beneficiamento de produtos de origem animal e vegetal; uma política de regularização fundiária, com a criação de um fundo de terras e de um crédito fundiário; políticas de educação, saúde e assistência social rural; uma política tributária; políticas de abastecimento, envolvendo a alteração sistemática de compras do setor público e o favorecimento das microempresas de produção de agricultura familiar nos processos de licitação, além da organização de centrais de compras, feiras livres e sacolões de forma a reduzir os preços dos alimentos para a população e ampliação de mercado para os produtores; políticas para as micro e pequenas empresas; e, finalmente, a execução de obras e infra-estrutura para facilitar o escoamento da produção dos agricultores familiares.

No caso de Hulha Negra, conforme veremos adiante, algumas das políticas acima foram adotadas, mas ao final da gestão isso não significou necessariamente uma orientação do município na direção de um "desenvolvimento rural sustentável". Talvez porque fosse necessária uma maior articulação entre os demais setores da sociedade e os agricultores familiares; talvez pela peculiar conjuntura político-econômica local e regional; talvez mesmo porque trata-se, afinal, de um processo que exige um planejamento visando alcançar objetivos de longo prazo, o que aponta para as limitações do poder público municipal e a necessidade de uma maior coordenação entre as esferas regional, estadual e federal.

A complexidade do tema do desenvolvimento local parece exigir hoje que se invistam recursos na realização de pesquisas centradas em experiências concretas, numa tentativa de compreender como as especificidades locais atuam como estímulos ou freios às iniciativas de administrações comprometidas com a mudança da atual situação. E para o meio rural essa necessidade é ainda mais urgente. Somente assim, num futuro próximo, poderemos realizar um trabalho comparativo sobre os acordos e políticas bem sucedidas ou não, mas que pouco a pouco vêm sendo negociados e implementados nos vários rincões do país.

## **Pequeno histórico e características gerais do município de Hulha Negra<sup>12</sup>**

Hulha Negra, na região da Campanha do Rio Grande do Sul (Micro-região Campanha Meridional, segundo classificação do IBGE), tinha, no início de 1880, uma atividade econômica voltada para a pecuária, embora grande parte da área fosse própria para a agricultura. Em 1884, ao longo da via férrea que cruza a região, instalou-se uma estação ferroviária que se transformou em um centro de circulação das atividades comerciais. Em torno desse centro começou a se formar um povoado.

12 Histórico baseado nas informações disponíveis em [www.raizesdosul.com.br](http://www.raizesdosul.com.br) e nos dados fornecidos pelo ex-prefeito Fernando Campani.

A agricultura teve início na década de 1920 com a chegada de imigrantes alemães, cujos descendentes vivem hoje em pequenas e médias propriedades rurais, representando cerca de 20% da população. Nesse período, deu-se o ingresso de povos oriundos de outras regiões do Estado e de outros países, atraídos pela oferta de terras abundantes. Os anos 30 marcaram o auge e a decadência das charqueadas (tendo chegado a funcionar no povoado 14 delas). Um frigorífico – antigo Bordon, e hoje, Pampeano – veio suceder as charqueadas, sendo atualmente de propriedade de um grupo irlandês.

No entanto, até a década de 30, a paisagem natural traduzia com fidelidade o modelo econômico vigente da região da campanha gaúcha, ou seja, os personagens detentores do latifúndio agrário, herdeiros das antigas sesmarias, orientavam a matriz econômica, social, política e cultural. Esse contexto enraizou-se fortemente em toda a região, referenciado na sua principal cidade, Bagé, conhecida por ser a terra dos grandes fazendeiros e representantes do coronelismo dominante<sup>13</sup>.

13 Em Bagé, concentram-se também as atividades para a Metade Sul da Far-sul (Federação da Agricultura do RS), principal órgão representativo dos interesses dos ruralistas no Estado e, em Dom Pedrito e Bagé, já surgiram "milícias" ou, como preferem os ruralistas, "um serviço de segurança patrimonial" oferecido por empresas selecionadas e indicadas pela Anpru (Associação Nacional dos Produtores Rurais) aos fazendeiros.

Os primeiros imigrantes dedicaram-se, durante as décadas de 40 e 60, ao cultivo de trigo, tendo adquirido destaque nacional. Contudo, a política para o setor não permitiu a continuidade do desenvolvimento triticola. Durante o final da década de 60, os agricultores começaram a se dedicar a bovinocultura leiteira, atividade esta que, integrada às indústrias que ali surgiram, se mantém até hoje.

Os anos 40 foram também marcados pela mineração de carvão, em função da Segunda Guerra Mundial. O carvão, uma das riquezas do município, inspira o nome de "hulha". O carvão de pedra deixou de ser explorado no final da década e acredita-se que ainda representa para o município um potencial de desenvolvimento expressivo. Nos anos seguintes, passou a funcionar uma indústria de cerâmica – hoje, Cerâmica Bordignon. Foi nessa época que surgiram as primeiras intenções de emancipação.

No início dos anos 60, as idéias emancipacionistas ganharam força. Um grupo liderado por José Macke, Hugo Canto e Francisquino Kloppenburg, entre outros, formou uma Comissão de Emancipação, levando à emancipação de Hulha Negra, em 1965. O documento foi assinado pelo então Governador, Ildo Meneghetti, e a eleição para Prefeito e Vereadores fora marcada para o dia seis de março de 1966. No entanto, um mandado de segurança, impetrado pela Prefeitura de Bagé, foi julgado pelos tribunais da época sob alegações anti-democráticas, anulando o plebiscito e impedindo a criação do novo município. O final dessa década marcou o início da eletrificação rural, o auge da agricultura e a criação da primeira escola de primeiro grau completo. No final da década de 80, o antigo povoado contava com cerca de 600 casas, quase todas de propriedade dos moradores.

A partir da emancipação, ocorrida de fato em 1992, a cidade incorporou em seu caráter a presença da agricultura familiar, mesmo que ainda não

fugisse da condição de um município hegemonicamente formado por latifúndios. Integram-se nesse processo de ocupação fundiária até 1997, aproximadamente 550 famílias de agricultores familiares assentados pelos programas governamentais de reforma agrária. Desde então destacam-se expressivos investimentos na infra-estrutura agrária do município e uma evidente consolidação da atividade dominante (gado leiteiro), bem como da produção de sementes de olerícolas. Esta última se estabeleceu como uma atividade tecnificada e seletiva, ou seja, poucos agricultores integravam-se à indústria devido à própria orientação do processo produtivo.

Entre 1988 e 1993, realizou-se parte do assentamento de 282 famílias de novos colonos, segundo dados do MST. Entre 1997 e 2000, mais 349 famílias foram assentadas, totalizando 631, conforme pode ser observado na tabela abaixo. Em agosto de 2000, uma nova fazenda, a Capivara, foi ocupada por integrantes do MST, mas, após negociações e uma notificação judicial de reintegração de posse, os agricultores retiraram-se e aguardam uma avaliação do INCRA, avaliação esta que tem sido dificultada pelos fazendeiros locais<sup>14</sup>.

14 Cf. [www.revistasemterra.org.br](http://www.revistasemterra.org.br).

<b>MUNICÍPIO DE HULHA NEGRA</b>					
<b>REGIÃO DE BAGÉ</b>					
<b>ASSENTAMENTO</b>	<b>ÁREA</b>	<b>FAMÍLIAS (TOTAL)</b>	<b>FAMÍLIAS (MST)</b>	<b>DATA</b>	<b>ORIGEM</b>
ABRINDO FRONTEIRAS	1514,9	68	68	26/12/99	ESTADO
BOA AMIZADE	745,4	27	27	01/01/89	ESTADO
CHE GUEVARA	1187,1	50	50	04/02/00	ESTADO
CONQUISTA DA FRONTEIRA	2321,2	91	91	01/01/89	ESTADO
CONQUISTA DA VITÓRIA	242,8	9	9	01/01/89	ESTADO
CONQUISTA DO ARVOREDO	410,5	15	15	01/01/89	ESTADO
CONQUISTA DO FUTURO	669,5	34	34	04/02/00	ESTADO
JAGUARÃO	2890,3	116	116	02/10/97	INCRA
MISSÕES DO ALTO URUGUAI	228,1	10	10	01/01/90	ESTADO
NASCE UMA ESPERANÇA	282,4	12	12	01/01/90	ESTADO
NOVA GERAÇÃO	257,8	10	10	03/02/00	ESTADO
NOVA QUERÊNCIA	1420,5	59	59	03/03/00	ESTADO
NOVA UNIÃO I	803,1	28	28	01/01/88	ESTADO
NOVA UNIÃO II	174,2	7	7	01/01/88	ESTADO
SANTA ELMIRA	1411,2	53	53	01/01/89	ESTADO
SANTO ANTÔNIO	294	23	23	01/01/93	ESTADO
UNIDOS VENCEREMOS	297,1	12	12	04/02/00	ESTADO
VITÓRIA SÃO JOÃO	152,6	7	7	01/01/90	ESTADO
<b>TOTAL DE FAMÍLIAS</b>		<b>631</b>	<b>631</b>		

Fonte: Secretaria Estadual do MST do RS<sup>15</sup>.

15 In [www.portoweb.com.br/mstrs/assentamentos.asp](http://www.portoweb.com.br/mstrs/assentamentos.asp)

16 BROSE, 2000, p. 227.

Nos dias de hoje, Hulha Negra é um pequeno município rural (5.349 habitantes, segundo o censo de 2000; mas com uma considerável área territorial de 1.146,3 km<sup>2</sup>), sob a área de influência de Bagé, município vizinho e principal referência na região. Hulha Negra, que também já se chamou Rio Negro, quando era distrito de Bagé, caracteriza-se "por uma estrutura fundiária baseada na agricultura familiar, com 80% das 1.112 propriedades tendo menos de 50 hectares, e uma produção rural – agrícola e não-agrícola – diversificada e artesanal"<sup>16</sup>. Quase 60% de sua população reside na zona rural, vivendo a maior parte de seus habitantes mais antigos (colonos de origem alemã) da renda proveniente do "tambo", comércio de leite *in natura* para laticínios da região, porém com pouca remuneração para os produtores por se tratar de um produto de baixo valor agregado. Pode-se dizer que a grande maioria dos agricultores familiares, de uma forma ou de outra, trabalham com a atividade leiteira.

17 Segundo o atual secretário de Agropecuária de Hulha Negra, no entanto, são 15 os assentamentos concluídos e outros nove em processo de instalação.

No entanto, a situação econômica dos agricultores familiares em Hulha Negra é diversificada. Um estudo promovido pela prefeitura em parceria com a Emater, no primeiro semestre de 1997, identificou uma situação de estratificação entre agricultores consolidados, não-consolidados e assentados, conforme veremos a seguir. Localizado na chamada Metade Sul do Estado – área de grandes latifúndios –, o município diferencia-se, juntamente com Candiota, daqueles ao seu redor, por abrigar em seu território 18 assentamentos de colonos, alguns bastante recentes, fruto da reforma agrária promovida sobretudo pelo Estado do RS (17 assentamentos)<sup>17</sup>, conforme apontado acima. Hoje estão instaladas no município três cooperativas de agricultores assentados: a Coopaul (Cooperativa de Produtores Agropecuários de União Libertadora Ltda.), a Cooptil (Cooperativa de Produtores Trabalho Integração) e a Cooperal (Cooperativa Regional dos Agricultores Assentados Ltda.), a mais antiga delas.

18 Cf. BROSE, 2000, p. 183-6 e o sítio da Cooperal, em [www.alternet.com.br/bionatur/cooperal.html](http://www.alternet.com.br/bionatur/cooperal.html).

A Cooperal foi fundada em 12 de julho de 1992, contando com cerca de 800 associados, com o objetivo de ser a ferramenta de organização para os agricultores assentados desenvolverem sua produção e criar alternativas para a pequena propriedade familiar. Desde então, a Cooperal procurou identificar as matrizes produtivas da região e construir um plano de desenvolvimento sustentável, no sentido de promover a produção da economia dos assentados. A produção de sementes de hortaliças foi definida como uma das prioridades, em função de ser a região, historicamente, a única do país especializada na produção de sementes de alta qualidade de cenoura, cebola e coentro. No verão de 1997, a cooperativa elaborou um projeto para buscar o nicho de mercado da produção agroecológica de sementes, uma iniciativa pioneira na América Latina. O sucesso da experiência levou à ampliação da área cultivada e do número de famílias participantes (de seis para 14 hectares; e de 12 para 60 famílias). Atualmente, a cooperativa trabalha exclusivamente com sementes agroecológicas, com uma marca própria a "bionatur"<sup>18</sup>.

Segundo o estudo do PNUD (Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento) de 1996, o Estado do RS tem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais elevado do país (0,871), seguido pelo Distrito Federal, São Paulo e Santa Catarina. "Dos 50 municípios brasileiros mais bem colocados no ranking do IDH do PNUD, em 1996, 19 são gaúchos. O RS tem a menor taxa de mortalidade infantil entre todos os estados, está em sexto lugar quanto à renda familiar *per capita* e está em quarto lugar quanto à parcela da população que tem 12 anos ou mais de estudo (...) mas uma análise mais acurada de indicadores sociais e econômicos referentes à área rural no RS traz à tona a 'face perversa da exclusão social'"<sup>19</sup>, ou seja, o nível de desenvolvimento sócio-econômico entre os municípios é bastante variado.

Ao tomarmos como medida diversas variáveis para compor indicadores, conforme pode ser observado na tabela abaixo, dentre os 427 municípios gaúchos estudados no período 1991-96<sup>20</sup>, o de Hulha Negra ocupava a posição 389 no cômputo geral dos quatro blocos (condições de domicílio e saneamento, educação, saúde e renda) empregados pela FEE<sup>21</sup> para a definição do Índice Social Municipal Ampliado (ISMA). Situava-se entre um dos piores quanto à Educação (402º), sua situação também não era das melhores nos critérios de Condições de Domicílio e Saneamento (339º) e Renda (282º), o que o caracteriza como um dos municípios carentes que integram "o cinturão de pobreza do Escudo Cristalino, com solos fracos, que ocupa a maior parte da Metade Sul do Estado"<sup>22</sup>.

### Índice Social Municipal Ampliado no Rio Grande do Sul, por bloco de variáveis e geral, média do período 1991-96

MUNICÍPIO	CONDIÇÕES DE DOMICÍLIO E SANEAMENTO		EDUCAÇÃO		SAÚDE		RENDA		GERAL	
	índice	ordem	índice	ordem	índice	ordem	índice	ordem	índice	ordem
<b>Hulha Negra</b>	<b>0,23</b>	<b>339</b>	<b>0,38</b>	<b>402</b>	<b>0,40</b>	<b>138</b>	<b>0,35</b>	<b>282</b>	<b>0,34</b>	<b>389</b>

Fonte: FEE – Fundação Estadual de Economia e Estatística.

Se, por um lado, os PIBs *per capita* do Estado do Rio Grande do Sul e de Hulha Negra para o ano de 1998 (R\$7.186 e R\$6.625, respectivamente) demonstram uma pequena variação, aproximando aparentemente o município da média do estado, devemos, entretanto, considerar que esse indicador não reflete a maneira como está estratificada a sociedade local, composta tanto de fazendeiros quanto de assentados do MST. A evolução do PIB municipal e do PIB *per capita*, por sua vez, apontam para um crescimento no período 1996-98, como pode ser percebido na tabela abaixo. Mas, de qualquer forma, esse crescimento não pode ser avaliado como resultado positivo do impacto econômico promovido por alguma política pública municipal implementada durante o período. Para os anos em que foram implementadas as políticas municipais aqui em questão (1998-2000), não há sequer dados disponíveis.

19 Cf. BROSE, 1999, p. 22.

20 O Estado do RS conta hoje com 497 municípios.

21 "O ISMA procura elencar os municípios e as regiões do Estado segundo suas condições sociais e econômicas. Representa um avanço em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano da ONU, apresentado no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996 (1996), e ao Índice de Desenvolvimento Social (1996), trabalho anterior da própria FEE. Esse avanço refere-se, principalmente, ao maior número de variáveis (15) e ao período analisado (1991 a 1996). No que se refere a *Condições de Domicílio e Saneamento*, foram selecionadas as seguintes variáveis: média de moradores por domicílios, proporção de domicílios urbanos abastecidos com água tratada e proporção de domicílios urbanos com coleta de esgoto cloacal. No bloco *Educação*, as variáveis utilizadas foram: taxa de reprovação do ensino fundamental, taxa de evasão do ensino fundamental, taxa de atendimento no ensino médio e taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais. As variáveis selecionadas no bloco *Saúde* foram: unidades ambulatoriais por 1.000 habitantes, leitos hospitalares por 1.000 habitantes, número de médicos por 10.000 habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso e taxa de mortalidade de menores de cinco anos. O bloco *Renda* é composto pelas seguintes variáveis: concentração de renda, proporção da despesa social no orçamento municipal (educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, e assistência e previdência) e Produto Interno Bruto *per capita*. O ISMA total de cada município e os índices de cada bloco variam de zero a um, representando, respectivamente, as piores e melhores situações encontradas no período 1991-96. Assim, quanto mais o Índice se aproximar do valor um, melhor é a situação do município analisado". Cf. [www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br).

22 Cf. BROSE, 2001, p. 18.

**Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto *per capita*,  
a preços de mercado, Hulha Negra, 1996-98, em R\$**

<b>Ano</b>	<b>PIB Municipal</b>	<b>PIB per Capita</b>
1996	29.797.521,00	5.956,00
1997	31.012.805,37	6.142,00
1998	33.778.698,73	6.625,00

23 In: [www.fee.tche.br/PIB municipal](http://www.fee.tche.br/PIB_municipal)

Fonte: FEE – Fundação Estadual de Economia e Estatística<sup>23</sup>.

Uma avaliação da evolução da arrecadação dos tributos municipais tampouco permite grandes conclusões acerca de uma suposta dinamização ou crescimento na economia do município. Nota-se que houve uma queda no total das receitas arrecadadas em torno de 15% no primeiro ano do governo Campani (1997) em relação ao ano anterior e um aumento de 9% entre 1997 e 1998, de acordo com a tabela abaixo. A variação na arrecadação de cada um dos impostos demonstra que a do IPTU foi a mais surpreendente entre os anos de 95 e 96, representando um aumento de mais de 100%; de 96 para 97 ainda houve um aumento na arrecadação da ordem de 11%, a qual decaiu um pouco menos de 4% entre 1997 e 1998. Para os demais impostos, nota-se uma tendência de queda na arrecadação, salvo quanto às taxas municipais que oscilaram e continuaram crescendo no período para o qual dispomos de dados.

**Valores dos tributos municipais arrecadados entre os anos de  
1995-1998, em R\$**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
IPTU	14.916,11	29.967,77	33.386,81	32.103,47
ITIBI	28.457,14	38.181,23	17.244,80	23.145,58
ISSQN	21.126,02	10.506,41	11.011,34	13.078,00
ISVVC	1.780,17	196,99	0,00	0,00
Taxas	21.575,55	20.036,59	22.405,93	23.304,37
<b>Total</b>	<b>87.854,99</b>	<b>98.888,99</b>	<b>84.048,88</b>	<b>91.631,42</b>

Fonte: Anuário Estatístico do RS, 1998, v. 30.

A análise da evolução dos tributos estaduais apresenta um aumento de 24,5% no repasse do ICMS de 1996 para 1997. De 1997 para 1998, o novo aumento, agora da ordem de 60% em relação ao ano anterior, veio ampliar as receitas municipais, conforme pode ser visto abaixo.

**Repasse do ICMS para o município de Hulha Negra, anos 1995-1998**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
ICMS	69.031,77	58.443,77	72.580,68	116.345,70

Fonte: Anuário Estatístico do RS, 1998, v. 30.

Porém, uma análise da composição das receitas arrecadadas e despesas efetuadas nos dois primeiros anos do governo Campani demonstra um significativo aumento de 1997 para 1998, como podemos verificar abaixo. O total das receitas aumenta de quase R\$ 2 milhões para R\$ 3,3 milhões e o das despesas, de R\$ 2 milhões para quase R\$ 3,5 milhões. É certo que também houve um aumento nas receitas correntes (de quase R\$ 2 milhões para R\$ 2,4 milhões), mas as receitas de capital arrecadadas saltam de R\$ 39,28 em 1997, para R\$ 896 mil, em 1998 (!), o que pode representar alguma operação de crédito efetuada pela administração, provavelmente algum empréstimo contraído ou financiamento realizado<sup>24</sup>.

### Receitas arrecadadas e despesas realizadas pelo município de Hulha Negra (1995-98)

Receitas Arrecadadas	1995	1996	1997	1998
Correntes	1.918.755,25	1.957.215,34	1.989.999,41	2.419.268,34
de Capital	0,00	45.849,63	39,28	896.053,11
Total	1.918.755,25	2.003.064,97	1.990.038,69	3.315.321,45

Fonte: Anuário Estatístico do RS, 1998, v. 30.

24 De acordo com o secretário de Agropecuária, a atual administração herdou uma dívida de R\$ 1,2 milhão, da qual R\$ 900 mil referem-se ao INSS. Considerando-se que o orçamento anual de Hulha Negra é de cerca de R\$ 3 milhões, o montante é bem significativo.

### Despesas realizadas

Despesas Realizadas	1995	1996	1997	1998
Correntes	1.629.541,49	1.812.289,70	1.896.395,02	2.950.351,64
de Capital	277.194,09	406.662,18	105.262,60	548.373,05
Total	1.906.735,58	2.218.951,88	2.001.657,62	3.498.724,69

Fonte: Anuário Estatístico do RS, 1998, v. 30.

Quanto à situação político-administrativa do município, a primeira legislatura, que compreendeu os anos 1993-1996, foi comandada pelo atual prefeito (reeleito para o mandato 2001-2004, com 61,55% do votos), Marco Antonio Canto, do PDT. As eleições municipais de 1996 – ocasião da eleição do prefeito que iria implementar as políticas que são objeto deste estudo – foram muito concorridas e o candidato da coligação PT-PSB, Fernando Campani, foi eleito com 963 votos (33,58%), apenas dez a mais que o seu principal oponente do PDT. Na verdade, os dados do TRE demonstram que a disputa política no município foi bastante equilibrada, contanto cada um dos três candidatos com cerca de 1/3 do total de votos válidos, conforme a tabela abaixo.

## Hulha Negra - Eleições municipais 1996

### Prefeito

Número	Nome	Legenda	Votos	Percentual Válidos	Situação
13	Fernando Campani	PT/PSB	963	33,58%	Eleito
12	Jaci Jacinto Coelho	PDT	953	33,23%	Não eleito
11	Carlos Renato Teixeira Machado	PPB/PMDB	925	32,25%	Não eleito
	Votos Brancos		27	0,94%	
	Votos Nulos		55		
	Total Apurado		2923		

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral, in [www.tre-rs.gov.br/eleicoes/ele96/](http://www.tre-rs.gov.br/eleicoes/ele96/).

Fernando Campani não contava com a maioria na Câmara dos Vereadores e, conforme seu depoimento, foram conflituosas as relações com o Legislativo durante todo o seu mandato. A tabela abaixo aponta o preenchimento dos nove cargos de vereadores para a legislatura 1997-2000.

### Vereador

Número	Nome	Legenda	Votos	Percentual Válidos	Situação
11650	Leo Roque Kloppenburg	PPB	249	8,78%	Eleito
13613	Volnei Domingo Manfron	PT/PSB	218	7,69%	Eleito
12607	Loiracy Cavalheiro Rodrigues	PDT	162	5,71%	Eleito
12655	Ronaldo Hobuss Hoesel	PDT	147	5,18%	Eleito
13611	Tania Maria De Oliveira Avila	PT/PSB	128	4,51%	Eleito
12630	Luiz Carlos Coelho Cabral Jorge	PDT	118	4,16%	Eleito
13622	Dalvir Zorzi	PT/PSB	109	3,84%	Eleito
12666	Luis Mario Barbosa	PDT	104	3,67%	Eleito
11699	Waldemar Martin	PPB	88	3,10%	Eleito

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral, in [www.tre-rs.gov.br/eleicoes/ele96/](http://www.tre-rs.gov.br/eleicoes/ele96/).

Vejamos agora como foram planejadas as ações voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar em Hulha Negra e qual foi o principal instrumento empregado nesse sentido, o Programa de Oportunidades de Mercado.

## O Programa Oportunidades de Mercado e apoio à agricultura familiar

Em abril de 1999, o Instituto Pólis realizou em São Paulo o "Painel sobre Experiências Significativas de Ação Local de Abastecimento Alimen-

tar", coordenado por Renato S. Maluf. Convidado a apresentar a experiência desenvolvida no município que governava, Fernando Campani apresentou um resumo, a partir de um ficha de descrição elaborada pelo coordenador, do qual transcrevemos alguns trechos a seguir.

"A administração municipal de Hulha Negra, após diagnosticar este potencial produtivo e mercadológico, desencadeou um programa central para incrementar e qualificar a produção agropecuária da pequena propriedade, o processamento industrial (caseiro) e a inserção competitiva em diferentes nichos do mercado regional. A estratégia do programa se alicerçou em três eixos: *capacitação e organização; crédito e extensão rural; e mercado.*

As ações do programa obedeceram inicialmente a um cronograma que priorizou o primeiro eixo fundamental: treinar e organizar o público-piloto. Foram desenvolvidos vários cursos de aperfeiçoamento do processo industrial e, simultaneamente, o apoio às iniciativas associativas dos pequenos agricultores, bem como criação de organizações competentes para viabilizar as relações de co-operação e garantia de negócios em vista.

Foi iniciada, em 1998, a viabilização de microcréditos às iniciativas agroindustriais de pequeno porte. O público a ser contemplado prioritariamente com crédito são as organizações associativas incluídas nos programas de capacitação e treinamento. Começamos a tratar o programa como um plano de negócio para nossos pequenos empresários. Acreditamos na possibilidade de fixar os produtos no imaginário do consumidor e, para isso, criamos a marca "Da Hulha", que passará a expressar e representar todas as virtudes dos nossos produtos sem esquecer o enfoque na cidade de Hulha Negra.

Dedicamos um profissional para fazer a assistência técnica da "porteira para fora", orientando os produtores a trabalharem o produto nos pontos de venda, sob vários aspectos, tais como apresentação do produto, embalagens, higiene, apresentação pessoal, garantindo, entre outras ações, a fixação da marca "Da Hulha" no mercado.

Ainda no que se refere aos serviços de apoio, chamamos atenção para o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) que realiza a inspeção sanitária dos produtos de origem animal. Esse procedimento gera uma demanda significativa uma vez que o trabalho é realizado pelo técnico responsável, que vai de casa em casa.

O terceiro eixo fundamental do programa denominamos "Ações Integradas para o Mercado". Assim o entendemos pois desencadeamos várias frentes que possibilitam o escoamento do produto. (...)

Os recursos vêm do orçamento municipal. A prefeitura utiliza 19% do orçamento para investimento. Os programas são recentes, tendo

sido iniciados em 1998, quando a atual administração municipal assumiu [sic], imprimindo um governo democrático e popular, através da organização de conselhos municipais de base. No que tange especificamente ao programa de merenda escolar, trata-se de um mercado alternativo que iniciamos em 1998 que já apresenta uma repercussão qualitativa expressiva. Além de representar uma alternativa de mercado para os produtores do programa, garantimos o consumo de alimentos da própria localidade. Destacamos este aspecto porque ainda é convencional, na maioria dos municípios brasileiros, o fornecimento de enlatados de origem distante do consumo"<sup>25</sup>.

25 Cf. MALUF, 1999, p. 48-51.

A descrição acima foi elaborada no primeiro semestre de 1999, isto é, um ano após terem sido iniciadas as ações voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar no município. Conforme veremos a seguir, e baseados em informações coletadas por ocasião da visita de campo, nem tudo ocorreu de acordo com o previsto até o final da gestão do prefeito.

Para citar um exemplo, em Hulha Negra há um fundo rotativo municipal de crédito para a pequena agroindústria criado por lei pela administração 1993-1996 e regulamentado por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. O conselho, que possuía poder deliberativo, liberava financiamentos de até R\$3 mil para os projetos aprovados, com um ano de carência e um ano para serem quitados. Os recursos do fundo correspondiam a 2,6% da receita total do município, distribuídos em 0,8% para o FRAPEI (Fundo Rotativo de Apoio ao Pequeno Estabelecimento Industrial) e 1,8% para o FRAPER (Fundo Rotativo de Apoio ao Pequeno Estabelecimento Rural). Hoje, esses dois principais instrumentos de crédito rural acumulam juntos um saldo negativo de R\$ 75 mil (R\$ 15 mil e R\$ 60 mil, respectivamente, segundo informações do atual secretário de Agropecuária, sendo a inadimplência avaliada como devida à baixa capitalização dos produtores)<sup>26</sup>.

26 Conforme consulta por nós realizada na sede da Câmara Municipal de Hulha Negra, durante o seu mandato o prefeito Campani enviou vários projetos de lei para o Legislativo visando a conceder anistia aos agricultores do pagamento das dívidas contraias com ambos os fundos. Todos, entretanto, foram vetados pelos vereadores.

Vejam, antes, como se deu a concepção do programa de apoio ao fortalecimento da agricultura familiar e como foi realizada a seleção dos agricultores familiares beneficiados.

Em 1997, primeiro ano de mandato do prefeito, técnicos da prefeitura e do escritório local da Emater identificaram um grande potencial de produção nas unidades familiares e preocuparam-se em desenhar uma política de abastecimento para o município, baseada no apoio ao processo de agregação de valor à essa produção, buscando além disso, outros nichos de mercado para os produtos coloniais. Um diagnóstico do padrão de consumo da sede do município foi elaborado e apresentado para os produtores, indicando o potencial de mercado existente.

Segundo depoimento recente de Campani: "Percebemos que a presença de um novo quadro fundiário é fundamental para o desenvolvimento local, identificado com a diversificação da matriz produtiva e o reflexo nas novas

cadeias econômicas que se estabelecem ou se potencializam. Não obstante, devemos considerar que a agricultura familiar no país é desprotegida e os canais de mercado são estreitos e seletivos para garantir a viabilização da agricultura familiar como um todo. Desta forma entendemos que as políticas públicas devem ser orientadas para equacionar as possíveis diferenças geradas pelo modelo liberal-darwinista que orienta a economia do país. Por isso, o governo que se instalou no município de Hulha Negra em janeiro de 1997, propôs, estrategicamente, a execução de um plano de ação que fortalecesse a agricultura familiar e promovesse um novo e diversificado mosaico sócio-cultural de oportunidades econômicas para todos".

O Plano de Desenvolvimento Econômico elaborado pelo prefeito e sua equipe compreendia vários programas: fruticultura, olericultura, agroindústria caseira, bacia leiteira, distrito industrial, frentes de trabalho e oportunidades de mercado. Como não dispomos de informação sobre todos os programas, daremos maior atenção ao Programa Oportunidades de Mercado (POM) que, ao que parece, se destacou dentre os demais.

O POM, como um todo, tinha como principal objetivo criar mecanismos de incremento da renda dos agricultores familiares mais descapitalizados, os quais eram, portanto, os seus beneficiários diretos. Para proporcionar aos pequenos agricultores alternativas de renda e acesso aos mercados potenciais, foi realizada durante o primeiro semestre do ano de 1997 a identificação desse público-alvo. Na estratificação dos agricultores familiares foram considerados três grupos: os "consolidados", agricultores independentes do ponto de vista econômico; os "não-consolidados", agricultores que dependem da renda de outras atividades não agrícolas ou empregos eventuais, geralmente proprietários de áreas abaixo de 15 hectares e com alto grau de descapitalização; e os "assentados", os agricultores beneficiados pelos programas de reforma agrária.

Foram considerados como público prioritário do POM os agricultores "não-consolidados" e os "assentados". Calculou-se que esse público envolvia aproximadamente 450 famílias de um universo de 550 identificadas até o primeiro semestre de 1997. Observou-se ainda que a maior parte do público prioritário era de agricultores assentados. A equipe optou por não estratificar este público, apesar de perceber que alguns deles já podiam ser incluídos no grupo dos "consolidados". Os programas governamentais foram elaborados a partir do diagnóstico participativo em cada comunidade rural do município. Foram valorizados também a experiência e os dados da Emater para realizar este recorte do público-alvo.

Como estratégias para a execução do POM, implantou-se um Serviço de Inspeção Municipal (SIM), que garantia e certificava a qualidade dos produtos, e buscou-se a motivação organizacional e o apoio ao associativismo e cooperação, por meio de treinamentos e capacitação. O programa contou ainda com a captação de recursos externos. O escritório muni-

cipal da EMATER, criado em 1996, foi o principal parceiro da prefeitura. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, gestora do programa, trabalhava em conjunto com as secretarias da Saúde e Ação Social e da Educação, com a Procuradoria Jurídica e uma Comissão de Licitação.

A partir do diagnóstico realizado, foram definidas as ações a serem desenvolvidas pelo POM, que se articulou em três sub-programas: a) merenda escolar regionalizada (mercado institucional); b) integração agricultura/indústria; e c) criação de novos nichos de mercado para a agricultura familiar. Apresentamos abaixo uma descrição dos sub-programas, em função das informações disponíveis para cada um deles, e o número de famílias beneficiadas, segundo dados fornecidos pelo ex-prefeito.

## **Mercado institucional**

Trata-se de um mercado alternativo criado por uma reorientação das compra efetuadas pela prefeitura para o fornecimento da merenda escolar e da alimentação hospitalar. Segundo dados do Boletim Dicas, o município atendia a mais de 1.300 alunos com duas refeições diárias em média, podendo chegar a quatro, nos casos em que os alunos viessem de lugares mais distantes da zona rural. A denominação "alternativo" deve-se a que o programa não reproduzia o padrão anterior de aquisições, de modo que a participação de grandes empresas ficasse restrita a uma pequena fatia do total (2%). Para viabilizar a participação da produção familiar local foi criada uma associação com caráter comercial, a Associação dos Produtores Coloniais de Hulha Negra (APROCOHN), na qual estavam representadas as comunidades rurais do município.

A APROCOHN adquiria os produtos dos agricultores que emitem talão do produtor e vendia para a prefeitura, mediante emissão de nota fiscal, fornecendo cerca de 70% da merenda escolar. Estavam associados, em 1998, 27 produtores, no mínimo um em cada localidade do município, de forma que o produtor pudesse entregar os produtos diretamente na escola de sua localidade. Produtos como açúcar, óleo e sal eram licitados para outros fornecedores<sup>27</sup>.

Ao mesmo tempo, a administração municipal passou a adotar um enfoque cultural na composição das refeições oferecidas aos alunos, valorizando produtos locais ou que preservassem características típicas dos hábitos da população, como, por exemplo, a chimia (um tipo de doce), a cuca (um tipo de bolo), iogurte, ovos caipiras, etc. A elaboração do cardápio envolvendo a participação social, inclusive dos agricultores, no Conselho da Merenda Escolar, permitia que as especificações dos produtos a adquirir fossem explicitadas nos procedimentos de compra do programa, fazendo menção à procedência da chamada produção colonial e ao valor biológico. Isso garantia a oferta de produto de boa qualidade por um lado, e, por outro, a agregação de valor por parte do próprio agricultor. Esses procedimentos permitiam ainda

27 Cf. BROSE, 2000, p. 228.

que os produtores estivessem legalmente habilitados para participar do processo licitatório de compras por meio da associação, e naturalmente em condições de oferecer os produtos com as especificações pedidas<sup>28</sup>.

28 Cf. PAULICS e MALUF, 2000.

De fato, criaram-se meios para que os agricultores pudessem não apenas participar da licitação, mas ter oportunidades de vencer a concorrência. Tratou-se, segundo o ex-prefeito, de uma decisão política pela especificação detalhada, e aperfeiçoada ano a ano, de cada um dos itens a serem comprados (por exemplo, o nível de caroteno exigido nos ovos: a partir de um determinado nível, apenas os ovos de galinhas caipiras podem cumprir essa especificação), valorizando não apenas o menor preço, segundo a lógica oficial. A opção, no caso, é por uma "fuga dos enlatados" e da produção em escala industrial, capaz de oferecer a mercadoria mais barata, mas não necessariamente de melhor qualidade.

O repasse de recursos federais previstos na municipalização do programa da merenda escolar tem sido decrescente – R\$ 29 mil, em 1996; R\$ 27 mil, em 1997; e R\$ 24 mil, em 1998 – e a prefeitura teve de complementar o montante necessário. Em 1998, os gastos totais somaram R\$ 31 mil, sendo que a prefeitura arcou com os R\$ 7 mil que ficaram faltando para a compra de alimentos, além dos custos administrativos. A administração vinha conseguindo reduzir o custo unitário das refeições escolares, que foi de R\$ 0,22, em 1996; R\$ 0,12, em 1997 e R\$ 0,14, em 1998. Havia ainda um esforço de combater o desperdício, melhorando o aproveitamento dos alimentos pelas merendeiras, e reduzindo as perdas através da extensão rural junto aos produtores. A APROCOHN conseguiu vencer a concorrência durante os três anos consecutivos de vigência do programa (R\$ 16 mil, em 1998; R\$ 18 mil, em 1999 e R\$ 21 mil, em 2000), beneficiando 32 famílias.

## **Integração agricultura/indústria**

No município está instalada uma tradicional indústria de enlatados, antiga Bordon, que atualmente, conforme mencionado, é propriedade de um grupo de empresários irlandeses. O Frigorífico Pampeano especializou-se na produção de enlatados de carne para o mercado de exportação e calcula-se que tenha capacidade para absorver até 600 toneladas por safra da produção de tomate e cebola do município, que historicamente eram comprados nos mercados de Porto Alegre e São Paulo. Os contatos estabelecidos entre o prefeito e a Emater com os administradores do frigorífico possibilitaram que a compra da cebola e do tomate, utilizados na preparação dos produtos enlatados, fosse contratada antes da safra e com garantia de preço e volume. No primeiro ano, foi fornecida apenas a cebola; no segundo, a cebola (100 t) e o tomate (200 t). De acordo com o técnico da Emater, havia inicialmente 68 famílias inscritas (mas nem todas com contrato) e, ao final do primeiro ano, 72 entregaram a sua produção; porém, não foi pos-

sível descobrir como era estabelecido o sistema de cotas para as famílias que participaram desse sub-programa. Segundo informações do ex-prefeito, o público total beneficiado foi de 150 famílias.

Hoje, há interesse da atual administração em manter o programa "cebola e tomate", como ficou conhecido o programa de integração indústria/agricultura. Foi mantido o número de plantadores, priorizando as famílias pioneiras (cerca de 30), inscritas e com contrato. Um novo sistema de cotas foi estabelecido: 2.500 kg para os pioneiros; 1.500 kg para aqueles que já forneciam os produtos para o Frigorífico Pampeano, mas não tinham contrato e 1.000 kg para os agricultores mais recentes, isto é, que passaram a participar somente a partir dos dois últimos anos. O preço acertado para esta safra é de R\$ 0,70 para o quilo da cebola e R\$ 0,35 para o quilo do tomate.

## **Novos nichos de mercado**

Trata-se da criação de outras oportunidades para o escoamento da produção dos agricultores familiares.

- Mercado Eventual: Comercialização em eventos culturais e festas do município e região, com a participação do público organizado. Público beneficiado: 20 famílias.
- Feira Fixa: Desde 1996 funcionava no município uma feira semanal para atender os moradores da sede. No ano seguinte, avaliou-se como positivo o potencial de consumo na sede. No início de 1998, a feira foi organizada para ser ocupada pelos grupos comunitários. O seu fortalecimento deu-se pela programação de atividades mensais de venda de produtos coloniais, além das verduras e legumes, grupos de mulheres vendiam produtos de padaria, conservas e artesanato em lã. Em sistema de rodízio, um grupo atendia na feira e vendia os produtos dos demais grupos para evitar que todos os produtores tivessem que se deslocar de sua propriedade<sup>29</sup>. Os agricultores expunham e comercializavam produtos no quiosque da cidade construído para este fim. A prefeitura também implantou o vale-feira para facilitar a compra dos produtos pelos funcionários da prefeitura. Segundo os agricultores da Trigolândia, 150 funcionários da prefeitura eram potenciais compradores. Público beneficiado: 12 famílias.
- Central de Comercialização: Uma central de produtos da agricultura familiar construída à beira da BR-293, buscando o nicho de mercado "do asfalto", tradicional em outras regiões do Estado, porém raro na região. A prefeitura adquiriu a propriedade e realizou a construção, no âmbito do Programa Federal de Fruticultura para a Metade Sul. Com R\$ 50 mil do programa federal, foram construídas as instalações e a contrapartida da prefeitura permitiu ampliar o projeto original, criando um posto de vendas não apenas para frutas, mas tam-

29 Cf. BROSE, 2000, p. 227.

bém para produtos das unidades familiares. O espaço comercial foi inaugurado em 1999 e constitui o único ponto de venda de produtos coloniais em toda a rodovia, que tem um tráfego médio de 4 mil veículos/dia<sup>30</sup>. No novo projeto, o posto de vendas conta com a loja equipada com prateleiras e freezer, onde são expostas as mercadorias e recebidos os clientes e, externamente, há um armazém e dois quiosques para os produtos da lavoura, além de uma área para lavar as hortaliças e uma câmara fria. Todo o espaço foi cedido para administração em sistema de comodato para a APROCOHN, mas nem todas as instalações do Centro chegaram a ser totalmente concluídas e, aparentemente, a câmara fria nunca funcionou por falta de uma peça. Atualmente, no local são vendidos mel, ovos, pães e massas caseiros, cuca, broas e bolachas, doces, salgadinhos, marmelada, ambrosia, alho, lingüiça, salame, banha, carne de leitão e artesanato. Público beneficiado: 36 famílias.

30 Cf. BROSE, 2000, p. 228.

## **Situação atual e avaliação da política por parte dos gestores, dos beneficiários e dos usuários**

Entre as limitações elencadas pelo ex-prefeito a propósito da implementação do POM destacam-se o pequeno volume de recursos financeiros da prefeitura, um preconceito de parte da população local em relação à participação dos agricultores assentados, a crença de que os produtos industrializados são melhores, isto, é uma "cultura da merenda enlatada", a lentidão no processo de conscientização e capacitação e a falta de um espírito empreendedor e comercial entre os agricultores.

Como era de se esperar, a avaliação da política municipal por parte dos beneficiários e usuários não é a mesma. Os agricultores familiares avaliaram-na como bastante positiva, uma vez que o programa como um todo chegava a render-lhes, segundo o caso, até R\$ 500/mês (a variação se dava conforme o mês e em função dos produtos fornecidos e das vendas, entre um mínimo de R\$ 200 e um máximo de R\$ 500). Eles acreditavam também que o valor nutricional da merenda tinha melhorado sensivelmente em relação àquela que era servida anteriormente. Eram oferecidos leite, pães caseiros, bolacha, mel, rapadura de leite, iogurte e ovos.

No caso dos usuários da merenda escolar, entretanto, segundo as professoras entrevistadas, a composição do novo cardápio não agradou parte dos alunos, professores e pais, e também, segundo elas, houve problemas de irregularidade no fornecimento, sobretudo no último ano da gestão, quando o programa "se perdeu". É claro que devemos relativizar essas opiniões, uma vez que a disputa política no município polarizou-se à época das eleições, e a atual pesquisa foi realizada no corrente ano, que corresponde ao primeiro de governo do prefeito vitorioso. Além disso, o número

de professoras entrevistadas é insignificante dentro do universo do município (dentre as três, duas eram partidárias do atual prefeito e uma delas, que tinha votado pela reeleição de Campani, fez questão de insistir que a política do governo anterior tinha seu valor). Por outro lado, as professoras foram unânimes em afirmar que a idéia em si, da valorização dos produtos e dos produtores locais, com a manutenção dos recursos que eram destinados para o município no âmbito do próprio município, era boa.

Segundo elas, no começo do programa, os produtos tinham qualidade, mas houve com o passar do tempo uma diminuição tanto da quantidade quanto na qualidade. O leite era entregue diretamente pelos produtores e, como não era pasteurizado, mas apenas fervido pelos fornecedores em suas casas, havia a preocupação com uma possível contaminação do produto durante o transporte. Os demais produtos eram entregues pelo órgão da prefeitura, a SMEC (Secretaria Municipal de Educação e Cultura), e já no final da gestão, no ano eleitoral de 2000, houve ocasiões em que os produtos já chegaram estragados na escola, o que ocorreu após a troca do secretário.

Atualmente, uma nova licitação, envolvendo outras empresas de fora do município, foi realizada e a APROCOHN apenas conseguiu ganhar a concorrência para a venda de um dos produtos licitados – repolho –, no final decidiu-se por não fornecê-lo. Segundo o atual secretário de Agropecuária, havia "muita reclamação por parte dos pais das crianças em função da falta de periodicidade no fornecimento dos alimentos". Havia também um certo receio acerca da qualidade dos produtos oferecidos, tendo sido questionada a eficiência do Sistema de Inspeção Municipal (e aqui também temos que relativizar...). A avaliação das professoras é de que o menu é atualmente mais diversificado, composto de produtos industriais mas também de frutas e hortaliças.

A feira livre foi desativada pela atual administração e os agricultores mantêm a entrega dos produtos da horta diretamente para os seus antigos clientes. As festas do colono e de exposição de gado leiteiro continuam a acontecer na cidade, mas hoje não há nenhum mecanismo que privilegie os produtores locais.

O centro de comercialização à margem da rodovia ainda está funcionando, mas não como havia sido concebido inicialmente. As distâncias dentro do município e a dificuldade do transporte dos produtos não estimulam uma maior participação dos agricultores assentados, geralmente localizados a muitos quilômetros de distância da sede (os assentamentos que visitamos ficam a 35 km, mas há comunidades que distam em até 60 km), e às vezes é até mais rentável vender seus produtos (como o mel) em Porto Alegre, onde se consegue um preço melhor. Atualmente, os maiores beneficiados são os agricultores de origem alemã, cujas propriedades localizam-se na Comunidade de Trigolândia, a três quilômetros da sede. São eles também que formam a diretoria da APROCOHN, hoje praticamente desativada em virtude dos custos de sua manutenção. Questiona-se também o procedimento de concessão da

exploração da central de comercialização, cedido em sistema de comodato para a APROCOHN. Segundo o atual secretário de Agropecuária não houve aprovação da Câmara dos Vereadores, indispensável em ocasiões como essas.

## Considerações finais

Francisco de Oliveira afirma que "o desenvolvimento local é uma noção polissêmica, e necessariamente comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania"<sup>31</sup>, lembrando-nos que "as potencialidades e virtualidades do local são, em grande medida, políticas e efeitos da política(...) [e que] o local é de alguma maneira, uma construção das esquerdas"<sup>32</sup>. De fato, essa euforia em torno do "poder local" é motivada pela crença, difundida nos últimos anos, de que é possível exercer nesse nível de governo uma nova forma de poder e de gestão do Estado. E as experiências que tiveram êxito e/ou são inovadoras estão aí para comprovar que é possível realizar gestões mais populares, honestas e comprometidas com o interesse público. Porém, ainda conforme o autor acima, é importante que esse entusiasmo "não nos faça esquecer as dimensões do local", as suas limitações.

Como pudemos observar por ocasião da visita de campo, há uma distância entre a descrição idealizada de um programa em vias de execução e a sua realização concreta. Por melhores que sejam as intenções dos administradores públicos envolvidos, vários eventos e atores intervêm no cotidiano da vida política do município e o desenho e a implementação de políticas públicas podem tanto contribuir para uma tentativa de coordenação de interesses tornados públicos, quanto para uma polarização de interesses mantidos em segredo. No segundo caso, tornam-se explícitas as diferenças entre a ala da população beneficiada pelas ações da prefeitura e a outra, oposicionista.

Contudo, tampouco existem receitas ou metodologias infalíveis para "produzir" o desenvolvimento local. Conforme demonstrou Markus Brose, numa primeira avaliação das atividades desenvolvidas no âmbito do PRORENDA entre 1990 e 1994<sup>33</sup>, a propósito da experiência de utilização do método participativo como instrumento de um processo de mudança no delicado equilíbrio das forças sociais do sistema político de um município, "na maioria dos casos observaram-se duas reações-padrão: I) as iniciativas das famílias caíram no vazio. II) em alguns casos, as instituições foram francamente contrárias ao processo de organização e mobilização desenvolvido nas comunidades"<sup>34</sup>. Numa experiência posterior, realizada entre 1996 e 1998, em Canguçu, município também localizado na Metade Sul do RS e que também se caracteriza por uma estrutura fundiária baseada na agricultura familiar, mais uma vez constatou-se que um sem-número de variáveis influenciam os processos de coordenação e integração – num conselho municipal que realmente funcione – das instituições que atuam no meio rural com os representantes eleitos pelas comunidades rurais. Em Canguçu, apesar de várias reuniões e *workshops* terem sido rea-

31 OLIVEIRA, 2002, p. 13.

32 Idem, p. 25.

33 "O Projeto PRORENDA Agricultura Familiar foi iniciado em março de 1990 e tinha como objetivo iniciar e apoiar processos participativos de mudança que possibilitassem aos agricultores (as) familiares gaúchos – especialmente, as unidades familiares em transição – maior eficácia nas suas iniciativas comunitárias de melhoria da qualidade de vida. O foco principal do projeto esteve centrado na utilização de instrumentos participativos para que as famílias pudessem efetuar um diagnóstico conjunto com os técnicos acerca da realidade atual em sua localidade, priorizar suas demandas e elaborar um plano de ação a ser negociado e implementado em parceria com as organizações governamentais e não-governamentais que prestam serviço no meio rural". Cf. Brose, 2001, p. 18. Para uma avaliação do PRORENDA, ver BROSE, 1999.

34 Cf. BROSE, 2001, p. 18.

lizados, e de os órgãos públicos terem demonstrado interesse em participar nas negociações e articulações com as entidades envolvidas, o objetivo de revitalizar o Conselho de Desenvolvimento Rural, com ações efetivas baseadas num plano discutido entre todos os atores envolvidos, não conseguiu ser alcançado. Brose mostra como a questão do desenvolvimento econômico local está fortemente relacionada com a distribuição de poder dentro do município, isto é, trata-se de um processo que passa pela "redefinição de posições no sistema de tomada de decisões dentro do espaço municipal". No entanto, na maioria dos casos, aqueles que detêm poder de decisão não estão interessados em abrir mão dele em benefício de outras parcelas da população, normalmente excluídas quando da composição de um conselho municipal qualquer. A "prefeiturização" dos conselhos, aliás, é um fato corriqueiro.

Em outro trabalho sobre Hulha Negra, Brose afirma que o Orçamento Participativo Municipal foi implantado em 1997 e deu início a um projeto inovador na região. Como se sabe, seu principal objetivo é funcionar como instrumento de participação da população na gestão do município e de desconcentração da aplicação dos recursos públicos, possibilitando, ademais, a transparência na administração e uma qualificação da discussão pública sobre os rumos do município. O município de Hulha Negra foi dividido em 12 regiões de acordo com a distribuição dos moradores e uma certa unidade geográfica, sendo realizada uma assembleia aberta a todos os moradores. Os conselheiros eleitos (um para cada oito pessoas presentes na assembleia) integravam o Conselho Popular de Base daquela região e o conjunto dos 12 conselheiros regionais constituía o Conselho Municipal do Orçamento Participativo. A implantação de todo o processo enfrentou muitas dificuldades no primeiro ano, destacando-se os atritos com os vereadores. Além disso, enfrentou limitações em outros aspectos, como a difícil tarefa de mobilizar a população, a pequena rotatividade dos conselheiros e a participação ativa e continuada restrita a dez ou 15% da população<sup>35</sup>. Tais questões são um sinal de que a mera adoção do OP não é garantia para que os diversos setores da população estejam representados ou mesmo queiram estar representados.

Notei, em Hulha Negra, que havia entre as pessoas com quem conversei um forte sentimento de que o prefeito Campani governava para e em nome dos assentados e dos excluídos. Porém, isso não era considerado a principal virtude do governante e sim o seu defeito aos olhos dos eleitores/cidadãos. A cultura local distingue à sua maneira aqueles que são "da terra" e os "gringos". No caso, parece que tanto o prefeito Campani quanto os agricultores assentados eram considerados os gringos que tinham vindo inverter os valores, desestabilizar as conquistas da elite local – aqui incluídos os agricultores mais antigos da colônia alemã que, mesmo descapitalizados, desconfiavam dos interesses e das políticas públicas municipais que os beneficiavam<sup>36</sup>.

No governo de Campani, havia um claro projeto de desenvolvimento para o município, voltado para a viabilização dos assentamentos da reforma agrá-

35 Cf. BROSE, 2000, pp. 315-7.

36 Segundo um dos depoimentos colhidos, o apoio prestado por Campani a uma ocupação de terras por integrantes do MST da fazenda Capivara, em agosto de 2000, isto é, às vésperas da eleição, foi decisivo para a perda de votos de membros dessa comunidade, que sempre arrendaram terras na região como forma de ampliar a sua produção.

ria na região, promovida com a compra de terras pelo governo do Estado do RS. Segundo depoimento do ex-prefeito, durante o primeiro ano do seu mandato foi definido e redefinido o seu secretariado. Entre os técnicos disponíveis dentro dos quadros do partido, foram privilegiados aqueles efetivamente comprometidos com a causa do MST. Mesmo o apoio da prefeitura à criação de uma entidade única para participar das licitações, a APROCOHN, foi uma tentativa de articular politicamente os interesses dos agricultores familiares locais de origem alemã "não-consolidados", com os novos colonos assentados. Até aí, nenhum problema. No entanto, o seu plano de governo, apesar de aparentemente bem concebido, desconsiderou uma dimensão importante para a sua própria continuidade, isto é, talvez não tenha sido dada a devida atenção aos demais interesses existentes no complexo sistema de distribuição de poder do pequeno município. Se algumas intervenções – como a abertura de novas estradas e as obras de manutenção nas já existentes – eram mesmo indispensáveis para facilitar o escoamento da produção dos assentados e para tornar possível o acesso dos técnicos da Emater às propriedades<sup>37</sup>, era fundamental que toda a população tivesse consciência da importância dessas ações e também se sentisse valorizada graças a elas.

Afirmo acima, sem me preocupar em comprovar, que as políticas de desenvolvimento tendem a ter um caráter redistributivo e acabam por favorecer algumas parcelas da população em detrimento de outras. Em face dos limitados recursos disponíveis, poder-se-ia, no caso de Hulha Negra, optar por administrar em nome dos fazendeiros e da classe média "urbana" local; poder-se-ia, ao contrário, como se tentou, buscar viabilizar economicamente os mais desfavorecidos, de acordo com uma lógica de justiça social. No entanto, desde uma perspectiva republicana (da "coisa pública"), qualquer uma das duas iniciativas requer diálogo e publicidade quanto à intenção das políticas que serão implementadas e aos setores da sociedade que serão "favorecidos". O que quero dizer é que os cidadãos/eleitores podem, por um lado, acreditar que uma política de concessão de subsídios às empresas instaladas no município irá beneficiá-los com empregos; podem, por outro, concordar com a idéia de que políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar serão satisfatórias para todos e não apenas para alguns agricultores, desde que sejam convencidos disso. De qualquer modo, parece importante evitar que os agricultores considerados como "consolidados" pela política municipal sintam-se também "excluídos" das ações do poder público. Aqui a noção de desenvolvimento econômico local aparece como uma série de ações necessárias para promover a articulação política de interesses pulverizados, como o local privilegiado para a "publicização de interesses divergentes", como afirma Francisco de Oliveira.

Poderíamos ser levados a acreditar que os míseros recursos de que dispõe a prefeitura de um município do porte de Hulha Negra para investimentos<sup>38</sup>, mais a própria lógica institucional da política municipal (relações tensas entre o Executivo e o Legislativo, no caso de o pre-

37 Em julho de 1998, o Jornal Hune Cidade apresenta uma lista de obras executadas e projetos em andamento durante a gestão de Campani. A maior parte delas dizia respeito a obras de terraplenagem, drenagem e revestimento primário dos "corredores", isto é, as estradas de chão locais unindo comunidades, facilitando o transporte escolar e o escoamento da produção, bem como abertura de estradas em assentamentos, muitas vezes fruto de convênios com o INCRA. Foi também recuperada uma ponte, reformadas algumas escolas do município e construídos novos postos de saúde. Foram construídos, além disso, 2.600 metros de rede de distribuição de água numa comunidade e perfurado um poço para viabilizar a instalação de empreendimentos na área do Distrito Industrial. Entre os projetos em andamento, havia a divisão racional de áreas para assentamento, a construção de uma estação religadora para a melhoria do fornecimento de energia elétrica para o município, em parceria com a Cooper-sul, além de obras de saneamento básico, como a criação de uma lagoa de estabilização e ramais de coleta, definidas pelo orçamento participativo. Cf. Banco de dados "Projetos Municipais Inovadores no RS", do NUTEp (Núcleos de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul), disponível no site <http://nutep.adm.ufrgs.br/projetos/projhulhanegra.htm>.

38 Segundo o ex-prefeito, após pagar todas as despesas do município, sobravam 19% do orçamento para investimentos, o que no caso de Hulha Negra representaria hoje do total do orçamento anual, algo em torno de R\$ 3 milhões, cerca de R\$ 570 mil ao ano, o que dá uma média de R\$ 47.500 ao mês. Esses recursos, como vimos acima, eram empregados após discussão pela população representada pelos conselheiros do Orçamento Participativo.

feito não contar com a maioria na Câmara; cálculo político baseado na expectativa de reeleição, etc.) não favoreçam ações de longo prazo, podendo mesmo inviabilizar um projeto de desenvolvimento local por parte do município. O princípio de alternância no poder, em si mesmo uma garantia dos regimes democráticos, pode ter como conseqüência o total comprometimento das políticas públicas desenhadas e implementadas numa gestão, invertendo as prioridades e, por conseguinte, funcionar como um empecilho para a sua continuidade. Entretanto, acabaríamos vítimas da constatação de que nada pode ser feito e que é melhor deixar as coisas como estão.

É por isso que pouco a pouco parece amadurecer a idéia de que a meta do desenvolvimento local não poderá ser alcançada *apenas* por meio de políticas públicas. Trata-se, cada vez mais, como afirmam os técnicos do DESER, da "construção de uma nova cultura e de ações voltadas para a construção de um objetivo comum", surgindo o desenvolvimento local como "o resultado da ação articulada do conjunto dos diversos agentes sociais, culturais, políticos e econômicos, públicos ou privados, *existentes no município e região*, na construção de um projeto estratégico que orienta as suas ações a longo prazo" (grifo nosso).

Parece que o município tem a capacidade de implementar ações para favorecer o desenvolvimento local, mas ainda não se sabe o que faz com que algumas experiências, hoje consideradas inovadoras, surjam, consolidem-se, perpetuem-se e se disseminem. Ainda é cedo, portanto, para arriscar afirmações sobre de que forma as decisões isoladas das prefeituras, desvinculadas de uma articulação com outros níveis de governo, podem orientar e definir esse desenvolvimento.

## Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, José Eli. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Rio de Janeiro/Brasília, IPEA, Textos para discussão n. 641, abr 1999.

ABRAMOVAY, Ricardo. *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, Textos para discussão n. 702, jan 2000.

BROSE, Markus. *Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC/GTZ, 1999.

\_\_\_\_\_. *Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC/GTZ, 2000.

\_\_\_\_\_. "Quais são os limites do enfoque participativo no espaço político municipal? O exemplo de Canguçu/RS". In: *Participe – Revista da Associação Brasileira para a Promoção da Participação*, ano 1, n. 1, set 2001.

DESER - Departamento Sindical de Estudos Rurais. "Agricultura fami-

liar e desenvolvimento local: municipalização, diretrizes de desenvolvimento e propostas de políticas públicas". In: [www.deser.org.br](http://www.deser.org.br).

GUARANZIOLI, Carlos E. *Reforma agraria y globalización de la economía: el caso de Brasil*. Brasília, Convênio FAO/INCRA, abr 1999, mimeo.

KAYANO, Jorge. "O desenvolvimento local como oportunidade". São Paulo, Pólis, 2001 (mimeo).

MALUF, Renato S. *Ações Públicas Locais de Abastecimento Alimentar*. São Paulo, Pólis, Pólis Papers n. 5, 1999.

MELO, Marcus André. "Crise federativa, guerra fiscal e "Hobbesianismo Municipal": efeitos perversos da descentralização?". In: *Revista São Paulo em Perspectiva*. Fundação Seade, São Paulo, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. "Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?". In: CACCIA-BAVA, Silvio, PAULICS, Veronika & SPINK, Peter (orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV/EAESP, 2002.

OLIVEIRA, Sonia "Programa de abastecimento do município de Hulha Negra-RS". Ildes/Instituto Pólis, 2001, mimeo.

PAULICS, Veronika & MALUF, Renato. "Merenda escolar regionalizada". In: *Dicas – Idéias para a ação municipal*. São Paulo, Instituto Pólis, n. 168, 2000. Também disponível em [www.polis.org.br/publicacoes/dicas/151404.html](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/151404.html)

SILVA, Enid Rocha A. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998*. Rio de Janeiro/Brasília, IPEA, Textos para discussão n. 664, ago 1999.

VEIGA, José Eli. *Desenvolvimento rural. O Brasil precisa de um projeto*. USP, 1998, mimeo.

## Agradecimentos

Gostaria de agradecer a atenção do ex-prefeito, Fernando Campani, que me acompanhou durante os dois primeiros dias de visita de campo a Hulha Negra, disponibilizou-me alguns dados e me apresentou aos agricultores entrevistados. Aos técnicos da Emater, pelo apoio logístico, seja na locomoção dentro do município de Hulha Negra, seja pela utilização de suas instalações. Também sou grato ao atual secretário de Agropecuária de Hulha Negra, Claudio Schievelbein, por ter me recebido durante algumas horas e fornecido informações importantes; igualmente, às professoras do ensino fundamental, Sandra, Giane e Roselaine. Gostaria ainda de agradecer aos agricultores que nos atenderam de bom grado e mesmo calorosamente, largando por vezes seus afazeres e a lida com a terra para responder as questões que eu levava comigo. Ao Markus Brose, pela doação de suas publicações, indispensáveis à pesquisa; ao Ivan Prados, pelas orientações, sugestões e pacientes leituras realizadas nas primeiras versões do texto; e ao Eduardo Caldas, pelas dicas sobre orçamento municipal e finanças públicas. As imperfeições são de minha responsabilidade.



# Mini-distritos industriais e de serviços São José do Rio Preto/SP

**Renato Cymbalista**

Arquiteto e Urbanista,  
mestre pela FAUUSP e in-  
tegrante do corpo técnico  
do Instituto Pólis.

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos estados brasileiros um alto grau de autonomia para fixar as bases dos impostos de competência estadual, principalmente o ICMS. Na prática, essa liberdade traduziu-se em grandes renúncias fiscais, como objetivo de atrair investimentos<sup>1</sup>.

O papel usualmente desempenhado pelos municípios nesse quadro de guerra fiscal e na disputa por investimentos, tem sido a doação (ou quase) de terrenos, isenção de taxas e impostos locais e doação de infraestrutura. Os municípios amplificam, assim, as vantagens para o capital e drenam as receitas públicas em nome da dinamização da economia local.

O objeto de cobiça desses mecanismos de guerra fiscal são em geral as grandes indústrias, supostamente grandes empregadoras e geradoras de efeito multiplicador sobre as dinâmicas locais. Na realidade, os efeitos da guerra fiscal têm sido perversos em vários sentidos. O enfraquecimento das receitas estaduais e municipais é apenas um deles. Nos locais onde a grande indústria acaba efetivamente se instalando, ocorre quase sempre um grande fluxo populacional – gente sem perspectivas em seus locais de origem em busca do Eldorado – seguido do aumento da precariedade urbanística e da violência<sup>2</sup>. É este o caso, por exemplo, das regiões de Campinas e Curitiba, esta última claramente industrializada com o apoio de artifícios da guerra fiscal, cujos efeitos perversos sobre as contas públicas recém começam a emergir.

Os impactos dos grandes distritos industriais sobre o espaço urbano são igualmente perversos. À medida que o poder público cria imensos territórios de uso homogêneo para a indústria, cria também grandes so-

1 MELO, Marcus André, "Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo municipal': efeitos perversos da descentralização". In: São Paulo em Perspectiva, vol. 10 no 3, p. 11.

2 ROLNIK, Raquel, "Exclusão territorial e violência"(mimeo).

brecargas para o sistema de transporte: os trabalhadores têm que viajar toda manhã rumo ao distrito industrial (em geral, distante das áreas centrais da cidade, pela necessidade de grandes terrenos ou por prerrogativas ambientais) e retornam no final da tarde. No limite, essa configuração espacial cria os conhecidos bairros-dormitório, esvaziados durante o dia, enquanto os bairros de trabalho desertificam-se.

Como muitos municípios oferecem vantagens para a instalação de grandes indústrias, ocorre uma sobreoferta de terras e incentivos, altamente vantajosa para os poucos grandes investidores. Além das vantagens para os investimentos (em detrimento das receitas municipais), isso resulta nos inúmeros distritos industriais desocupados que podem ser vistos em cidades brasileiras de todos os tamanhos.

Nesse quadro, vale a pena debruçarmo-nos sobre um exemplo que destoa dessa triste prática. O município de São José do Rio Preto, no Noroeste do Estado de São Paulo, vem operando há anos uma política de desenvolvimento econômico com características bastante diferentes daquelas acima descritas. Ao invés de disputar os poucos e concorridos grandes investimentos, o município vem praticando – com governabilidade e continuidade administrativa – uma política de estímulo e viabilização de micro e pequenos empreendimentos industriais e de serviços, política pensada de forma integrada ao desenvolvimento urbano local.

Este texto enfoca especificamente a experiência de São José do Rio Preto, abrindo-se a uma série de questões que essa experiência desperta: até que ponto um município distante dos maiores centros econômicos e difusores de tecnologia pode provocar o desenvolvimento econômico com base no potencial empreendedor local? Quais os limites de uma experiência desse tipo? De que maneiras podem se estabelecer as relações do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento urbano e social? E, sobretudo, até que ponto está ao alcance do poder público interferir nesses processos?

## **A realidade local**

A experiência dos minidistritos industriais e de serviços só pode ser compreendida a partir do conhecimento da realidade local, pré-existente ao Programa. Discorrendo um pouco sobre as peculiaridades locais, estaremos de certa forma, percorrendo o caminho da compreensão dessa realidade, feito pelo próprio poder público no processo de construção da política dos minidistritos. Dessa forma, o texto propõe-se a deixar claro que o desenho da intervenção não foi “tirado do bolso do colete” dos gestores – não sendo, portanto, clonável de forma acrítica sobre qualquer realidade política, social ou urbanística.

São José do Rio Preto, uma das povoações do extremo Oeste do Estado de São Paulo, cuja ocupação iniciou-se em meados do século

XIX, foi por muito tempo uma "boca de sertão". Desde sua fundação, polarizou as atividades econômicas de um vasto território à sua volta, posição que se consolidou em 1912, com a chegada dos trilhos da Estrada de Ferro Araraquarense, que dinamizou as relações entre a região, a capital e o porto de Santos.

A polaridade de Rio Preto vem atravessando as décadas e a cidade permanece até hoje como um importante centro de comércio e serviços de uma região que vai além das fronteiras do Estado de São Paulo, atingindo partes de Minas Gerais e do Mato Grosso. Vem se consolidando como um importante centro de serviços médicos e de instituições universitárias.

Devido ao fato de Rio Preto nunca ter sido região de latifúndios, constituiu-se na cidade uma sociedade marcadamente de classe média, de poucas grandes fortunas, sem uma oligarquia tão definida quanto àquela que se construiu nos núcleos produtores de café. A estrutura social foi muito mais caracterizada pelo pequeno empreendedor, o minifundiário, o imigrante.

Essa estrutura social de classe média, com poucas famílias muito ricas (ou a pouca visibilidade destas) é o elemento dominante na paisagem da cidade até os dias de hoje. As oligarquias tampouco invadiram o espaço político: não há registro de "coronéis", donos da política local e hegemônicos dentro da máquina pública. Esta é ocupada principalmente por representantes das classes médias locais, que aparentemente não trabalham "a serviço" de interesses outros, além da própria finalidade governamental<sup>3</sup>.

Conforme mostra a Tabela 1, o município de São José do Rio Preto passou por um grande crescimento populacional na segunda metade do século XX. São José do Rio Preto cresce a altas taxas até o final da década de 1980. Na década de 1990, apesar de o crescimento populacional diminuir, as taxas são ainda altas: nesses dez anos, a população do município cresceu 26%.

**Tabela 1 – População – Município de São José do Rio Preto, 1940-2000**

Ano	Número de habitantes
1940	45.284
1950	54.451
1960	84.039
1970	122.134
1980	188.601
1991	283.281
2000	357.862

Fonte: IBGE – Censos 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

<sup>3</sup> É claro que sob a aparência de uma administração pública eficiente e neutra podem se esconder interesses escusos, ausentes de qualquer documentação. Esta é uma afirmação subjetiva, baseada na observação e em perguntas "em off" sobre a corrupção e os interesses não explícitos. Mas existem indicativos dessa situação, que não encontrei em São José do Rio Preto: não há, por exemplo, sobrenomes onipresentes na cidade, como os Junqueira em Ribeirão Preto, os Carioba em Americana, e assim por diante. Os latifúndios são pouco presentes no município, assim como as grandes indústrias. A distribuição do poder econômico provocou neste caso uma aparente distribuição do poder político.

O alto crescimento populacional do município colocou para a administração local um desafio duplo: por um lado, acomodar a crescente população em condições satisfatórias e por outro, oferecer emprego e renda para essa população.

Ao invés de separar os dois problemas, a prefeitura partiu para uma solução integrada: um programa habitacional articulado a um programa de geração de emprego e renda: os chamados minidistritos industriais. No que diz respeito ao emprego, a administração local procurou um modelo alternativo àquele mais usual para cidades desse porte no Estado, o de oferecer diversos incentivos – terra gratuita, isenção de impostos, infra-estrutura – para a instalação de grandes indústrias. Na década de 1980, havia no município dois desses grandes distritos industriais. Um deles, em uma área de cerca de 900.000m<sup>2</sup> e distante cerca de 11 km do centro da cidade, oferecia em 1998 apenas 203 empregos<sup>4</sup>. Ao invés disso, tem operado desde a década de 1980 um programa de estímulo à criação de micro e pequenas empresas – o Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços.

4 Lei Municipal no 3287, de 25/05/1983.

## Os minidistritos industriais

### A política de loteamentos

A idéia dos minidistritos industriais é oferecer dentro dos loteamentos populares realizados pelo poder público, uma região destinada à instalação de pequenas empresas, produzindo oferta de emprego e renda à população do novo bairro, além de oferecer aos empreendedores a possibilidade de melhores instalações, reduzindo assim, a irregularidade dos usos urbanos que a instalação incorreta das empresas provocava. Dessa forma, é importante recuperarmos a história dos minidistritos de forma associada à política habitacional local.

O planejamento do Programa de Minidistritos Industriais iniciou-se em 1982, e sua implementação em 1986, após um estudo realizado pela Secretaria de Planejamento, no qual se constatava que o município possuía uma grande quantidade de pequenos e mini empreendedores mal instalados, além de uma capacidade latente para o início de novos empreendimentos, que no entanto não contavam com local adequado para o início das atividades<sup>5</sup>.

A partir dessa constatação, a política de desenvolvimento urbano do município foi redesenhada, integrando a oferta pública de lotes para a habitação popular a uma política de geração de emprego e renda.

Nessa mesma época, articulava-se a política habitacional municipal, que no final da década de 1980, foi consolidada sob forma de lei (Lei nº 4477/88) e baseou-se, desde então, em uma grande oferta de lotes urbanizados, conforme mostra a tabela a seguir:

5 *Perfil Municipal*, Secretaria Municipal de Planejamento de São José do Rio Preto, 1981.

**Tabela 2 – Município de São José do Rio Preto  
Programa *Nossa Terra* - Lotes Urbanizados – 1996**

<b>Loteamento</b>	<b>Nº de Lotes</b>
Cristo Rei	849
Eldorado	70
Jardim Maria Lúcia	326
Jardim Antunes	1.346
Jardim das Oliveiras	997
Jardim Santo Antônio	2.101
João Paulo II	2.130
Jardim Viena	56
Jardim Anielli	15
Jardim Marajó	70
São José Operário	110
Solo Sagrado	1.551
Solo Sagrado I	3.123
Vila União – Desfavelamento	111
Total	13.852

Fonte: São José do Rio Preto – SEMPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento de São José do Rio Preto – 1996.

LEssa grande oferta de lotes – se considerarmos quatro pessoas ocupando cada lote, teremos o assentamento de 55.000 pessoas, ou 15% da população atual do município – permitiu, por exemplo, que a população favelada do município caísse de 500 famílias na década de 1980, para um número próximo a zero atualmente.

A prefeitura compreendia a urbanização promovida pelo poder público como um processo que vai além da simples expansão do território urbano a partir da oferta de habitação. Para que a urbanização fosse completa, ela deveria oferecer as atividades complementares à habitação: o comércio, os serviços, a disponibilidade de emprego e renda. Dessa maneira, o Programa de Minidistritos Industriais foi desenhado de forma integrada à política habitacional, de forma que cada novo loteamento promovido pela Prefeitura contivesse em seu interior uma região destinada aos usos industriais. Inicialmente, previa-se estimular especificamente as indústrias moveleira, de confecções e de serralheria, avaliados como setores com grandes perspectivas de crescimento.

Para a prefeitura, era prioritário que a criação dos novos bairros e seus distritos industriais fosse feita de forma a não desorganizar o espaço urbano. Desde o início, foi evitada a ocupação de áreas muito distantes da mancha urbana, o que requer caras extensões da infra-estrutura e produz

os perversos vazios urbanos – áreas não utilizadas dentro da região ocupada da cidade, que se valorizam às custas dos investimentos públicos e privados no entorno, provocando prejuízos econômicos para o poder público e vantagens àqueles que deixam a terra parada, esperando a valorização. Assim, os loteamentos foram sendo abertos em vazios urbanos e em áreas de imediata expansão da mancha urbana, evitando grandes deslocamentos e caras extensões de infra-estrutura e equipamentos sociais. Cada minidistrito corresponde a uma lei municipal, aprovada na Câmara, pois significa a alienação de bens públicos.

O primeiro minidistrito industrial a ser instalado foi denominado Tancredo Neves e localizou-se na zona Leste do município. Sua área é de 144.826,85 m<sup>2</sup>, nas proximidades da Rodovia Washington Luís e nas imediações de uma grande ocupação popular. Possui 366 lotes com metragem de 350 a 450 m<sup>2</sup>. Este minidistrito em 1998, era composto de 129 micros e pequenas empresas. Anexo e integrado ao mesmo, foi implantado o loteamento popular Cristo Rei, com 849 lotes com 200 m<sup>2</sup> cada. Embora seu planejamento e sua implantação tivessem ocorrido desde 1983, foi em 1986 que o Projeto de Lei foi enviado à Câmara Municipal, onde foi aprovado e homologado pela Lei nº 3874 de 27/6/86. Essa lei criava o minidistrito industrial e autorizava a prefeitura municipal a alienar as áreas industriais aos micros e pequenos empresários previamente inscritos e selecionados por sorteio. A implantação desse primeiro minidistrito industrial norteou as demais.

O segundo minidistrito foi implantado em 1987 e denomina-se João Paulo II. Corresponde a três áreas distintas em uma mesma região. O chamado Mini 1 (Lei nº 4074 de 22/6/87), o Mini 2 (Lei nº 4511 de 22/5/89) e o Minidistrito Ernesto Garcia Lopes (Mini 3), embora já estivessem em fase de planejamento e ocupação, tiveram por razões políticas sua denominação efetivada somente em 1992 pela Lei nº 4997. Esses minidistritos estão integrados ao Loteamento Popular João Paulo II, onde foram urbanizados 2.130 lotes. A área do loteamento, que foi desapropriada e paga pela prefeitura municipal, pertencia anteriormente a uma entidade educacional religiosa que havia sido desativada. Após a implantação do loteamento popular, o local já se encontrava totalmente ocupado no início da década de 90.

Na mesma época, implantou-se o Minidistrito Solo Sagrado, regularizado pela Lei nº 4118 de 29/7/87. Localizava-se na região Norte da cidade e era integrado ao loteamento popular do mesmo nome. Disponha de uma área destinada a 123 lotes industriais num total de 66.732 m<sup>2</sup>, o que propiciou o atendimento de 64 micros e pequenas empresas. Os lotes populares urbanizados atenderam a 4.937 famílias.

O Minidistrito Heitor José Eiras Garcia teve sua implantação consumada pela Lei nº 4.440 de 07/12/88 e oferecia 26 lotes, onde se instalaram 13 empresas, em uma área total de 9.360 m<sup>2</sup>.

Ainda na região noroeste, em 1992, implantou-se o Minidistrito Ary Attab, através da Lei nº 4981 de 10/7/92, que dispunha de uma área de 52.335 m<sup>2</sup> com 71 lotes que atendiam 60 empresas.

Na mesma região criaram-se, em 1994 e 1995, os Minidistrito José Felipe Antônio (Lei nº 5636 de 07/10/94), – com 9.483 m<sup>2</sup> e 20 lotes que foram destinados a 16 empresas – e o Centro Comercial Jardim Santo Antônio, já destinado a empresas de comércio de bairro (Lei nº 5818 de 16/5/95), com área total de 9.182 m<sup>2</sup> e 48 lotes, onde foram instaladas 29 empresas.

Em 1994, através dos decretos 7585 e 7586, de 20/5/94, foi implantado o Minidistrito Industrial Anatol Konarski e Edson Pupim, em área também da região noroeste, com 8.328 m<sup>2</sup>, destinados a 18 lotes, onde se instalaram 17 empresas.

Na região norte da cidade, em 1994, implantou-se o Minidistrito Centenário da Emancipação (Lei nº 5502 de 13/4/94). O projeto em questão localiza-se entre dois conjuntos habitacionais produzidos em parceria com a CDHU (Conjunto Duas Vendas). A área destinada ao minidistrito é de 179.039 m<sup>2</sup>, que compreende 155 lotes que foram ocupados por 111 micros e pequenas empresas. A área destinada à habitação atendeu 737 famílias.

Em 1995, a prefeitura municipal redirecionou o uso de uma área anteriormente desapropriada para a construção de um cemitério no bairro popular Jardim Santo Antônio. A área do Jardim Santo Antônio, com dez alqueires, foi então destinada ao Programa de Minidistritos Industriais, onde haveria possibilidade da instalação de cerca de 100 micros e pequenas empresas. Esse minidistrito industrial, chamado de Adail Vetorazzo, encontra-se em processo de ocupação.

## **A viabilização dos loteamentos**

Os primeiros loteamentos populares da nova política habitacional foram feitos em terrenos de posse da prefeitura, ou que esta pôde comprar em condições relativamente favoráveis. Mas, com o passar do tempo, a prefeitura vem induzindo a ocupação da cidade, por meio de vários mecanismos.

A prefeitura tem usado de seu poder regulatório para viabilizar a manutenção da alta oferta de lotes populares. A Lei de Zoneamento (Lei nº 5135/92) e a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 5138/92) estabelecem que todos os loteamentos dentro do perímetro urbano da cidade devem doar – além das áreas verdes, institucionais e para o sistema viário – 5% de suas áreas para a prefeitura, na categoria de *áreas dominiais*, ou seja, que podem ser alienadas sem maiores burocracias. Esse dispositivo tem ajudado o município a constituir um banco de terras, fazendo que parte das mais-valias imobiliárias decorrentes dos investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos revertam em valorização de seus próprios bens. Assim, os terrenos dominiais da prefeitura vão se valorizando conforme os loteamentos

vão se consolidando, e a prefeitura realiza permutas desses terrenos por outros – maiores e mais periféricos, portanto mais baratos – viabilizando assim, a disponibilidade de terras a serem urbanizadas. Um outro instrumento utilizado pela prefeitura é a permuta ou compra de terreno rural no entorno imediato da cidade, seguida da expansão do perímetro urbano. Dessa forma, o poder público capta a mais-valia imobiliária decorrente da valorização do imóvel devido à mudança de categoria.

## **Condições de distribuição dos terrenos**

Os terrenos nos minidistritos são vendidos, e não doados. O preço dos lotes é estabelecido através do levantamento de todos os custos (da terra à infra-estrutura), dividindo-se esses custos pela área líquida da somatória os lotes. Obtém-se assim o preço do metro quadrado nos lotes (tanto residenciais como industriais), que é multiplicado pelo total de metros quadrados de cada lote, resultando o valor final de venda. Esse valor é pago pelo usuário em até 35 meses, e a prestação mensal não é inferior a um salário mínimo. As despesas administrativas e o custo das áreas verdes e institucionais não são computadas nos valores dos lotes. Tampouco são cobrados juros sobre as prestações. Na prática, portanto, a prefeitura subsidia os lotes, sob a forma de não cobrança desses custos embutidos nos custos da urbanização. O valor de venda por metro quadrado, atualizado em 31/12/99, seria de R\$ 13,60. Assim, um lote habitacional (200m<sup>2</sup>) custaria o equivalente a R\$ 2.720,20 enquanto o lote industrial mínimo (350 m<sup>2</sup>) estaria avaliado em R\$ 4.760. Adquirindo um lote, o candidato compromete-se a iniciar a construção de um galpão em no máximo 90 dias<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Exigência do artigo 9º da Lei nº 4468/1988, que regulamenta os minidistritos industriais.

A princípio, ficou estabelecido inicialmente que os minidistritos industriais seriam implantados para atender a três ramos industriais, que já apresentavam forte presença e demanda por expansão no município: moveleiro, serralheiro e confecções. As micro e pequenas empresas locais nesses ramos encontravam-se em locais impróprios para o exercício de suas atividades, tanto no aspecto do espaço físico, como também no aspecto legal, visto que a CETESB exercia fiscalização regular e a Legislação de Uso de Solo Municipal (Lei de Zoneamento/1984) impedia ampliações das micro e pequenas indústrias indevidamente localizadas.

Até 1987, os minidistritos eram exclusivamente industriais, sendo impedida a instalação de outras atividades que não fossem relativas ao setor secundário. No entanto, a partir de 1988, as transformações no quadro econômico – devido principalmente ao início da abertura da economia brasileira ao mercado internacional, produzindo grandes impactos sobre os setores industriais – provocaram mudanças na demanda pelo uso dos lotes nos minidistritos. Como consequência, a prefeitura

Municipal procurou flexibilizar a adesão de novos empreendedores, não mais restringindo ao setor de atividades industriais. Os minidistritos industriais transformaram-se então, em minidistritos industriais e de serviços. Posteriormente, em 1995, foi criado um minidistrito dirigido exclusivamente às atividades comerciais – o Centro Comercial Santo Antônio, localizado no loteamento popular de mesmo nome.

Inicialmente, os lotes industriais podiam ser anexados para a formação de um módulo com no máximo 2.250 m<sup>2</sup> de área, pois tal metragem era considerada satisfatória para aquelas micro e pequenas indústrias. Posteriormente, em 1993, estabeleceram-se novos padrões: terreno mínimo de 500 m<sup>2</sup> e terreno máximo de 1.000 m<sup>2</sup> (dois lotes).

A alienação dos terrenos não é irreversível. Conforme a lei que regulamenta os minidistritos:

“a empresa que for habilitada perderá os benefícios desta lei, caso, sem autorização expressa da prefeitura:

- a. paralise, por mais de seis meses, as atividades da nova indústria;
- b. venda, no todo ou em parte, o maquinismo da nova indústria;
- c. altere o setor/ramo de atividade”<sup>7</sup>.

7 Lei nº 4468/1988, artigo 7º.

De fato, a prefeitura, a partir de vistorias que são realizadas com frequência, chegou a reverter a alienação de uma série de lotes, possível até o momento de lavra da escritura definitiva dos imóveis, obtida no mínimo 5 anos após a alienação.

Até o ano 2000, a cada minidistrito industrial aberto, era feito um sorteio entre os candidatos à aquisição dos lotes. Conforme eram sorteados, os candidatos podiam escolher os lotes ainda livres no minidistrito. A partir de 2001, ocorreu uma avaliação do Programa de Minidistritos, e a Secretaria de Planejamento chegou à conclusão de que muitos dos lotes eram utilizados com a finalidade principal de especulação imobiliária (a valorização dos terrenos tem sido imensa: do valor de compra de R\$ 4.760, os lotes chegam a alcançar preços de revenda de mais de R\$ 50 mil<sup>8</sup>). Com base nessa avaliação, foram mudados os critérios de distribuição dos lotes.

8 Dado obtido em visita a campo.

Em 2000, alterou-se a Lei Orgânica do município, passando-se a permitir a Concessão de Uso de bens públicos para os usos industriais e que gerem emprego. Dessa maneira, os lotes nos minidistritos deixam de ser alienados mediante sorteio e passam a ser objeto de Concessão de Uso<sup>9</sup>. Caracteriza-se assim, de forma mais clara o Programa de Minidistritos como uma operação com finalidade de gerar emprego e renda, e não de urbanização de uso industrial. Os sorteios deixam de existir, e os terrenos passam a ser concedidos para aqueles que possuem maior capacidade de gerar emprego e renda.

9 Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 2 de agosto de 2000 – altera a redação dos parágrafos 1º dos artigos 109 e 111 da Lei Orgânica do Município, para permitir a dispensa, por lei, de licitação nos casos de concessão de uso de bens públicos, de instalação de indústrias e na geração de emprego.

Após dois anos de concessão gratuita, os empreendimentos são avaliados e, no caso de estarem efetivamente gerando emprego e renda, pode-

rão ser alienados, a partir de preços estabelecidos conforme os critérios de cálculo acima descritos.

10 Decreto nº 11.110 de 29 de junho de 2001, que cria a Comissão de apoio técnico ao Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços.

Em 2001, constituiu-se uma Comissão de Apoio Técnico ao Programa de Minidistritos Industriais, regulamentado por decreto<sup>10</sup>. A comissão conta com um representante do SEBRAE, um representante do Centro Incubador de Empresas, um representante da CIESP (regional de São José do Rio Preto), um representante do setor universitário e dois representantes da Secretaria do Planejamento.

A Comissão possui as seguintes atribuições:

- I. analisar as inscrições e estabelecer critérios de pontuação para adquirir direito à concessão de áreas nos minidistritos;
- II. viabilizar parcerias e programas para treinamento e qualificação dos participantes do Programa;
- III. instituir mecanismos de avaliação do Programa;
- IV. dar publicidade aos critérios de seleção e à lista dos inscritos com suas respectivas classificações<sup>11</sup>.

11 Decreto nº 11.110, de 29 de junho de 2001, art. 2º.

A função da comissão vai além da gestão das concessões: ela deve ser um órgão de apoio às empresas, produzindo condições para o seu desenvolvimento. No entanto, seu trabalho está recém começando, não sendo possível saber se os objetivos estão sendo alcançados.

## **Impactos**

Os 15 anos passados após o início da implementação do Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços já permite que se possam avaliar seus impactos. Apesar de ter sido possível encontrar indicadores sobre os resultados dos minidistritos, é difícil medirmos a relação desses resultados com o desempenho econômico do município. No entanto, é possível supormos que os minidistritos – por tratar-se de uma intervenção com impactos significativos no quadro econômico local – têm alguma influência no bom desempenho dos indicadores do município nos últimos anos. Na tentativa de avançarmos na análise dos impactos do Programa, dividimos este item em impactos econômicos, impactos sociais e impactos urbanísticos.

## **Impactos econômicos**

### **Geração de empregos e renda**

Do ponto de vista da geração de emprego e renda, é clara a alta atividade econômica atualmente instalada nos minidistritos. A tabela a seguir mostra esses resultados:

**Tabela 3 – Minidistritos e empregos gerados**

<b>Minidistrito</b>	<b>Número de empregos gerados</b>
Tancredo Neves	4.300
João Paulo II (1)	310
Solo Sagrado	640
Heitor J. Eiras Garcia I e II	80
João Paulo II (2)	180
Ernesto Garcia Lopes	100
Ary Attab	450
Centenário da Emancipação	1.200
Edson Pupin e Anatol Konarski	90
José Felipe Antonio	90
Jardim Santo Antonio	90
Giuliane I	90
Adail Vettorazzo	900 (estimativa)
<b>Total</b>	<b>8.520</b>

Fonte: Conjuntura econômica – São José do Rio Preto – 2001.

Segundo depoimento de funcionária da Secretaria do Planejamento, para cada um dos 8,5 mil empregos diretos gerados nos minidistritos, surgem cerca de três empregos indiretos, número que resultaria em uma estimativa de 34 mil empregos na cidade (cerca de 20% da PEA local).

Não está claro, no entanto, quantos desses empregos foram efetivamente criados, e quantos deles foram obtidos às custas de desemprego em outros locais. Uma coisa é certa: existe uma grande chance de as empresas crescerem após sua instalação nos minidistritos, conforme mostra a tabela a seguir, obtida em uma pesquisa junto às empresas do Minidistrito Tancredo Neves.

**Tabela 4 – Minidistrito Industrial e de Serviços Tancredo Neves**

Aumento de vendas após transferência para o minidistrito

<b>Descrição</b>	<b>Empresas entrevistadas</b>	<b>Em percentagem (%)</b>
Não aumentou	31	53
Aumentou 2 vezes	13	22
Aumentou 1 1/2 vez	4	7
Movimento oscilante	4	7
Não soube precisar	3	5
Aumentou 3 vezes	2	3
Aumentou mais de 3 vezes	2	3
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

Fonte: São José do Rio Preto – SEMPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento de São José do Rio Preto – 1998.

A proporção de cerca de metade das empresas que aumentaram seu faturamento após a instalação no minidistrito parece indicar o sucesso do Programa. Não há, no entanto, dados referentes ao faturamento das empresas do município que não aderiram ao Programa, para efeito comparativo. Do ponto de vista da arrecadação total da cidade, é possível percebermos um aumento do repasse de ICMS, em relação ao total do Estado, segundo a tabela a seguir:

**Tabela 5 – Município de São José do Rio Preto**

Aumento na participação da Cota do ICMS (%) – maiores crescimentos no período de 1990-2000

<b>Cidade</b>	<b>Repasse em 1990 (em %)</b>	<b>Repasse em 2000 (em %)</b>	<b>Crescimento (%)</b>
Taubaté	0,51	0,85	66,6
São José dos Campos	2,06	3,17	53,8
São José do Rio Preto	0,39	0,60	52,6
Ribeirão Preto	0,81	1,17	44,4
Bauru	0,41	0,59	41,8
Carapicuíba	0,17	0,25	39,9
Jacareí	0,62	0,84	35,2
São Vicente	0,20	0,26	29,5
Presidente Prudente	0,26	0,32	24,1
Marília	0,28	0,35	21,8

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo - 2000.

Outro indicador do crescimento econômico do município pode ser o número de ligações de energia elétrica e o respectivo consumo. Comparando os dados de 1989 e 1999, conforme a Tabela 5, observamos que em 1989 existia um total de 76.812 ligações de energia elétrica em São José do Rio Preto para um consumo de 3.201.387 kWh e, em 1999, o número de ligações atingia 125.926 para um consumo total de 58.415.123 kWh, observando-se um aumento percentual de 82% no número de ligações e 64% no consumo em dez anos.

Havia em 1989, 1.478 ligações industriais com um consumo total de 3.872.677 kWh, enquanto em 1999, as ligações industriais aumentaram para 2.339 e o consumo para 6.254.445 kWh. Pode-se observar um aumento de 58% no número de ligações industriais e de 62% no consumo.

O PIB de São José do Rio Preto correspondia em 1980 a 0,4% do PIB do Estado de São Paulo. Em 1996, correspondia a 0,7%. O PIB *per capita*, que era de 56,5% do PIB do Estado em 1980, tinha aumentado para 75,8% desse valor em 1996.

## Regularização das empresas

A maior parte das empresas que se instalaram nos minidistritos estava anteriormente operando em condições precárias ou irregulares. Das empresas pesquisadas no minidistrito Tancredo Neves, 79% encontravam-se anteriormente em área residencial e 21% em área comercial. Entre as empresas atualmente cadastradas como candidatas a um lote em minidistrito e que preencheram o novo formulário, mais da metade alega estar em local inadequado para o funcionamento. Entre as empresas visitadas, aquelas que estavam na informalidade nas instalações antigas, regularizaram sua situação após a chegada nos minidistritos. A própria lei que regula os minidistritos estabelece que os proprietários devem regularizar a situação jurídica das empresas<sup>12</sup>. De uma forma geral, pode-se identificar um movimento de regularização das empresas, o que provoca ganhos para as próprias empresas (podendo emitir notas fiscais, é possível fazer negócios com clientes melhores, segundo um dos empresários entrevistados) e para o poder público, com aumento de arrecadação.

12 Lei nº 4468 de 28 de dezembro de 1988, art. 8º.

Um dos impactos esperados era o da facilitação da obtenção de crédito por parte das empresas, que com sua situação regularizada podem pedir empréstimos no setor financeiro. A própria lei de regulamentação dos minidistritos estabelece que os lotes podem ser hipotecadas como garantia para a concessão de financiamentos<sup>13</sup>. No entanto, dentre as empresas visitadas, todas trabalham com recursos próprios, não se arriscando a assumir dívidas financeiras no quadro existente de altos juros.

13 Lei nº 4468 de 28 de dezembro de 1988, art. 8º.

## Movimentação do mercado imobiliário e de construção

A abertura dos minidistritos representou um significativo impacto no setor da construção civil no município. Os empreendedores contemplados com lotes nos minidistritos são obrigados a iniciar a construção dos galpões em no máximo três meses após a posse do imóvel. Se partirmos da hipótese (conservadora) de que cada uma das 801 empresas instaladas em minidistritos tenha gasto R\$ 50 mil na construção de suas instalações, teremos R\$ 40 milhões só na movimentação da construção civil desde o início do Programa, ou cerca de 20% do orçamento total do município no ano 2000.

Do ponto de vista da arrecadação de IPTU, ocorreu também um significativo incremento. Desde 1986, foram lançados no mercado 702.674 mil m<sup>2</sup> de áreas em lotes urbanos nos minidistritos, todos eles dentro do mercado formal de terras. No que diz respeito aos indicadores globais da cidade, as receitas com IPTU vêm aumentando com rapidez: de R\$ 16.749.000 em 1997, passam para R\$ 23.803.000 em 2000.

## Desconcentração de oportunidades econômicas

Avaliar e medir o desenvolvimento econômico produzido pelas intervenções locais é tarefa difícil. É provável que uma parcela significativa da riqueza, da renda e do emprego criado em São José do Rio Preto tenha ocorrido em detrimento de atividades semelhantes em outros locais. Provavelmente, cidades menores sob a influência de São José do Rio Preto tenham sido prejudicadas em suas atividades econômicas em função do crescimento dos minidistritos.

No entanto, é possível identificarmos sinais de que não houve apenas uma transferência das atividades, e sim uma certa requalificação de algumas das cadeias de produção e comercialização de produtos, fazendo frente à concentração das atividades que tem sido vista no Brasil, principalmente após a década de 80.

A história de uma das empresas visitadas, a Móveis CRB, ilustra esse movimento. Anteriormente, o proprietário da CRB, Carlos Roberto Brito, fabricava e reformava móveis nos fundos de sua casa. Com a chegada ao Minidistrito João Paulo II em 1989 adquiriu um lote favorável para atividades comerciais e iniciou um processo de crescimento de sua fábrica, abrindo espaço de comercialização junto ao de produção. Atualmente, a CRB móveis possui um faturamento acima de R\$ 100 mil mensais.

Perguntado se ele fazia concorrência às grandes cadeias de venda de móveis, o proprietário afirmou que sim, que ele recentemente estava vendendo a loja Magazines Luíza (grande rede nacional) fazer panfletagem em frente à sua loja, e que foi informado que a panfletagem se devia à concorrência que a CRB Móveis fazia à Magazines Luíza. Independentemente das quantias envolvidas, esse episódio mostra que ao menos uma pequena parte das potenciais receitas dos Magazines Luíza está sendo canalizada aos empreendimentos de periferia – caso contrário não haveria sentido na panfletagem na periferia.

Como esse exemplo, é provável que existam muitos outros, pois a descentralização das atividades de indústria, comércio e serviços é interessante para o morador dos bairros, que não precisa ir ao centro para ter acesso ao comércio e serviços. É claro que esse efeito descentralizador ocorre apenas para produtos de baixa tecnologia (móveis, roupas, produtos de limpeza), pois produtos que pressupõem cadeias produtivas mais complexas, como os eletrodomésticos, continuam sendo vendidos apenas em algumas cadeias no centro.

A descentralização das atividades de comércio e serviços produz também um efeito descentralizador do mercado imobiliário. Como muitos dos terrenos em minidistritos têm importância para o comércio e os serviços locais, acabam se valorizando. O valor do terreno da CRB Móveis, de 1.500m<sup>2</sup>, foi estimado por seu proprietário em R\$ 170 mil. De forma cor-

relata, é possível supormos que os imóveis nas áreas mais centrais, que perdem valor locacional decorrente da concorrência dos empreendimentos da periferia, sofrem menor valorização, o que significa também uma tendência de desconcentração de riqueza<sup>14</sup>.

## Impactos sociais

Para além dos impactos econômicos diretamente ligados às atividades das empresas nos minidistritos, é possível identificarmos uma série de impactos do ponto de vista social.

A retirada das empresas da informalidade provoca o fortalecimento das receitas municipais, facilitando que seus proprietários tenham acesso aos benefícios sociais decorrentes da regularização. Da mesma forma, a situação regular do ponto de vista do uso do solo dificulta a atuação de fiscais corruptos, recorrentes em todas as cidades brasileiras, e que aproveitam-se das restrições da regularização urbanística para extorquir aqueles que se encontram em situação irregular.

As altas ofertas de loteamentos populares e de emprego nas periferias é um dos fatores que preveniu a formação de favelas no município. Atualmente, as favelas foram praticamente erradicadas, contra uma situação de cerca de 500 famílias faveladas na década de 80. Trata-se de uma situação excepcional no quadro das cidades paulistas (mesmo as menores), que nas duas últimas décadas assistiram a um enorme aumento da população favelada. Um censo realizado pela prefeitura municipal em 2001 identificou apenas 4% da população do município vivendo abaixo da linha de pobreza.

A capacidade do poder público de atender à demanda pela urbanização de renda mais baixa significa também que a população mais pobre está mais próxima dos equipamentos sociais – creches, escolas, postos de saúde. As regiões urbanizadas de forma irregular, em geral apresentam ocupação de toda a área loteada, sem reserva de áreas para equipamentos públicos. Essa situação reflete sobre os indicadores sociais: a taxa de mortalidade infantil baixou de 36,2/1000 em 1980 para 12,4/1000 em 2000, taxa muito abaixo da média no Estado de São Paulo (16,9//1000). O IDH da região de São José do Rio Preto, que em 1980 era o 10º do Estado, (abaixo da média do Estado e do Brasil), saltou em 1996, para o 2º do Estado<sup>15</sup>.

## Impactos urbanísticos

Talvez os impactos mais visíveis da intervenção sejam os de ordem urbanística. A criação de loteamentos populares nas periferias com geração de emprego e renda significa uma urbanização completa, muito acima da regra nas cidades paulistas, que é de periferias-dormitório distantes, desertificadas durante o dia e que, por sua condição de isolamento,

14 Essa observação é apenas uma hipótese, que transcende em muito a capacidade analítica deste trabalho e mereceria estudos específicos.

15 Dados da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

acabam se transformando em focos de violência. Em Rio Preto, os bairros, locais de moradia e trabalho, são povoados durante todas as horas do dia – o que fortalece todas as atividades e enche as ruas de gente, dificultando assim o aumento da violência.

Dentre as empresas visitadas, todas tinham altos índices de empregados que moram nas redondezas, o que diminui os custos de transporte para os trabalhadores e diminui o trânsito nas ruas. Do ponto de vista ambiental, os deslocamentos menores significam menor carga de poluentes lançados no ar pelos veículos.

A vitalidade urbanística dos bairros periféricos provoca também efeitos benéficos para a região central. À medida que as atividades de comércio e de serviços são descentralizadas em São José do Rio Preto, ocorre de forma muito menos acentuada o perverso movimento de circulação intra-urbana que é regra nas cidades paulistas: durante o dia, todos vão para o centro, que se transforma em um formigueiro humano, expulsando (por falta de qualidade de vida e por superaquecimento do mercado imobiliário) a população residente. Mesmo cidades com população inferior à de Rio Preto, mas onde a urbanização deu-se de forma a concentrar as atividades de comércio e serviços no centro (como por exemplo Americana e Limeira), têm seus centros desvitalizados à noite. Em Rio Preto, ao contrário, o centro permanece habitado, contribuindo para que não se transforme em “terra de ninguém” à noite.

Do ponto de vista das condições de moradia, o sucesso dos programas integrados de desenvolvimento urbano pode ser atestado pelo fato de que, atualmente, apenas 0,3% da população do município é favelada, índice menor do que o da década de 1980, quando havia cerca de 500 famílias faveladas no município. Trata-se de um resultado significativo, ainda mais se comparados com séries históricas dos índices de população favelada em todo o Estado de São Paulo, onde as décadas de 80 e 90 foram de exponencial crescimento dessa população.

## **Desafios**

### **Desistências**

A Secretaria do Planejamento considera altos os índices de desistência na obtenção dos lotes – considerando desistentes aqueles que são contemplados com lotes, mas não levam a cabo a instalação das indústrias ou interrompem seu funcionamento após algum tempo. Das 968 manifestações de interesse de instalação de indústrias, registram-se 383 desistências, cerca de 40%.

Analisando as desistências, através do exame dos “dossiês” das empresas que se inscreveram, mas se afastaram do Programa, percebem-se os seguintes motivos para a desistência:

**Tabela 6 – Principais fatores para a desistência do Programa de Minidistritos Industriais - 1998**

Fatores de desistência	Empresas Entrevistadas	Porcentagem
Crise econômica	260	67,89
Dificuldades de administração	33	8,62
Carga tributária	23	6,01
Falta de incentivo	20	5,23
Dificuldades de planejamento	9	2,35
Não opinaram	17	4,44
Outros	21	5,46
Total	383	100

Fonte: São José do Rio Preto – SEMPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento de São José do Rio Preto – 1998.

Pela tabela, percebemos que as condições econômicas gerais são aquelas que mais determinam a permanência ou a interrupção das atividades das empresas. Fatores mais relacionados à realidade específica da empresa. Dificuldades de administração, falta de incentivo e dificuldades de planejamento, somadas, respondem por apenas 16% dos casos de desistência, enquanto fatores mais genéricos como a crise econômica e a carga tributária, somados, respondem por 73,9% das desistências. Isso mostra que as dinâmicas locais não são criadas do nada, elas relacionam-se com as condições e limites impostos pelas regras genéricas de funcionamento da economia.

No entanto, é importante ressaltarmos que a taxa de desistência de 40% não é alta se compararmos com os índices de mortalidade de empresas no Brasil. Uma taxa de sucesso de 60% parece ser bastante satisfatória.

## **Persistência da informalidade**

Apesar do sucesso do Programa de Minidistritos em retirar as empresas da informalidade (tanto do ponto de vista de seu funcionamento quanto do uso do solo), verificam-se nas empresas instaladas nos minidistritos altos níveis de trabalhadores em situação informal<sup>16</sup>. Os altos índices de informalidade no trabalho devem-se em parte à própria dinâmica dessas pequenas empresas, que não têm capacidade de planejar suas atividades a longo prazo, e resistem em assumir compromissos como o aumento da folha de pagamentos.

Da mesma forma que o trabalho com carteira assinada não chega às empresas, outros elementos de segurança no trabalho não chegaram a ser implementados como regra nos minidistritos: as indústrias muitas vezes têm altos índices de ruído, insegurança do ponto de vista dos riscos de acidentes de trabalho e de poluição ambiental.

<sup>16</sup> Apesar de não existirem indicadores a esse respeito, essa é a avaliação do SEBRAE local.

É claro que não é possível generalizarmos esses elementos: dentre as centenas de empresas instaladas nos minidistritos, ocorrem todo tipo de relações trabalhistas, de fatores de risco de acidentes de trabalho e de insegurança ambiental. O que se aponta aqui é que o Programa não tem logrado garantir aos trabalhadores, no interior das empresas, condições satisfatórias de trabalho nesses aspectos. Essas garantias ficam a critério dos empresários, que – dependendo de uma série de fatores – podem ou não implementá-las.

## **Inovação tecnológica**

De uma forma geral, podemos perceber que as empresas instaladas nos minidistritos não lançam mão de tecnologias avançadas nos processos produtivos. Ao contrário: o que se percebe é o uso de maquinário obsoleto e muitas vezes de segunda mão. O uso desse tipo de maquinário provoca uma provável perda de competitividade, que seria compensada em outros aspectos: na flexibilidade quanto aos custos trabalhistas (empresas de base familiar, baixos índices de carteira assinada); nos custos mais baixos de transporte (os mercados consumidores estão em geral nas redondezas); nas baixas despesas financeiras (todas as empresas visitadas trabalham com recursos próprios, não pagando juros bancários); nos reduzidos custos imobiliários (não se paga aluguel).

Dessa maneira, as empresas encontram-se de certa forma encurraladas nessa posição: não agregam tecnologias, porque por um lado elas não podem arcar com os altos custos financeiros da inovação tecnológica; por outro lado, possuem alternativas a esses investimentos, que significam também altos riscos para o investidor – alternativas que cobram seu preço sob a forma de precarização das condições de trabalho.

A prefeitura está atenta a essas dificuldades, e iniciou recentemente o envolvimento do SEBRAE, CIESP e Universidade no Programa de Minidistritos. No entanto, nas visitas a campo, não se identificou uma demanda latente por inovação tecnológica. Em geral, as empresas que crescem, o fazem com a aquisição de mais máquinas e a incorporação de mais mão-de-obra, nas mesmas bases de produção antiquada. Trata-se de um parque industrial cuja estrutura é de tecnologia ultrapassada, cuja lógica de funcionamento e crescimento não parece levar naturalmente à inovação tecnológica.

## **Altos custos de empréstimos**

Todos os empresários entrevistados trabalham com capital próprio, pois consideram alto demais o custo de emprestar dinheiro. Alguns dos empresários visitados se queixaram de falta de capital de giro, necessário para o funcionamento das empresas. O alto custo dos empréstimos e as resistências dos empresários em tomá-los revela mais uma das fragilida-

des do parque empresarial dos minidistritos. O horizonte dos investimentos é sempre de curto prazo e dificilmente ocorrem condições para uma empresa planejar investimentos com prazos maiores.

## Considerações finais

É importante percebermos que o aparente sucesso do Programa dos Minidistritos Industriais de São José do Rio Preto não veio do nada. Uma série de condições pré-existia aos minidistritos: um município polarizador de uma vasta região ao seu redor, sem concorrência de outro centro polarizador da mesma grandeza; uma alta capacidade empreendedora na população local, ligada ao fato de o município ter sido "boca de sertão", já tendo nascido como centro de comércio e serviços; uma alta disponibilidade de terras aptas a serem urbanizadas contíguas à mancha urbana.

Para além das vantagens inerentes à situação histórica e geográfica de São José do Rio Preto, outras condições essenciais para o sucesso na implementação e na continuidade do Programa foram construídas pelo poder público.

Rio Preto tem sido historicamente governada por partidos de centro, à exceção do atual mandato, no qual o prefeito é do PPS e a vice-prefeita do PT. Mas as eventuais transições partidárias no poder em Rio Preto não têm provocado grandes rupturas de rota nas políticas praticadas. Mesmo a atual gestão, possui um alto grau de continuidade administrativa em relação às anteriores. Existem poucos cargos de confiança na gestão pública, e o secretariado é quase sempre escolhido dentro dos quadros de carreira. Atualmente, dentre os cerca de 20 técnicos da Secretaria do Planejamento (o órgão gestor do Programa de minidistritos), existe um secretário e três ex-secretários – todos eles estão e estiveram de alguma forma envolvidos com o Programa de Minidistritos. O Programa, mais do que deste ou daquele técnico, parece ser um projeto da Secretaria, levado adiante por quem quer que esteja à frente da política.

Outro elemento importante para a compreensão da continuidade do Programa de Minidistritos Industriais é o grande poder que a Secretaria do Planejamento possui na máquina municipal. Historicamente, a Secretaria do Planejamento tem entre suas atribuições, o planejamento do orçamento público. A Secretaria fica no mesmo andar do Gabinete do Prefeito, o que possui um grande significado simbólico. Possui as mais bem aparelhadas e modernas instalações dentre as secretarias da prefeitura, o que revela o foco da prefeitura na Secretaria. Esses elementos são importantes, porque apenas uma secretaria privilegiada e com alta capacidade de ingerência sobre várias outras partes da máquina pública seria capaz de conduzir um processo de alta complexidade e intersetorial como o de minidistritos.

Assim, a operacionalização do Programa de Minidistritos vai além da capacidade técnica e política de uma secretaria isolada: possui um significado de prioridade de governo, prioridade historicamente preservada e reafirmada, em um quadro de baixa ruptura político-administrativa. Além disso, o município tem tido a seu favor uma alta disponibilidade de terras em todas as regiões de expansão da cidade, a preços relativamente baixos. Também muito importante é o fato de que Rio Preto possui uma situação histórica de uma boa situação das finanças públicas, o que faz com que o município tenha uma alta capacidade de investimentos.

Algumas decisões políticas têm sido também importantes para o sucesso do Programa de Minidistritos. Talvez o mais importante elemento político à disposição da equipe da prefeitura seja de ordem intelectual: o projeto parte de uma profunda compreensão das características e potencialidades locais, traduzindo-se em um projeto global e viável de cidade – ainda que não explicitado em seu conjunto. Os minidistritos industriais e de serviços são a parte mais visível desse projeto, mas não se materializam por si só: dependem de uma série de mecanismos (econômicos, sociais, urbanísticos, fundiários) que são geridos por diferentes atores de forma concertada. Dentre as decisões políticas que a prefeitura tem tomado, podemos citar: uma tolerância à informalidade dos empreendimentos em seus estágios iniciais, compreendendo-a como uma necessidade antes de os empreendimentos se regularizarem; e também uma política fundiária que permitiu ao poder público a captação de parte da mais-valia proveniente da valorização fundiária na cidade.

Do ponto de vista regulatório, é marcante o empenho público na produção de leis que viabilizem seu projeto: desde as Leis de Zoneamento e Parcelamento, que criam as condições de o poder público possuir um banco de terras, e assim atuar como um agente importante no mercado imobiliário, até a regulamentação dos minidistritos em lei – incluindo a recente transformação da Lei Orgânica, permitindo que os terrenos sejam objeto de Concessão de Uso e coibindo assim a especulação imobiliária.

Ainda assim, com tantas pré-condições do local e tanta clareza de objetivos do poder público, os limites do modelo emergem de forma cada vez mais clara conforme se consolida o modelo de desenvolvimento econômico almejado. Ao que tudo indica (salvo novas conquistas por parte do poder público), esse tipo de apoio ao empreendedorismo de base local vai produzir apenas em casos excepcionais aumentos progressivos no valor agregado dos empreendimentos. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico local alcançado em São José do Rio Preto é suficiente apenas para prevenir a queda de partes expressivas da população abaixo da linha de pobreza. Pelo menos por enquanto, está muito distante de significar a gestação de um pólo econômico importante em escala nacional, ou um pólo de inovação tecnológica.

Por outro lado, se a idéia for enxergar para além do desenvolvimento econômico não como um fim, e sim como meio de atingir a coesão urbana e social, os resultados estão claramente à mostra. À medida que nos estimula a olhar para o desenvolvimento econômico local sempre de forma cotejada com aquilo que o cerca, a experiência de São José do Rio Preto (a despeito de seus impactos não tão visíveis sobre os indicadores econômicos) provoca questionamentos a respeito das finalidades da própria riqueza, das maneiras como ela tem se manifestado nas cidades brasileiras. Excepcionalmente, a (pouca) riqueza produzida por essa experiência não parece estar gerando uma sombra de exclusão social e precariedade urbanística à sua volta.



# O "Banco" PALMA\$: uma experiência de economia solidária Fortaleza/CE

**Idalvo Toscano**

Economista com curso de Mestrado em Planejamento Urbano pela FGV/SP. Funcionário licenciado do Banco Central do Brasil. Consultor e pesquisador.

## Introdução

### O pesquisador e o objeto de pesquisa

*"Aqui começa o Palmeiras" – disse-me o motorista do táxi.*

Observo pela janela do veículo, o movimento de um dia de sábado pela manhã em um bairro da periferia de Fortaleza, Ceará. Sinto-me aturdido: todas as informações que dispunha sobre Palmeiras, haviam construído uma imagem singularmente distinta daquela que vislumbrava.

Procurei reconstruir o distanciamento imprescindível ao bom desempenho das minhas atividades de pesquisador. Não poderia permitir que sensações e emoções deitassem nuvens sobre minha razão e empanassem a clareza da análise científica da experiência de desenvolvimento local em curso naquela localidade.

Haveria que, passado aquele momento de impacto, construir um método de trabalho que distanciasse do "senso comum" o conteúdo da minha atividade. Os estudos anteriormente realizados – o fichamento empreendido, o material recolhido, as conversações realizadas, as leituras correlacionadas com o meu "objeto" de pesquisa, etc. – estavam assentados em sólida base teórica, articulados em conceitos precisos constitutivos dos paradigmas das ciências humanas.

Contudo, algo teimava em aceitar de forma passiva essa disciplina científica. Lembrei e relembrei velhas leituras, rememorei as primeiras lições, já antigas, sobre as relações entre o "objeto sob observação" e a "atitude do observador", como fundamento que lhe permitiria produzir conhecimento e, conseqüentemente, ampliar a apreensão da realidade sob estudo.

"(...) poderei dizer que precisamente agora um sorriso amigável ilumina "objetivamente" o seu rosto, independentemente do fato de alguém o olhar ou não. (...). Mas sabes sem dúvida que o mesmo rosto, inserido em histórias diferentes, pode ser lido de maneiras diferentes. (...) Suponhamos que temos à disposição o desenho de um rosto sorridente. Agora inserimo-lo num texto que diz "...Por fim, segurava a criatura nos braços – seu filho. O único filho! Olhava-o ternamente e sorria...". (...) Depois, aproxime o mesmo desenho do seguinte texto: "... por fim o seu inimigo tinha-se prostrado a seus pés, pedindo humildemente piedade. Inclinou-se para ele com um sorriso cruel e disse..." – neste caso "exatamente o mesmo" desenho será lido com expressão de um sorriso cruel. Um rosto, afinal, pode ser lido de maneiras muito diferentes, segundo a situação..."<sup>1</sup>

1 FEYERABEND, 1991.

Divagava sobre estas questões quando cheguei à sede da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras – ASMOCONP. Atendeu-me uma senhora suave, cordial e, com segurança e amabilidade, convidou-me a entrar. Ofereceu-me água e café. Acomodou-me em uma sala e, para aliviar o calor sufocante, ligou o ar condicionado.

Imediatamente, enchi-me de simpatia por aquela senhora. Começamos a conversar de forma descontraída sobre vários assuntos e, pouco a pouco, começávamos a falar do Conjunto Palmeiras, do Banco PALMA\$ e da feira que ocorreria à tarde. Sentia-me relaxado, desarmado, exposto como um cidadão qualquer e, pior, envolvido com o que ouvia. A cada relato, mais me enchia de entusiasmo; acredito não ter dado mostras de tão comprometedor sentimento.

Aferrava-me firmemente à consigna de que se faz necessário o distanciamento emocional do "objeto da pesquisa" para não "contaminar" a objetividade que deveria marcar meu trabalho e, em decorrência, não carregar nas tintas do que produziria, a partir dessa pesquisa de campo, o entusiasmo com uma experiência tão singular.

Esse conflito, entretanto, desapareceu em seguida. Entreguei-me por completo às emoções que sentia a cada momento: durante a conversa com D. Marinete, conhecendo a sede da associação, vendo o material produzido por eles. Ora, meus paradigmas críticos seriam acionados no momento de elaborar minha análise.

O que passou a me preocupar em seguida, foi se tais paradigmas dariam conta de produzir e reproduzir a riqueza daquela experiência, habituado a "conhecer" a pobreza e suas explicações – a partir de estatísticas e leituras –, já começava a pensar: que novo paradigma deveria ser construído, que novos conceitos poderiam ser utilizados e que articulações seriam capazes de imbricar o saber popular com formulações tão complexas como "desenvolvimento local sustentável", "capital social", "capital humano" etc. (Outros autores falam ainda de "capital empresarial", "capital intelectual", "capital

de poupança" e até de "capital natural", em uma perfeita diluição conceitual. Será o início da construção de um novo paradigma, onde a simplificação analítica incorporará o senso comum a um novo paradigma científico?<sup>2</sup>

2 RANCO, 2001.

Ingrata a tarefa do pesquisador. Seu relato do "observado" necessita ser despojado do sentir, do interagir com o "objeto sob observação" e, portanto, da renúncia às emoções. Nossa tarefa deve consistir em construir um discurso articulado, próprio ao convencimento daqueles que tomam conhecimento de nosso trabalho e, sob a ótica do saber racional, possa ou não refutá-lo. Quanto de sabedoria – aquilo que poderíamos conceituar como não passível de ser expresso através da linguagem do conhecimento – denominada "ciência" – perderíamos nesse processo?

"Son nuestras emociones lo que guía nuestro hacer, no nuestro razonar, aun cuando pensamos que nuestra conducta es racional" (...) ¿ No es acaso el propósito último de una convivencia democrática, el de recuperar a la sabiduría como fuente de acción en un vivir cotidiano centrado en el mutuo respeto y la colaboración en la construcción de un mundo deseable en lo estético, material y espiritual para todos?"<sup>3</sup>.

3 "São nossas emoções o que guia nosso fazer, não nossa razão, mesmo quando pensamos que nossa conduta seja racional" (...) Não é por acaso o propósito último de uma convivência democrática, o de recuperar a sabedoria como fonte de ação em um viver cotidiano centrado no mútuo respeito e a colaboração na construção de um mundo desejável no aspecto estético, material e espiritual para todos?". MATURANA, 1997.

## À procura de um marco referencial

Desenvolvimento Econômico Local – A Experiência do Banco PALMA\$ e sua sustentabilidade: com quais dificuldades conceituais nos defrontamos?

Em primeiro lugar, a de "desenvolvimento econômico", parece ser a menos polêmica ou, se preferirmos, a de maior convergência teórica, já que suficientemente dissipada a identidade, outrora existente, entre "desenvolvimento" e "crescimento", tributo devido à escola cepalina.

Contudo, remanesce uma insuficiência: falar de "desenvolvimento" sem qualificá-lo pode suscitar mal-entendidos. A economia pode desenvolver-se, complementar sua cadeia produtiva, incorporar novas tecnologias e/ou elevar significativamente sua produtividade, sem estender os benefícios daí decorrentes à população menos favorecida, promovendo sua efetiva participação política e equidade de oportunidades. É isto que pretendemos evitar ao qualificar "desenvolvimento".

Alguns autores, com erudição, afirmam: "Na verdade, o que chamamos de desenvolvimento permanece sendo um *mistério*. Ninguém sabe ao certo porque uma sociedade se desenvolve, quer dizer, passa a viver melhor e melhora a vida dos seus membros" (grifo nosso)<sup>4</sup>. Lembro-me do Feyerabend na citação anterior. Não existem mistérios, apenas desconhecemos do que se trata e nenhum sorriso é só um sorriso. O texto determina o porquê do sorriso, tanto quanto o contexto pode aclarar o que se entende por desenvolvimento.

4 FRANCO, 2000.

Do nosso ponto de vista, estamos tratando de desenvolvimento socioeconômico e este critério nos parece crucial: "sócio", por fazer aflorar as relações sociais, portanto, humanas, e as instituições – *lato sensu* – construídas a partir das mesmas e das quais o Estado surge como instrumento regulador, centralizador e concentrador; "econômico", como produto cultural dessas mesmas relações e que se transformam na base da produção e reprodução das mesmas.

Em segundo lugar, uma compreensão mais universal do que vem a ser "local". Para alguns estudiosos, o "local" pode ser um bairro, uma microrregião, uma área territorial onde efetivam determinadas atividades econômicas (a região do cultivo de soja no Brasil, p. ex.) ou, até mesmo, regiões continentais e, com a globalização, porque não dizer, do "local", o mundo?

Daí, para nós, a importância de precisarmos sobre o que estamos falando. Fica entendido – ao menos para os fins do trabalho a que nos propusemos realizar – o "local" como sendo o espaço de vivência comunitária, portanto, onde observamos a existência de relações humanas, econômicas, societárias e culturais específicas. Ao menos em Palmeiras, como se verá, este entendimento guarda profunda aderência com a realidade de sua formação.

Por último, mas não menos importante, temos o desafio de esculpir o que entendemos como "sustentável".

De início, nos dá a impressão de haver um deslizamento da noção do "equilíbrio estável *walrasiano*", tão caro aos economistas neoclássicos. Em decorrência, indagamo-nos sobre a existência de alguma sustentabilidade, seja em qual campo do conhecimento humano for, que tenha tal característica.

Sustentável, parece-nos muito mais próximo de um atributo temporal e, nesse sentido, perfeitamente identificável e mensurável apenas em dado momento. Entretanto, a sustentabilidade, mesmo em sua temporalidade, deita bases que impedem o retorno às condições originariamente existentes.

Poder-se-ia recorrer a definições mais complexas construídas a partir de comparações das comunidades humanas com os ecossistemas, rede autopoietica<sup>5</sup> ou molecular-digital às quais alude criticamente Francisco de Oliveira<sup>6</sup>.

Entretanto, o processo em curso no Palmeiras é tão simples, embora não trivial, que não requer maiores sofisticadas teóricas; adotaremos, portanto, como sustentável as ações "(...) que envolvam a modificação dos mecanismos existentes reprodutores dessas desigualdades, limitando-as àquelas consideradas justas, e que estendem os benefícios conquistados às gerações futuras"<sup>7</sup>. Há que se perguntar o porquê de nossa preocupação preliminar sobre as questões suscitadas nessa introdução. Na citação abaixo, acredito conseguir deixar claro meu propósito:

"Comment pouvons-nous distinguer l'ideologie de la science?

Nous devons tout d'abord spécifier ce que nous entendons par définitions. Il est important d'éviter la confusion entre définitions logiques et catégories historiques naturelles. Un point est défini par sa

5 "Poesis é um termo grego que significa produção. Autopoiese quer dizer autoprodução. A palavra surgiu pela primeira vez na literatura internacional em 1974, num artigo publicado por Varela, Maturana e Uribe, para definir os seres vivos como sistemas que produzem continuamente a si mesmos. Esses sistemas são autopoieticos por definição, porque recompõem continuamente os seus componentes desgastados. Pode-se concluir, portanto, que um sistema autopoietico é ao mesmo tempo produtor e produto". [MARIOTTI, HUMBERTO - "AUTOPOIESE, CULTURA E SOCIEDADE" - Site: <http://www.geocities.com/complexidade/autocs.html> .

6 OLIVEIRA, 2001.

7 KERSTENETZKY, C. L. - Observatório da Cidadania - 2000

position et non par sa grandeur. Personne évidemment n'a jamais observé un point. C'est une abstraction logique. Mais comment définir un éléphant? L'homme qui disait: je ne peux pas définir un éléphant mais j'en reconnais un quand je le vois, avait certainement raison.

Une idéologie ressemble beaucoup plus à un éléphant qu'à un point. C'est quelque chose qui existe, que nous pouvons décrire, discuter et débattre. Pour trancher le débat il n'est pas bon de faire appel à une définition logique; nous n'avons pas besoin de définition, mais de critères" <sup>8</sup>.

À falta de eventual rigor conceitual, assentado em sólidas bases paradigmáticas, acreditamos que possa ser superada pelo despojamento com que procuramos compreender – a partir do significado para aqueles que construíram o Palmeiras e de sua vivência – o sentido do que chamamos de "experiência", mas que inequivocamente é o "elefante", que acabamos por reconhecer como uma realidade firmemente consolidada.

## História e lutas: da remoção ao bairro Palmeiras

"Conhecer e contar a nossa própria história é muito importante. (...)

A verdadeira história é a nossa história e essa só a gente conhece, basta se lembrar e contar. Para que ninguém esqueça e para que os nossos filhos possam, eles também, aprender com a história"<sup>9</sup>. O Conjunto Palmeiras de hoje, guarda muita semelhança com bairros pobres das grandes cidades brasileiras, distinguindo-se destes, pelas amplas avenidas e ruas de fácil acesso e circulação. Dos 28,6 km<sup>2</sup> de seu sistema viário, apenas 26% é de terra; 19% possui asfalto, enquanto 55% encontra-se pavimentado com pedra tosca. Uma realidade, portanto, bem distinta da que "conhecíamos" pelas informações a que tivemos acesso.

Topograficamente, situa-se em uma "concha", como dizem seus moradores, ou em "um grande baixio, cortado por um riacho, que se transforma em uma pequena lagoa, quase no centro da área loteada e sangra para o rio Cocó"<sup>10</sup>.

O processo de assentamento do Conjunto Palmeiras, compreendido em uma área de 118 hectares, resultou do remanejamento de populações residentes em áreas de risco – principalmente retiradas da favela do Lagamar, situada no centro da cidade às margens do rio Cocó que, em época de cheias, inundava as habitações ribeirinhas – e de outras favelas localizadas em áreas situadas no vetor de expansão urbana, portanto, de grande potencial econômico e especulativo. Ao todo, foram removidas para o loteamento realizado pela Prefeitura de Fortaleza, por intermédio da Fundação Serviço Social (FSSF),

8 "Como poderemos distinguir a ideologia da ciência?

Precisamos, antes de mais nada, tornar claro o que entendemos por definições. Isso é importante para evitar a confusão entre definições lógicas e categorias históricas naturais. Um ponto é definido por sua posição e não por sua grandeza. As pessoas, evidentemente, jamais observaram um ponto. Isto é uma abstração lógica. Mas, como definir um elefante? O homem que disser: eu não posso definir um elefante, mas saberei reconhecer um quando o vir, terá certamente razão. Uma ideologia se assemelha muito mais a um elefante do que a um ponto. É alguma coisa que existe, que nós podemos descrever, discutir e debater. Para enfrentar esta discussão não necessitamos recorrer a uma definição lógica; não necessitamos de definições, mas de critérios". ROBINSON, 1967.

9 *FAVELA DO CONJUNTO PALMEIRAS – HABITANDO O INABITÁVEL – Memórias de Nossas Lutas, Vol. I.*

10 *PLANO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO INTEGRADO – PDCI – Conjunto Palmeiras* Exceto menção contrária, a maior parte das informações provêm desse documento; assim, evitaremos a repetição de referências no corpo do texto.

1,5 mil famílias faveladas provenientes, além do Lagamar, de Aldeota, Poço da Draga, Arraial Moura Brasil, Morro das Placas e Verdes Mares.

De início, a área foi demarcada em 100 quadras com 36 lotes de 200 m<sup>2</sup> cada. Posteriormente, a medida do crescimento do "bairro" (ainda um "favelão", sem luz, água, esgoto ou arruamento), o tamanho dos lotes foi sendo reduzido para 160 m<sup>2</sup>, chegando até 120 m<sup>2</sup>. Ainda hoje, apesar de todos os melhoramentos, uma das lideranças locais insiste em afirmar que se trata de uma favela, sinônimo para ela de um local distante da cidade.

A implantação do loteamento em um fundo de vale, um terreno alagadiço cheio de "mato", como dizem os habitantes locais, causou enorme devastação ambiental: grande movimentação de terra foi necessária para poder permitir a construção de moradias. Com isso, a enorme quantidade de carnaubeiras existentes no local – daí o nome Palmeiras – foi arrancada por tratores, deixando o solo desnudo e transformando o terreno em um enorme charco em época de chuvas e/ou de transbordamento do riacho que cortava a área.

"O povo chamava aqui Palmeiras terra dos índios. É, é isso mesmo: Palmeiras dos Índios. É tanto que quando a gente arrumava as coisas prá botar num carro prá trazer... vocês vão ser índio, é?" Os outros ficavam mangando<sup>11</sup>. Eu digo: mais tarde ou mais cedo vocês vão prá onde nós estamos. Vão comer banana, coco pavão, tudo isso nós vamos ter lá no Palmeiras"<sup>12</sup>.

11 Novo Aurélio, "Século XXI – Mangar: caçoar, zombar. (Expressão de uso muito comum no Nordeste do Brasil).

12 Depoimento de uma das mais antigas moradoras do bairro.

Esse processo de assepsia urbana, comum ao padrão de conformação das cidades brasileiras e resultante do rápido êxodo rural verificado ao longo das décadas de 60 e 70, deve ter sido particularmente desumano na fase mais impiedosa da ditadura militar. Estamos nos reportando aos anos 70, quando o país era comandado pelo general Emílio Garastazu Médici, o mesmo que chegou a afirmar, certa feita, que *"O país vai bem, mas o povo vai mal"*.

Depoimentos colhidos junto a diversos moradores, deixam inequivocamente transparente o processo de exclusão realizado:

"(depois da cheia do Lagamar)... fiquei um mês no estádio Presidente Vargas, depois a prefeitura trouxe a gente para cá para o Palmeiras, viemos num caminhão".

"Pegavam a gente com as coisa e tudo, jogava numa caçamba e despejava no Palmeiras, que era lama e mato só".

"A prefeitura armava barracas de lona onde o povo ficava morando. Eram duas famílias em cada barraco. Os barracos eram abertos e sem portas".

Em seguida, a Fundação do Serviço Social de Fortaleza demarcou os lotes – que foram vendidos às famílias – e forneceu material para a construção de um cômodo, que deveria ser realizado dentro de 30 dias, caso contrário a família perderia o direito ao terreno. Não havia água, saneamento, energia elétrica, meios de transportes ou qualquer tipo de serviços públicos.

A água era trazida em caminhões pipas para abastecer vasilhames que serviam para o atendimento das necessidades das famílias. Diz uma moradora: "Quando a pipa chegava com água a fila ficava como daqui até o colégio em cima acolá, briga por cima de brigas prá pegar uma lata d'água. Eu dizia: ô meu Deus, não é possível que não vá melhorar este tempo aqui. Se não for, não vou ficar aqui não".

Como a água era insuficiente, muitas vezes não era possível preparar os alimentos e, para beber, as pessoas tinham que se deslocar até um poço distante dois Km para apanhar água.

"Agora eu era sabida: levantava as três horas da madrugada mais uma vizinha que tinha perto de mim, nós se tacava prá lá; ia, botava três caminhos d'água; nós enchia as tachas, os potes de beber e o filtro e aí pronto; os outros quando iam a bagaceira era feia prá lá".

Fundamentalmente era a FSSF que prestava assistência à população local. Contudo, a atuação das assistentes sociais, talvez pela extrema carência de meios para construir uma vida com um mínimo de dignidade, estava longe de um reconhecimento positivo por parte da população local. Embora se constituindo em uma intervenção mais direta do poder público no "bairro", as avaliações desta atuação eram díspares.

Reproduzo, livremente, alguns trechos da publicação "Nossas Lutas - Volume I"; lá, encontramos depoimentos que vão desde o reconhecimento de que a intervenção daquelas profissionais trouxeram coisas boas, como o Centro Social Urbano (CSU), inaugurado pelo general Presidente Ernesto Geisel, em 1978, até relatos que dão conta de que as mesmas tinham dificuldades de trabalhar com as lideranças comunitárias, querendo aliená-las. Por sua vez, uma das assistentes sociais - Guaraciara - se defende afirmando: "Os moradores do Conjunto Palmeiras não estão abandonados como se poderia pensar".

De toda forma, nada nos leva a concluir que a intervenção da FSSF tenha arrefecido os intentos de organização popular no bairro. Ao contrário, há evidência de que, embora de forma não intencional, a atuação daquelas profissionais tenha possibilitado catalisar a insatisfação existente, construindo um esboço de organização através da criação dos representantes de quadra.

Cabe-nos um breve parêntesis. Não é novidade para estudiosos e/ou pesquisadores sociais, o fato de que muitos profissionais do setor público assumam posturas progressistas em atividades ligadas a área social, mesmo quando executores de políticas contrárias aos interesses populares. Assim, nas entrelinhas, realizam um trabalho político-social que, por analogia, assemelha-se ao "ponto" das peças teatrais, orientando, imperceptivelmente, os atores em suas representações. Desnecessário dizer que o escopo de nosso trabalho não teve o propósito de comprovar tal ilação. Vale como registro do pesquisador e como critério de análise, já que não acreditamos na "geração espontânea" de organizações populares: haverá

sempre um agente catalisador desse processo. A própria instituição dos representantes de quadras, criada pelas assistentes sociais, pode ter desempenhado um papel positivo na organização da comunidade local.

É fato que uma rede de atores sociais, de forma desarticulada e com atuações diferenciadas, formou embriões de organizações que desaguaram na criação da "Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras – ASMOCONP". Aqui, o material escrito recolhido não esclarece conclusivamente a data de sua fundação: se em 1976, conforme o PDCI, ou 1981, conforme a publicação "Nossas Lutas – Vol. I", ao qual já nos referimos. Contudo, na entrevista realizada com a atual presidente da ASMOCONP, esta dúvida fica esclarecida: a Associação foi criada informalmente em 1976, sendo que, em 1981, após a criação e registro dos Estatutos, ela passa a existir de fato e de direito.

Dois fatores foram importantes no processo de organização da comunidade. O primeiro, a iniciativa popular para o problema de saúde, surgiu em 1977 e, posteriormente, com a alteração de seus objetivos iniciais, nos trás sentimentos tragicômicos. No relato de uma das lideranças locais:

"Em 1977 surge a Emergência Comunitária do Conjunto Palmeiras que tinha uma rural [utilitário produzido pela montadora Whilllys Overland do Brasil] para transporte de doentes(...) havia 600 sócios(...) Com o tempo, a Emergência Comunitária se transforma em Funerária Comunitária". [grifo nosso]

O segundo, desfiar a trama emergente de iniciativas que, no futuro, passaram a se constituir no elemento decisivo na construção de uma Federação das Associações de Moradores do Palmeiras. Falaremos sobre isso adiante.

Um fato, contudo, chama-nos a atenção pela seu resultado paradoxal: a atuação do Projeto Rondon, projeto da ditadura militar coordenado pelo Exército Nacional, que tinha como tarefa declarada prestar apoio assistencial às mais remotas comunidades do país e da qual participavam estudantes universitários e voluntários. Pois bem, em 1976, chega ao Palmeiras uma equipe do Projeto Rondon e inicia o trabalho de levantamento das condições de vida de sua população. Com esse propósito, promove reuniões com a população para conhecer suas carências e em decorrência deste processo, é criada a ASMOCONP.

Voltemos à trama de iniciativas que conduzem aos acirrados embates com o poder público a partir de 1978.

"Em 1978 chegaram os padres Eduardo e Jacó (redentoristas). Trouxeram um carro da arquidiocese. Trouxeram pessoas que ajudaram a formar outros grupos: um médico, um núcleo de mulheres e creche que existem até hoje"<sup>13</sup>.

No mesmo ano, é construída a Igreja Católica com a ajuda dos padres da Barra do Ceará, são formadas as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e a "Juventude Cristã do Palmeiras (JUCRISPA), entidade evangélica. Por iniciativa individual, é construída a Casa de Parto pelo representante de quadra Raimundo Nonato de Souza.

O ano de 1978 parece ser o grande momento de mobilização da população do conjunto e de conquistas importantes: a construção da Escola de Primeiro Grau Audacy Barbosa, o Centro Social Urbano (CSU) já mencionado e o Posto de Saúde Pedro Sampaio, este, resultado de uma mobilização popular tão expressiva que provocou a ida, às 21hs., do presidente da instituição pública responsável ao Conjunto Palmeiras, para debater com a população a precariedade em que viviam os habitantes do bairro.

A partir de 1979, são abertas novas quadras e o conjunto cresce aceleradamente. Tem início a luta da comunidade por água tratada e energia elétrica, concomitante à consolidação da ASMOCOMP, com a elaboração e registro de seu Estatuto – 02.02.1981 – seguida de uma campanha para a construção de sua sede própria, já que anteriormente encontrava-se estabelecida na casa da presidente da Associação, Dona Marinete. Como decorrência desse processo, amplia-se a mobilização popular que transcende o próprio bairro, como se deu no caso do programa do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), retirado pelo Ministério da Saúde dos postos municipais e transferido para os Postos de Saúde do Estado.

Como no Palmeiras não havia postos de saúde vinculados ao Estado, a população ficou privada deste atendimento. Mobilizada a comunidade, a ASMOCOMP conseguiu três ônibus e, lotados, peregrinaram pelas repartições públicas, chegando até a falar com o prefeito. Melhor o relato da presidente da Associação:

"Teve uma vez que nós lotamos três ônibus, na época em que ainda era uma casinha de taipa<sup>14</sup>, nós lotamos três ônibus que foi na época que o governo federal... que existia um projeto que era o INAN, aí tirou dos postos municipais prá colocar nos estaduais; e aqui nós se revoltamos porque aqui nós não tínhamos postos estaduais, só tinha municipal e a população não podia ficar descoberta; pois é, e, menino, nós fizemos um oê (sic) dentro dessa Fortaleza, nós fizemos aqui uns painéis de "baião-de-dois"<sup>15</sup>, e colocamos dentro destes três ônibus e lotamos. Foi uma das primeiras lutas da gente aqui também. E nós fomos para o centro da cidade, secretaria de saúde, prefeitura, e saímos na imprensa, né? Onde parava o ônibus, descia uma multidão de gente, né? Eu sei que nós falamos até com o Ministro da Saúde na época, eles conseguiram usar o telefone, o prefeito

14 Taipa é um equivalente do adobe, técnica construtiva, muito comum no nordeste brasileiro, de origem árabe e que presume-se tenha surgido no séc. III d. c.

15 Baião-de-dois – prato popular, típico do sertão brasileiro e, em particular, da região nordestina, onde se mistura ao feijão, farinha e lascas de carne seca (carne de sol).

16 Entrevista prestada ao pesquisador.

colocou; nós fomos vitoriosos porque nós conseguimos que o projeto ficasse nos posto municipais. A luta do Palmeiras serviu para toda Fortaleza: onde tinha posto municipal, o projeto ficou”<sup>16</sup>.

17 PDCL.

O ano de 1983 foi marcante para a organização dos movimentos populares com a realização, tanto no Palmeiras, como em outros bairros periféricos de Fortaleza, de “seminário e pesquisa sobre qualidade de vida das comunidades faveladas e dos bairros pobres (...) através (sic) do qual o movimento popular deu um salto de qualidade e passou a compreender melhor os seus direitos à cidadania. Este seminário constou de palestras, discussões sobre a realidade urbana e pesquisa realizada pelos próprios moradores em seu bairro”<sup>17</sup>.

No ano seguinte, a população do Palmeiras vê-se ameaçada no avanço de suas conquistas com o lançamento do Projeto Palmeiras II. Reivindicavam que os recursos destinados a este projeto fossem destinados à consolidação da infra-estrutura do bairro. Iniciaram-se a invasão das áreas não loteadas do conjunto. O poder público interveio por intermédio de uma grande campanha de convencimento, casa a casa, sobre a viabilidade e necessidade de implantação do Projeto.

As invasões prosseguiram durante todo ano seguinte ocupando, de forma desordenada, áreas originalmente destinadas à preservação ambiental, como a lagoa existente no centro do conjunto, áreas livres previstas no loteamento original, áreas alagáveis e parte do terreno destinado ao Palmeiras II, que comprometeram as já precárias condições de atendimento dos equipamentos públicos às necessidades dos habitantes do Palmeiras.

A luta pelo abastecimento de água teve seu ápice no ano de 1988, em meio a uma intensa mobilização popular, com duas passeatas à Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE e, posteriormente, uma grande concentração em frente à sede do Governo do Estado, as lideranças locais deram um ultimato: ou se implantava a rede de água no Conjunto ou ele explodiriam a tubulação da adutora que abastecia a cidade de Fortaleza e que passava sob a área do Conjunto. Deram um prazo de 15 dias para a decisão e início das obras pelo governo. Relata uma das lideranças:

“Falamos que depois de quinze dias, explodiríamos a tubulação da adutora. Depois ficamos pensando sobre as conseqüência dessa atitude: nem tínhamos explosivos e, tampouco, sabíamos com exatidão onde passava a tubulação. Contudo, era uma queda de braço, alguma coisa faríamos. Os dias foram passando, discutíamos sobre o que fazer até que chegou a data fatal. Logo cedo o conjunto estava invadido de policiais, porém eles não sabiam em que ponto iríamos realizar o prometido. Nós havíamos combinado que, em certa hora, nos concentraríamos rapidamente em um ponto qualquer do conjunto com picaretas, pás e ferros, tal como se fôssemos começar a executar o prometi-

do. Começamos a simular a perfuração do solo, o que levou algum tempo até ser percebido pelos policiais que avançaram sobre nós e fecharam o cerco. Dissemos: se acontecer alguma coisa com nós, explodiremos tudo, a água invadirá toda área e morreremos juntos. Vocês escolhem. Falávamos com firmeza e irados o que, por certo, deve tê-los deixados intimidados. Um tenente pediu calma e disse que iria falar com seu comandante. Acho que deve ter demorado uma hora. Voltou e informou que o governador havia se comprometido a iniciar imediatamente a distribuição da água para o conjunto. As tropas se dispersaram e nós ficamos a comemorar mais uma vitória”<sup>18</sup>.

18 Depoimento ao pesquisador.

Um novo ator surge na cena do cotidiano do Palmeiras (1990): a Sociedade Alemã de Apoio Técnico – GTZ, por meio de um convênio firmado entre o Governo do Estado, a Prefeitura de Fortaleza e o Governo Alemão, objetivando *“uma nova forma de atuação junto à comunidade”*.

O convênio dá início ao Programa PRORENDA, com uma metodologia nova que compreende a participação da comunidade, desde a formulação, implantação, desenvolvimento e administração das obras a serem executadas. Ademais, por meio de sua participação no Programa PRORENDA a comunidade *“experimenta uma mudança na forma de atuação de suas lideranças, deixando de exercer papel exclusivamente reivindicatório para atuar na coordenação e acompanhamento das próprias ações socioeconômicas e físicas que estão sendo implantadas”*.

Proliferavam as associações e grupos comunitários do Palmeiras. Em 1991, existiam 26 entidades que constituíram uma federação local chamada União de Associações e Grupos Organizados do Conjunto Palmeiras – UAGOCONP que, por esta época contava com cerca de vinte e cinco mil habitantes<sup>19</sup>.

O PDCI do Conjunto Palmeiras deve ser entendido como um programa abrangente e interativo tendo como foco, não só a participação da comunidade nos moldes relatados anteriormente, mas a promoção do desenvolvimento pessoal fazendo com que cada morador se sentisse partícipe da construção de seu futuro. Envolve aspectos relativos à consolidação de uma comunidade mais esclarecida para as questões que iam desde a transmissão de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs), AIDS, princípios de higiene e saúde, segurança no trabalho, educação ambiental e desenvolvimento comunitário.

Por decisão da comunidade, a maior parte dos recursos destinados ao PRORENDA seriam alocados na construção do canal de drenagem, obra fundamental à solução definitiva do problema das enchentes do Palmeiras. Os recursos procediam do Governo do Estado (25%), Prefeitura Municipal (25%) e da GTZ (50%). As obras tiveram a duração de cinco anos, sendo que a ASMOCONP desempenhou papel preponderante cabendo-lhe a responsabilidade na execução dos 1,7 Km do canal. No decurso da obra, várias revisões e retificações foram feitas no projeto inicial, tendo a equipe de técnicos

19 As estatísticas diferem entre o documento do PDCI, que aponta um total de dezenove mil habitantes, e o “Memórias de Nossas Lutas – Volume II”, que apresenta o número anterior. Tal fato decorre possivelmente da diferença entre os levantamentos, já que o PDCI trabalha com a data-base de 1991 e a “Cartilha...” com data-base de 1998. Dada a crescente “invasão” de novas famílias no Conjunto, atraídas pelas substanciais alterações em sua infra-estrutura, é factível atribuir-se maior credibilidade às estatísticas da “Cartilha...”.

cos, a partir das freqüentes reuniões com os moradores e lideranças, acata-do sugestões que permitiram melhorias na concepção original do mesmo.

Poderíamos discorrer longamente sobre a experiência participativa e inédita que foi a obra do canal de drenagem. Contudo, tal intento foge ao escopo de nosso trabalho. Como síntese desse processo, reproduzimos o depoimento de uma liderança local que acreditamos espelhar a importância dessa obra coletiva:

“O canal ficou marcado para filhos e netos. Eu gostaria de lembrar de algumas pessoas que ficaram na minha lembrança. O Brunken da Alemanha sempre ouviu a comunidade e fez uma boa administração com a gente. A Sandrinha que era mesmo que ser uma comunitária no meio de nós. O Paulo, um excelente arquiteto, sempre estava no local vendo a obra. O pessoal da comunidade, o Joaquim que sabia tudo do canal, o gerenciamento da Ivoneide e do Maximino. O Maximino me surpreendeu como ele aprendeu rápido toda a contabilidade. Foi tanta gente que nem consigo lembrar tudo (...)”<sup>20</sup>.

20 Memória – vol. II.

Da parte dos técnicos envolvidos no processo de construção do canal, segue o depoimento da arquiteta Goreti, encarregada de monitorar as atividades como representante do poder público:

“A monitoria era uma etapa fundamental para a execução da obra. Identificávamos os problemas e se discutia com a comunidade. Nós íamos crescendo enquanto profissionais aprendendo com a comunidade e a comunidade assimilando novos conhecimentos técnicos”.

A construção do canal alterou decisivamente as condições de habitabilidade do bairro, fato facilmente constatado pela visita *in loco* confrontando-se as condições atuais do sítio com o acervo fotográfico disponibilizado pela ASMOCONP.

Finalmente, em 1998, é criado pela Associação o “banco” PALMA\$, sobre o qual discorreremos em seguida.

## **A organização popular local e as políticas públicas**

O histórico de lutas e a organização popular do bairro Palmeiras trouxe aos seus habitantes o sentido de identidade comunitária, anteriormente esgarçado pela migração, perda de referencial cultural e dilaceração dos laços societários. O processo de remoção dos favelados deixa muito claro este aspecto: a afirmação *“Pegavam a gente com as coisa e tudo, jogava*

*numa caçamba e despejava no Palmeiras, que era lama e mato só*”, traduz com fidedignidade a perda da individualidade e de identidade, revelando um sentimento de desolação como se “as coisas” e “a gente” fossem simplesmente “coisas”.

Um lugar é uma referência fundamental ao indivíduo, ao seu “estar no mundo”, por mais existencial que possa parecer esta expressão. A construção da identidade social se dá a partir do local onde se vive e/ou se trabalha.

“Lugar é geografia, um local para a política: comunidade evoca as dimensões sociais e pessoais de lugar. Um lugar se torna uma comunidade quando as pessoas usam o pronome “nós”. (...) Rousseau foi o primeiro escritor moderno a compreender como o funcionamento da política se baseia profundamente nesses rituais da vida diária, como a política depende do “nós” comunal. Uma das conseqüências do capitalismo moderno é que fortaleceu o valor do lugar, despertou o anseio de comunidade (...)”<sup>21</sup>.

21 SENNETT.

Nesse sentido, e apenas nesse sentido, é que podemos compreender a singularidade da qual se reveste o Palmeiras: de um lamaçal, depósito de excluídos, se transforma em um lugar, em uma referência política com identidade própria. A reconstrução do “nós (substantivo) comunitário” é a prova cabal de que a política está presente em todos os atos da vida cotidiana. As relações humanas, portanto, sociais, encontram-se moduladas pela realidade que as circunscreve. Se esta realidade é adversa, as reações humanas são impulsionadas pelo instinto primitivo de sobrevivência, e é este sentido de sobrevivência que descortina estratégias de interação entre os diversos atores sociais, internos e externos. Não foi algo semelhante o que ocorreu com o Palmeiras?

Da interação com a adversidade do local, ao contato com o projeto Rondon, surge a primeira Associação de Moradores e, a partir daí, começa um processo cujo final não se pode prever.

O pensamento hegemônico propugna a centralidade da formulação de políticas públicas a partir do cerne burocrático do Estado. Nenhuma novidade, vez que uma das necessidades de manutenção do mesmo é, exatamente, o exercício do controle social. Contudo, a experiência brasileira recente é rica em ações bem sucedidas que surgiram de iniciativas da própria comunidade. Para citarmos apenas um exemplo, ficaríamos nos Conselhos de Saúde, experiência surgida em São Paulo e, posteriormente, institucionalizada pelo Estado.

A criação “banco” PALMA\$ é um expressivo exemplo da capacidade da própria comunidade formular políticas sociais ativas e democráticas. Isto ocorre justo quando, a pretexto de promover o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, o Conselho da Comunidade Solidária, por meio do processo de

interlocução com a sociedade civil<sup>22</sup>, implementa uma política de microcrédito de amplitude nacional, profundamente centrada no controle estatal e voltada ao atendimento dos interesses do setor financeiro. Confunde-se, nessa ação, microcrédito com a expansão da oferta de crédito.

Importa destacar, neste momento, que a ASMCONP e o PALMA\$ formularam e implementaram uma política social local de caráter profundamente inovador, articulado, democrático e de elevada interatividade com as necessidades locais, a partir do contato com as necessidades e nas conversas com as pessoas. Um processo onde cada iniciativa abre caminho para outras propostas, surgidas nas assembléias com a comunidade.

“As pessoas sempre perguntam de onde saem as idéias do PALMA\$, quem foi que assessorou prá fazer isso, quem foi que deu a idéia pra'quilo, de onde foi que veio a assessoria técnica.. é difícil para as pessoas compreenderem que a gente aprende com o povo, aprende com a realidade. E a incubadora [um novo produto do sistema PALMA\$] é um exemplo vivo disso. Nós não tivemos a idéia de criar uma incubadora porque a gente achou que era uma coisa que poderia (não) dar certo. Mas foi de tanto ouvir essas mulheres, de tanto conversar com elas, que nós chegamos a desenhar esse projeto. Porque, ali na Associação, tem um balcão de escuta onde as pessoas chegam, conversam e colocam todas as dificuldades e é óbvio que elas enxerguem a Associação – até pelo trabalho que a Associação tem – como um local que elas acham que podem ter uma esperança. Isso é o que acontece. (...) Aí a gente pensou, vamos desenhar este projeto, porque a necessidade é essa; nós temos que dar uma resposta prá essa necessidade e a resposta foi a incubadora. (...) É esse contato direto com a realidade das pessoas que faz com que a gente crie as coisas, que faz com que a gente consiga encontrar as respostas para situações específicas”<sup>23</sup>. Isto nos parece ser o grande divisor de águas entre políticas assistencialistas e tecnicamente bem formatadas, de um lado, e, do outro, políticas que surgem como soluções a problemas vividos no cotidiano e com elevado grau de aderência à realidade.

23 Depoimento prestado ao pesquisador por uma colaboradora do PALMA\$.

Se o processo de globalização trouxe consigo méritos – e acreditamos que sim – um deles foi, sem dúvida, fazer emergir as especificidades e pluralidade de interesses existentes no mundo atual. Como consequência desse processo, vemos o surgimento de uma nova concepção de políticas públicas que têm no local e na participação democrática dos diversos segmentos sociais, a base de sua sustentação e eficácia. Para isto, entretanto, se faz necessária uma profunda descentralização e desconcentração na gestão, na implementação e no controle das mesmas.

Finalizando este tópico, reproduzimos um trecho do depoimento prestado ao pesquisador por uma liderança local e um dos coordenadores do "banco" PALMA\$:

"... Estava falando do curso da ...( o entrevistado pediu sigilo sobre o curso do qual participou) fui participar como palestrante para falar da experiência nossa como empreendedor e a grande discussão era a seguinte: cada facilitador – era um curso para facilitadores DLIS – ao implantar a turma lá no município, cada aluno da turma precisaria de um tutor, espécie de uma pessoa que ia acompanhar os estudos dos alunos. E a grande maioria dos alunos na sala disseram: "mas os municípios são muito pobres, não existem pessoas que vão ser tutor, quem vai ser tutor de 30 alunos no município na beira do rio Pau, Cafundó do Judas, na Amazônia...". Aí eles começaram a fazer a relação de pessoas no município que poderiam ser tutores: o padre da cidade, o médico, talvez o juiz, o advogado, delegado... levaram duas horas discutindo (...) E aí, na minha intervenção, eu disse: ó, na minha experiência lá, o tutor é geralmente a pessoa mais simples do bairro; quem nos ensinou a fazer a estratégia de consumo local com o cartão foi uma mulher simples do povo que chegou lá e disse " vamos fazer uma estrutura de cartão, um cartão que só serve por aqui mesmo, que as pessoas compre por aqui mesmo e tal". A sacação é você descobrir esta estratégia de sobrevivência que já existe no meio do povo (...) vê os pobre como portadores de soluções e não completamente dependentes da sabedoria e do conhecimento daqueles que tiveram estudo".

## **Palmeiras: um caso de desenvolvimento local sustentável?**

Se analisado sob a ótica de que o desenvolvimento sustentável "*tem como pontos de referência o desenvolvimento ecológico, econômico e social*", diríamos que ainda não<sup>24</sup>.

24 MEYER-STAMER.

Contudo, tratando-se de uma experiência surgida do nada como vimos no item II, poderíamos afirmar que a tríade proposta por Meyer encontra-se em curso. Entretanto, importa notar – e isto está muito claro para a maior parte das lideranças que entrevistamos – a impossibilidade de um desenvolvimento sustentável autóctone.

A concepção da ASMOCONP e do PALMA\$ é de que a experiência em curso pretende ser parte de uma rede socioeconômica solidária, já em formação e que integra dezenove bairros de Fortaleza. Hoje, é apenas um

embrião que está se desenvolvendo, uma experiência que, se bem sucedida, poderá ser reproduzida em outras localidades. A lógica da rede é satisfazer o consumo local.

Têm a clareza de que nunca conseguirão produzir no local tudo o que precisam, mas que é possível perseguir dois objetivos primordiais: o consumo solidário e a sustentabilidade dos pequenos estabelecimentos locais. Contudo, entendem que grande parte do que a população necessita, pode ser produzida, ou no local, ou em outros locais que integrem esta rede.

“A Associação avaliou que o comércio local não se desenvolvia porque o dinheiro não circulava no próprio bairro. Os moradores preferiam comprar suas mercadorias nas grandes lojas do centro da cidade, por essas poderem financiar suas compras. O resultado é que os pequenos negócios do bairro faliam, desempregando e empobrecendo a população”<sup>25</sup>.

25 Depoimento de uma diretora da ASMOCONP ao pesquisador.

O diagnóstico coincide com a análise de diversos autores sobre a concentração espacial do capital e o empobrecimento ou o não crescimento econômico regional: a drenagem das riquezas produzidas para os grandes centros financeiros nacionais e internacionais.

“Não são poucos os municípios brasileiros que possuem elevadas rendas per capita, não obstante apresentarem baixíssimos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Ou seja, o crescimento econômico tão propagado pelos próceres da economia globalizada como capaz de corrigir - por meio dos mecanismos do mercado - as desigualdades e promover o crescimento do emprego e da renda, mostrou-se incapaz de promover o desenvolvimento socioeconômico. Ocorreu justo o contrário: os capitais produzidos localmente passaram a ser drenados, via intermediação financeira, para os centros financeiros “nacionais”.

Nesse estágio, a economia doméstica volta-se à produção de bens universalmente consumíveis por 15%/20% da população situada no topo da pirâmide de renda. Quebra-se, ou provoca-se, a descontinuidade da cadeia produtiva, acentuando-se o “gap” tecnológico entre mercadorias globalizáveis e aquelas voltadas ao consumo doméstico. Em outras palavras, a produção da vida material, portanto, da cultura, já que a tecnologia nada mais é que um produto cultural que promove o desenvolvimento das relações sociais (em outras épocas, diríamos desenvolvimento das forças produtivas mas, como um bom pós-heterodoxo, evitaremos os “velhos” paradigmas expurgados pela “modernidade”), vê-se obliterada para amplos segmentos da população”<sup>26</sup>.

Idêntico raciocínio aplica-se nas relações entre o local (bairro) e o município, e este fato não escapa à percepção das lideranças do Palmeiras.

"Eu vejo duas saídas: uma, mais fácil de se entender, seria construir as próprias empresas locais. O trabalho de agricultura urbana, mil famílias plantando nos quintais, criando peixes e a constituição de empresas comunitárias, remontando toda cadeia produtiva dentro do próprio bairro, dentro da própria rede, a partir do princípio do consumo solidário. Através do sistema de crédito do banco, montar as próprias empresas de alimentos. Uma outra alternativa que talvez precisasse de menos recursos, é um pouco a experiência de Porto Alegre [Passo Fundo] que é fácil de fazer no Palmeiras: 90% dos portadores do cartão que compra do pequeno comércio que já compra de atravessador... se o próprio banco organizasse um sistema de compras coletivas reduziria o custo dos produtos. Os estudos indicam que teríamos 20% de redução dos custos. Quando eu economizo 20% que acontece? A lógica é que 10% vá para as famílias e com os outros 10%, se cria um fundo próprio, que não é do banco, é dos consumidores: pode ser uma cooperativa ou outra coisa qualquer, que vão criar as empresas locais que futuramente vão vender até às compras coletivas. Começando pelas compras coletivas, com os 10% vão montando suas próprias empresas. Do jeito que é hoje, é impossível: é a família comprando e alimentando o grande capital. Este é hoje o grande gargalo que temos. O banco financia a produção e o consumo local, mas 90% do que se consome aqui dentro não é produzido no local porque não conseguimos montar as próprias empresas. Talvez porque não temos a clareza, essas coisas vem com o processo: no terceiro ano, já temos isso muito claro. Ao invés de você dar o crédito prá um, prá outro etc., você pode focar juntando [os prestatários] e abrir uma empresa mais aberta, mais social, direcionada ao consumo que não é uma cooperativa de consumo. E através disso, ter uma estratégia de remontar as cadeias produtivas locais através das próprias empresas. Acho que esta é uma saída possível"<sup>27</sup>.

27 Depoimento prestado ao pesquisador pelo coordenador do banco PALMA\$.

Ou seja, não se trata de um projeto de auto-suficiência, mas da produção de bens-salários, de criar um mercado para produtos de consumo popular e, conseqüentemente, ampliar a própria relação do local com e para o mercado capitalista externo ao "local".

Na mesma ocasião desse depoimento, foi perguntado se não seria interessante que os produtos fabricados localmente pudessem ser oferecidos em estabelecimentos das regiões mais favorecidas da cidade. A resposta veio categórica – reproduzo-a livremente:

“Veja bem: isto seria o ideal; contudo, estamos pensando em atender ao consumo local, produtos simples, de primeira necessidade, sem sofisticação de marketing que certamente não interessaria aos consumidores dos bairros mais ricos. A PalmaClean, por exemplo, utiliza vasilhames reciclados – garrafas de Coca-Cola, detergentes etc. – quem lá fora se interessaria por isso? Agora, vamos supor, que com a evolução se consiga fabricar um produto de excepcional qualidade e que haja um excedente, então se pessoas de renda mais alta quiserem adquirir, beleza. O que precisa ficar claro é que estamos tratando do consumo e produção voltados para o pessoal muito pobre, qualquer sofisticação que aumente o preço do produto para permitir sua “exportação” fere a concepção, a ética da economia solidária e disto não abrimos mão. Claro que não poderemos nunca fabricar tudo que precisamos consumir. Mas outros bairros que compõem a rede, têm outra vocação e podem criar empresas que não poderíamos criar no Palmeiras. O que acontece? Eles se interligam completando a cadeia produtiva da socioeconomia solidária. Aliás, ela já existe e você pode comprar através da Internet [pergunta-lhe o site]: <http://www.redesolidaria.com.br>”.

Em seguida, indago se o desenvolvimento das compras coletivas não iria prejudicar o pequeno comerciante local, já que eles passariam a oferecer produtos a preços mais caros. A resposta veio clara:

“Essa é a primeira grande pergunta que se faz: e os pequenos bodegueiros,<sup>28</sup> o que acontece com eles? Os grandes sobrevivem, mas como nem todo mundo está no sistema [PALMA\$], os pequenos bodegueiros devem entrar no sistema. Quer dizer, eles entram na compra coletiva, não somente como consumidor, mas como revendedor. O banco funcionaria como um grande bodegueiro, um armazém – compra e revende. E quando todos tiverem no sistema? Ele passaria a ser o dono da empresa que vai compor a rede. Assim, você pode remontar a cadeia produtiva através do excedente gerado pelas compras coletivas das outras, os 10% que fica com o banco. Pensamos até em criar uma logomarca: nesse comércio se vende produto de compras coletivas”. (Nota: não é logomarca e sim slogan)

28 Aurélio: Bodegueiro – dono de pequeno armazém de secos e molhados (Bodega).

Voltemos à tríade da sustentabilidade. Pelo que vimos, dois de seus aspectos já estão contemplados: o econômico e o social. O outro – ambiental – fruto da devastação que antecedeu ao bairro, vem sendo trabalhado, em menor escala, mas com preocupação pela comunidade: o aproveitamento do tanque de decantação do esgoto local tem sido objeto de

discussão com as autoridades para desenvolvimento da piscicultura. Igualmente, não se percebe a existência de lixo ou entulho nas ruas e, com a criação da PalmaClean, inicia-se o processo de reciclagem de materiais.

Por outro lado, se utilizarmos a definição que abraçamos na introdução, poderemos afirmar categoricamente que a experiência do Palmeiras é, pelos efeitos que se estendem às gerações futuras, um caso de desenvolvimento sustentável. Claro que a sustentabilidade, como um processo dinâmico, pode evoluir ou regredir, dependendo, no mais das vezes, de fatores exógenos.

## **PALMA\$: mais que microcrédito, um sistema solidário**

### **A criatura supera o criador?**

"Tudo se dá através da Associação. É a costa larga do PALMA\$. É o elo legal que viabiliza os convênios com o setor público. Como foi decidido a criação do banco PALMA\$? Em uma reunião da Associação a gente percebeu que faltava alguma coisa para que o comércio do bairro pudesse crescer e surgiu a idéia de um banco. A gente já tinha ouvido falar em microcrédito, mas não sabia como era, como funcionava, nem nada"<sup>29</sup>.

"Rigorosamente, o "banco" PALMA\$ não só preserva os princípios iniciais da experiência mais conhecida em microcrédito – o Grameen Bank, Bangladesh –, como introduz outras concepções inéditas no que se conhece como microcrédito. Exemplo disso é a inobservância do princípio financista – advogado, inclusive, pelo IADB, ligado ao BID – de que a prática de juros elevados não é um fator relevante para os tomadores de crédito. O que eles necessitam é ter acesso ao crédito, já que a alternativa seria o agiota que cobra juros muito mais altos".

O PALMA\$ se autodenomina um "banco" de risco: sua existência se fundamenta no trabalho com aqueles empreendedores que não oferecem a menor condição de serem reconhecidos como clientes em qualquer instituição de crédito – formal ou microcreditícia. Pratica juros que vão de 1,5% à 3% ap mês, o que inviabilizaria quaisquer das instituições existentes no país. Contudo, consegue manter uma carteira que oscila entre R\$ 35 mil a R\$ 40 mil, dependendo do montante de créditos em atraso. Até o presente, apenas dois tomadores não honraram seus compromissos. Os demais, quando ocorre atraso, são visitados pelo agente de crédito que procura saber a razão de não ter sido efetuado o

29 Depoimento da Presidente da ASMOCONP prestado ao pesquisador.

pagamento em dia. Dependendo do caso, renegocia o empréstimo e, nos casos em que a pessoa não pode pagar tudo de uma vez, vai pagando aos poucos até liquidar a dívida.

O quadro de funcionários do PALMA\$ limita-se ao tesoureiro que recebe uma bolsa, uma ajuda de custo, pois precisa ficar lá o tempo todo. As demais pessoas prestam trabalho voluntário.

O coordenador do PALMA\$ reconhece que a atual posição da carteira ativa do banco é estável: não há possibilidade de crescimento, quer pela taxa de juros cobrada, quer pela própria erosão inflacionária. Portanto, mantido o atual quadro, o "banco" permanecerá estagnado.

No que concerne à sustentabilidade jurídica e institucional, não existem razões para preocupação pois, simplesmente, o "banco" não existe! O que existe é uma filosofia, um ética de desenvolvimento pautado em princípios solidários. O PALMA\$ é a representação material desta concepção. Na visão de seu coordenador, o PALMA\$ é uma metodologia, um sistema sociossolidário.

Em termos jurídicos e institucionais o que existe é a "mãe" ASMO-CONP. E aqui nos defrontamos com uma situação paradoxal, diria até, surrealista: como pode o que "não existe" ser reconhecido pela institucionalidade? O poder público fornece estagiários, firma convênio para viabilizar projetos marcados com o carimbo do PALMA\$, como é o caso da Incubadora de Mulheres, convênios com a Associação, é verdade, mas que ninguém desconhece ser destinado ao PALMA\$. Disponibiliza assistência médica, psicológica, repassa um auxílio de R\$ 70 por mês a cada aluna atendida pela Incubadora de Mulheres PALMA\$ e assim por diante.

Reconhecimento mais eloqüente da sustentabilidade "institucional", impossível. Juridicamente, a "mãe" ASMOCONP existe de fato e de direito.

Portanto, para entender este processo é necessário lançarmos mão de outros paradigmas. A legalidade decorre da legitimidade da experiência, embora circunscrita a certas condicionalidades como, por exemplo, não poder assinar nenhum documento.

Contudo, até o Banco Central – zeloso vigilante da economia popular – deslocou seu corpo técnico, de Belo Horizonte até Fortaleza, para fazer uma inspeção ao "banco" por ter tido conhecimento da existência de que o PALMA\$ tinha um sistema de poupança de... R\$ 200!!! Necessitamos de maior reconhecimento institucional que este?

Posteriormente, abriu um processo administrativo pelo fato do PALMA\$ trabalhar com uma moeda social, o Palmares, e trimestralmente exige relatórios contábeis da instituição!

Enquanto isso, extrapolando suas funções, fez inúmeras gestões para que o PALMA\$ fosse transformado em uma Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM), um dos produtos resultantes da interlocução com

a "sociedade civil" patrocinado pela Comunidade Solidária, peça chave do "modelo" brasileiro de Microcrédito.

Fatos como estes, são fantásticos, sabendo que, sob a égide de suas atribuições, o BACEN tem o dever de fiscalizar aproximadamente 7.300 instituições financeiras, das quais, 160 bancos comerciais. Destes últimos, os 50 maiores detêm 96,4% dos ativos totais do Sistema Financeiro Nacional, enquanto o Banco PALMA\$ movimenta uma carteira de R\$ 40 mil!!!

Seria trágico, não fosse cômico o zelo da autoridade monetária do país. O ofício dirigido ao coordenador do PALMA\$ exigindo explicações sobre o Palmares, recebeu a irreverente resposta "de que se trata de uma moeda social, sem circulação, restrita a uma feira de trocas do bairro e que existe similares em inúmeros lugares do mundo. Caso haja interesse da instituição, poderemos proferir uma palestra sobre o assunto, contudo, tendo em vista que nossas atividades têm caráter social, costumamos cobrar, em casos como esse, R\$ 10 mil por palestra"!

"A associação é uma velha mãe que tá tendo os filhos e criando; quem tá aparecendo é os filhos, mas ela é que dá os nome, ela que tem as costas larga, ela que resolve tudo. A associação. é o centro e daí vai surgindo os projetos.

Todo mundo sabe onde fica a associação, até os menino, mas se perguntar onde é que fica o banco PALMA\$, ninguém sabe, só que fica dentro da associação. Quem existe de fato e de direito é a associação"<sup>30</sup>.

30 Depoimento da presidente da ASMOCONP ao pesquisador.

Pergunto: a existência do PALMA\$, não provoca conflito com a associação?

"Divergência tem, trabalho que não tem divergência, não anda. Tudo que vem às nossas idéia, as nossas loucuras, levamos às assembléia, que se dá uma vez por mês, que discute e aprova. Há divergência, mas tem que chegar ao consenso. Tudo é passado pelos sócios. Quando todos balançam a cabeça, não presta".

Em conversas posteriores ficamos sabendo que antes os moradores se mobilizavam mais, agora "as coisas estão meio paradas, não sei se o povo está acomodado ou se já estamos ficando velhos e cansados".

Princípio número um: o pesquisador deve se limitar à objetividade dos fatos. Contudo, não posso me furtar a tecer um pequena observação. O PALMA\$, por abraçar um projeto mais ambicioso, rouba a cena da velha mãe e, como é natural, ela se esforça por aceitar e compreender o processo, mas no fundo deixa transparecer uma certa melancolia: já não se encontra sob o foco dos refletores; limita-se ao papel de "ponto" no teatro da vida da comunidade.

Mas, enfim, o que é o PALMA\$, afora tudo que já foi dito?

O PALMA\$ é um processo mitótico, um projeto de economia social de mercado, de resgate do humanismo, da solidariedade e da cooperação em prol do bem comum. Há quem diga que experiências desse tipo representam a reconstrução do socialismo:

“A concepção de socialismo que está emergindo se funda na idéia de que ele será construído por iniciativa de comunidades e movimentos sociais (...)

Logo, a construção do socialismo pode ser iniciada no seio do próprio capitalismo, aproveitando suas contradições maiores, que são o desemprego e a exclusão social. Desempregados e pessoas pobres, que nunca tiveram emprego regular, podem se unir para gerar trabalho e renda para si, adotando os princípios da economia solidária, que coincidem com os do capitalismo”. [SINGER]

Após o fichamento da experiência, dois meses atrás, o novo projeto a ser desenvolvido era um laboratório de horta orgânica. Chegamos em Palmeiras e já encontramos o laboratório funcionando: canteiros plantados, sendo cuidados por voluntários e com acompanhamento de agrônomos da Universidade Federal do Ceará.

Como se isto não bastasse, nos defrontamos com a mais inovadora e singular experiência que até então tivemos conhecimento: uma Incubadora de Mulheres.

“A Incubadora das mulheres: muitas mulheres procuravam o banco – usuárias de drogas, mães solteiras, ex-presidiárias, prostitutas – buscando ajuda. Mas não tínhamos com ajudar aquelas pessoas que nem sabiam o queriam fazer. Mas a função da Associação e do banco era exatamente esta, encontrar soluções para os problemas da comunidade. Daí surgiu a idéia da incubadora. A primeira turma tinha doze mulheres, que foram incubadas durante seis meses. Recebiam café da manhã, almoço, cuidavam do laboratório orgânico e tinham aulas de corte e costura que elas escolheram. Além disso, conseguimos com a prefeitura assistência médica, dentista e um psicólogo que acompanha o trabalho duas vezes por semana ministrando palestra, conversando com elas, discutindo os problemas.

Recebem também orientação sobre nutrição: o que comer, o que não devem comer – muitas são portadoras de doenças crônicas –, como fazer uma alimentação equilibrada, etc.

É um processo de inclusão social, mas vai muito mais além: é um processo de inclusão econômica. Elas saem de lá depois de ter traçado um projeto para o futuro, para voltarem a produzir, garantindo o seu

sustento, a consumir e assim alimentar a rede de produção do banco: recebem um empréstimo para começar a nova vida. Muitas preferem formar um grupo e trabalhar em conjunto fazendo confecções. Da primeira turma, somente uma pegou um empréstimo individual. As demais formaram dois grupos e estão produzindo em comum. Foi firmado um convênio com a prefeitura para reforçar o orçamento como estímulo a uma nova vida: recebem uma bolsa de R\$ 70,00 durante 5 anos, como reforço a que não voltem à situação anterior"<sup>31</sup>.

31 Depoimentos de várias pessoas, envolvidas diretamente com o projeto, ao pesquisador.

A incubadora já está em sua segunda turma, agora com vinte mulheres. Para a próxima, projeta-se 30 mulheres. Os resultados têm sido animadores. Uma ou outra, quando se sentem em dificuldades, voltam à Associação para conversar, desabafar e sentem-se seguras com o fato de poder contar com este tipo de apoio.

De difícil compreensão, mas muito bem sucedido é o clube de trocas que trabalha com a moeda social Palmares. Funciona da seguinte maneira: as pessoas trazem para o clube pertences que confeccionam ou que não estão mais necessitando. Previamente, é feita uma reunião onde elas discutem o valor de suas mercadorias em horas trabalhadas. Em seguida, fixado o valor de cada mercadoria em Palmares, elas retiram junto à Associação a quantidade equivalente ao valor de suas mercadorias e realizam seus negócios. Ao final, realizadas as transações, os Palmares são devolvidos. Caso sobre algum, é porque alguém não conseguiu transacionar o que trouxe, ou o fez por uma mercadoria de valor inferior. No primeiro caso, restitui o Palmares e, no segundo caso, leva consigo para usar na próxima feira.

O PalmaCard goza de grande aceitação entre os estabelecimentos locais. Andamos pelas principais vias do Conjunto e era raro o estabelecimento que não tivesse estampado um desenho do cartão. Em um deles – para delírio de uma das lideranças que nos acompanhava – vimos pintado o Visa, o Diners, o Mastercard e, logo abaixo, o PalmaCard em destaque.

Visitamos a estação de tratamento de esgoto e seus tanques de decantação. No último deles, cuja água já está completamente limpa, se pretende criar tilápias para consumo da comunidade. As gestões já estão sendo feitas nesse sentido e de forma persistente.

Finalmente, a proliferação de idéias e as articulações com experiências do tipo em todo o Brasil encontra-se a pleno vapor. Difícil imaginar, pelas proporções simbólicas e materiais, que esta experiência não deixe marcas profundas nas comunidades participantes. O predomínio da informalidade dificultou, parcialmente, a obtenção de informações estatísticas, o que não chegou a prejudicar o trabalho realizado. Foram três dias e meio de conversas informais e entrevistas gravadas cuja pauta geralmente se ramificava com a riqueza de detalhes que, infelizmente, não é possível transcrever.

## Conclusão: uma particular visão do processo

Se nos for permitido formular algumas apreciações sobre a experiência estudada, aportaremos algumas questões, em parte instigantes, em parte objeto de longa maturação. Validá-las, requer conhecer com maior profundidade, não só esta como outras diversas experiências de desenvolvimento em curso no país e em outras regiões, particularmente aquelas com menor grau de desenvolvimento. Em todo caso, vale a pena correr o risco, no mínimo servirá como registro do pesquisador no intento de extrair conclusões e reproduzir um esforço de interpretação do processo de mudança pela qual estamos passando.

Pensar o desenvolvimento local implica, necessariamente, em uma mudança paradigmática. A fragmentação das instituições, e em particular do Estado, é um fato incontestado: a globalização diluiu a noção do Estado-Nação e fez emergir, com intensidade até então jamais vista, a pluralidade e especificidade dos interesses humanos.

As relações sociais, portanto humanas, adquirem novas configurações que nos escapam à imediata percepção. Algo está em curso e, se é verdadeiro que caminhamos para uma nova ordem institucional em nível mundial, a globalização abre um espaço político local para a emergência de novas formas de articulações entre os diversos atores sociais: públicos, privados, públicos não-governamentais e outros ainda, não suficientemente identificados. A aceitação institucional da legitimidade não legalmente constituída poderia compreender a assimilação de novos marcos de convivência organicamente não delimitados, não institucionalizados e não definidos?

No limite, tenderíamos a afirmar ser o "local" (em sentido *latu sensu*) onde assistiremos a desfragmentação da "*res publica*" e do reencontro com o caminho da democracia participativa, a construção de novas formas de sociabilidade e a legitimação do poder popular em sua forma direta.

Ao pesquisador fica um sentimento de frustração por não poder transmitir o sentido que tem para as pessoas com quem conversamos, discutimos e conhecemos, a experiência que vivenciam. Jamais poder expressar por palavras a alegria estampada no rosto da adolescente quando chegou da tipografia o rótulo do PalmaClean, provoca um sentimento de inquietude, um sentimento de que algo ficou por ser dito, ser transformado em uma linguagem decodificada para que possa ser percebida por todos.

Contudo, foi gratificante receber um PalmaCard em meu nome e ouvir, ao despedir-me, que a afável senhora que me atendeu no primeiro dia, tem uma longa trajetória de vida militante. Deu vontade de voltar, sentar, ligar o gravador e começar a conversar sem preocupações outras, senão ouvir e aprender com a sabedoria de quem percorreu uma longa história, sem outras preocupações, pois "*o futuro dura muito tempo*"<sup>32</sup>.

## Informações estatísticas<sup>33</sup>

DADOS GERAIS	QUANTITATIVOS
01 - Remuneração média do setor informal	80% S.M.
02 - Área do Estudo/Área para Atuação	118 ha. (180 ha)
03 - Propriedade de utilidade pública	Escolas, Creches, Casa do Idoso, Posto de Saúde, Áreas de Praça
04 - População	19.000 hab. (25.000 hab.)
05 - Densidade	62 hab./ha.
06 - Número de habitações	4.398 domicílios (4.000)
07 - Área média bruta por família	268 m <sup>2</sup>
08 - Equipamentos Sociais e Comunitários	Escola Pública - 04 Centro Social Urbano - 01 Postos de Saúde - 02 Outras - 18 Água - 2.932 ligações (67%) Esgoto - 2.450 ligações condominiais Luz - 70%
09 - Serviços Urbanos	Coleta de Lixo - 2ª, 4ª e 6ª em todas as ruas pavimentadas Transporte - 2 linhas de ônibus Pavimentação - Terra: 7,3 Km Pedra Tosca: 15,85 Km Asfalto - 5,4 Km Drenagem - Insuficiente
10 - Telefone Público	T.P.C. - 75 Posto telefônico - 01
11 - Telefone Particular	412
12 - Grupos Organizados	25 (26 e uma Federação: UAGOCOMP)

Obs.: 1. Os itens coleta de lixo, transporte e drenagem, foram considerados deficientes pelos moradores  
2. No subitem água, foram computadas 374 ligações cortadas e 108 suprimidas (out/97)

33 Embora defasados (1991), apresentamos os dados constantes do PDCI e, quando for o caso, entre parêntesis, as informações constantes da publicação "Memórias de Nossas Lutas - Vol. II", de 1996.

## Bibliografia

- FEYERABEND, P. K. *Diálogo sobre o Método*. Lisboa: Presença, 1991.
- SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade* São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- FRANCO, A. de. *Por que Precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. mimeo, Brasília - 2000.
- KERSTENETZKY, C.L. *Observatório da Cidadania nº 4*. Rio de Janeiro: Ed. IBASE, 2000.
- Memórias de nossas lutas - Vol. I e II* - mimeo, Fortaleza - 1991 e 1996.
- Plano de Desenvolvimento Comunitário - PDCI - Conjunto Palmeiras - mimeo, Fortaleza - s/data.
- MATURANA, H. R. *La Objetividad: un Argumento para Obligar*. Santiago: Ed. Dolmen, 1997.

MEYER-STAMER, J. *Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Clusters, Política de Localização e Competitividade Sistêmica*. São Paulo: ILDES, 2001.

OLIVEIRA, F. *Aproximações ao Enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?*. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

ROBINSON, J. *Philosophie Économique*. Paris: Gallimard, 1967.

SENETT, R.. *A Corrosão do Caráter*. São Paulo: Record, 2000.

SINGER, P. I. *Um Novo Conceito de Socialismo* Jornal "Folha de S. Paulo", edição de 06.112001 – Tendências e Debates.

TOSCANO, I. *Microcrédito: uma Filosofia de Mudança*. Brasília – 2001 – Site: [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br) (local development - biblioteca) em 4 de setembro de 2002.





# PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,  
FORMAÇÃO E ASSESSORIA  
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Araújo, 124 - Centro - CEP 01220-020 - São Paulo - SP  
telefone: 0xx11 3258.6121 - fax: 0xx11 3258.3260  
endereço eletrônico: [polis@polis.org.br](mailto:polis@polis.org.br) - sítio na internet: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

**Coordenadoria Executiva:** Jane Casella, Silvio Caccia Bava, José Carlos Vaz.

**Equipe Técnica:** Ana Claudia Chaves Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Bianca Santos, Christiane Costa, Edie Pinheiro, Eduardo de Lima Caldas, Gabriela Lotta, Hamilton Faria, Jane Casella, João Nassif, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, José César Magalhães Jr., Juliana Lordello Sicoli, Kazuo Nakano, Maria do Carmo Alves Albuquerque, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Nilde Balcão, Osmar de Paula Leite, Othon Luiz do A. Silveira Jr., Paula Freire Santoro, Pedro Pontual, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Stela Ferreira, Tatiana Maranhão, Veronika Paulics, Vilma Barban.

**Equipe Administrativa:** Antonio Vicente de Amorim Filho, Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Maria Josete Pereira da Silva, Maria Salete Pereira da Silva, Melania Alves, Messias Pinto, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes, Viviane Cosme Chaves.

**Estagiários:** Clarissa Costa de Oliveira, Daniel Ho, Diego Franco, Iara Rolnik, Luiz Sertório Teixeira, Mariana Marques, Patrícia Cardoso, Paula Pollini, Rafael D'Almeida Martins, Tania Masseli, Thais Cattel, Thais Ricardo, Vanessa Souza, Weber Sutti.

**Conselho de Administração:** Presidente - Heloísa Helena Canto Nogueira. Vice-Presidente - Tereza Belda. Conselheiros - Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Salles Souto, Aziz Ab.Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Marta Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto de Oliveira Itacarambi, Peter Spink, Silvio Caccia Bava, Vera da Silva Telles, Veronika Paulics.

O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista fundada em junho de 1987. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

**Desenvolvimento Local e Gestão Municipal** – democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

**Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania** – lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos juridico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

**Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida** – desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.



Avenida Paulista, 2001 - 13º andar - cj 1313  
Cerqueira César - São Paulo-SP - CEP 01311-931  
Tel: (11) 3253-9090 - Fax: (11) 3253-3131  
e-mail: [ildes@fes.org.br](mailto:ildes@fes.org.br) - sítio na internet: [www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

**Equipe técnica:** Joachim Knoop (diretor), Cassio França, Fernanda de Carvalho Papa, Ana Claudia Pecchi, Carlos Daniel Colono, Lucy Mary Uemura, Margarete Fumi Teraguchi, Sybille Richter

Fundada em 1925, como legado político do primeiro presidente alemão democraticamente eleito, a *Fundação Friedrich Ebert* (FES) é a maior e a mais antiga das seis fundações políticas alemãs, com quase 600 funcionários e atividades em mais de 100 países.

A FES baseia seus programas no ideário da social democracia alemã e europeia e mantém escritórios em mais de 70 países do mundo, sempre com a finalidade de cooperar na consolidação e no desenvolvimento de regimes democráticos e participativos. Geralmente, realiza suas atividades junto com parceiros nacionais, públicos ou privados, igualmente comprometidos com o progresso democrático de seus países.

A atuação da FES no Brasil começou em 1976, quando foi estabelecido no Rio de Janeiro o *Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social* (ILDES). Em 1986, a sede do ILDES foi transferida para São Paulo. Desde o ano 2000, a FES/ILDES está funcionando como fundação, de acordo com a legislação brasileira.

## **Os temas de trabalho da FES:**

**Planejamento e Desenvolvimento Organizacional** – Por meio da metodologia de moderação de processo grupais, o ILDES apóia seus parceiros em processos de planejamento e desenvolvimento institucional.

**Liberdade Sindical e Reforma Trabalhista** – Subsídios e espaços de reflexão sobre a modernização das leis trabalhistas e sindicais, assegurando a necessária liberdade sindical e os direitos dos trabalhadores é o foco dessa tradicional área dos escritórios da Fundação Friedrich Ebert.

**Gênero e Juventude** – A FES apóia a promoção da cidadania e da democratização por meio de políticas públicas que garantam os direitos das mulheres e a construção da igualdade entre os gêneros, o engajamento político e cívico dos jovens e a defesa dos direitos humanos.

**Reforma do Estado e Desenvolvimento Local** – Apoiamos o debate sobre as reformas no sistema político brasileiro, organizando workshops e seminários, convidando especialistas internacionais e publicando textos de aporte ao debate. Acompanhamos especialmente experiências de desenvolvimento (econômico) local e assim como debates sobre alternativas e novas propostas de desenvolvimento.

**Internet e sociedade** – Acompanhar o desenvolvimento da Internet e suas implicações econômicas, sociais e políticas é o objetivo desta área de atuação. O ILDES também oferece aos seus parceiros cursos com a finalidade de aprimorar o uso das novas tecnologias de comunicação nas atividades de ONGs, sindicatos, prefeituras, etc.

**Programas de Visita (Alemanha e União Européia/Bruxelas)** – A matriz da Fundação Friedrich Ebert na Alemanha e o escritório de contato com a União Européia em Bruxelas oferecem programas de visita (*incomings*) para nossos parceiros conhecerem a realidade alemã ou européia.

**Outros** – Com uma rede de mais de 70 escritórios em todas as partes do mundo, a Fundação Friedrich Ebert apoia seus parceiros com contatos e informações.

## **publicações pólis**

- 01** Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02** Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03** Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04** Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05** Lages: um jeito de governar
- 06** Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07** Moradores de Rua
- 08** Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09** Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10** A Cidade faz a sua Constituição
- 11** Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12** Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13** As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14** A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15** Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16** O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17** Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18** Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19** Revitalização de Centros Urbanos
- 20** Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21** Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22** Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23** São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24** 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25** Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
- 26** São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27** Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28** Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29** Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30** Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31** Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32** Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33** Desenvolver-se com Arte
- 34** Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35** Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho
- 36** Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 37** Conselhos Gestores de Políticas Públicas
- 38** Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- 39** Gênero e Raça nas Políticas Públicas

- 40** Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local
- 41** O Reencantamento do Mundo: Arte e Identidade Cultural na Construção de um Mundo Solidário
- 42** Segurança Alimentar e Inclusão Social : A escola na promoção da saúde infantil
- 43** Fortalecimento da Sociedade Civil em Regiões de Extrema Pobreza
- 44** Controle Social do Orçamento Público

## **outras publicações**

Ordenamento Jurídico: Inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido?

Alternativas Contra a Fome

Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania

Para quê Participação Popular nos Governos Locais?

Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática

Direito à Cidade e Meio Ambiente

Falas em Torno do Lixo

125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal

Guia do Estatuto da Cidade

Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção

Monitoramento e Avaliação do Empoderamento

A Situação dos Direitos Humanos das Comunidades Negras e Tradicionais de Alcântara

Cadernos de Proposições para o Século XXI

Série Desafios da Gestão Municipal Democrática

Série Observatório dos Direitos do Cidadão

Cadernos Pólis

Pólis Papers

## **para adquirir esta e outras publicações do pólis**

Procure o setor de publicações do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3258.6121 ramal 256 ou pelo correio eletrônico: [publicacoes@polis.org.br](mailto:publicacoes@polis.org.br)

