

## Visões do Desenvolvimento Econômico Local a partir do Brasil<sup>1</sup>

*Eduardo de Lima Caldas<sup>2</sup>*

*Rafael D'Almeida Martins<sup>3</sup>*

### Resumo:

As idéias de desenvolvimento local são controversas, pouco consensuadas e, às vezes, até antagônicas entre si, tanto no Brasil quanto no debate internacional. Diante desta polêmica, o trabalho ora apresentado buscou discutir o desenvolvimento local, a partir de seis experiências selecionadas, por meio de uma análise exploratória não apenas conceitual e teórica, mas, sobretudo prática. Do ponto de vista metodológico, foi realizada uma análise comparada das experiências regionalmente distribuídas levando em conta suas inserções em redes sociais e seus resultados econômicos na região em está inserida (Sul, Sudeste e Nordeste). Percebe-se que refletir sobre o desenvolvimento local desdobra-se em duas frentes: uma de reprodução da lógica capitalista em escala localizada (tradicional) e outra de tentativas contra-hegemônicas (solidária). Assim, algumas questões centrais foram identificadas para orientar uma reflexão sobre a intervenção dos atores da sociedade civil e

---

<sup>1</sup> Este artigo amplia reflexões anteriores dos autores que foram apresentadas no I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Local (Unesp/Rio Claro) e no I e II Encontro Nacional de Administração Pública e Governança da ANPAD no Rio de Janeiro e em São Paulo. As pesquisas foram realizadas com apoio da Fundação Friedrich Ebert e do Instituto Pólis.

<sup>2</sup> Eduardo de Lima Caldas é graduado em Economia (FEA-USP), mestre em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP) e em Ciência Política (USP) e Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). Presidente do Conselho Consultivo do Centro de Estudos e Investigações em Políticas Sociais e Qualidade de Vida (Brasil).

<sup>3</sup> Rafael D'Almeida Martins é graduado em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Pós-graduado em Economia Social e Desenvolvimento Local pela Universidade de São Paulo (USP) e doutorando em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Diretor-executivo do Centro de Estudos e Pesquisas Sociais e Qualidade de Vida (Brasil).



dos governos na formulação de propostas e iniciativas de desenvolvimento econômico local.

## Introdução

O desenvolvimento local é um tema controverso e pouco consensuado, tanto no Brasil quanto no debate internacional. Não é apenas controverso em termos conceituais, mas também metodológico. Assim colocado, tentativas de avaliar ou medir o desenvolvimento econômico produzido pelas intervenções locais torna-se uma tarefa, no mínimo difícil.

Há quem diga que as experiências de desenvolvimento local são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial “pós-fordista” (BENKO e LIPIETZ, 1994: 4). Há quem diga, por outro lado, que as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e não é apenas o reflexo da reorganização internacional do capital (BECATTINI, 1994). Há ainda quem acredite no local como espaço privilegiado para experimentações contra hegemônicas (SANTOS e RODRÍGUEZ, 2002: 47).

Segundo Benko e Lipietz (1994) duas revoluções na organização dos processos seriam capaz de inverter a tendência de uma nova organização espacial (desordenada) da produção industrial. A primeira delas afetaria as relações profissionais entre capital-trabalho. Com a crise do taylorismo pós-guerra, a saída encontrada foi a mobilização dos recursos humanos que se formam não somente nas empresas, mas sobretudo na cultura local, na tradição familiar, em suma, num sistema local em que se enriquecem as competências técnico-profissionais (1994: 4). A segunda está relacionada com a organização industrial, a relação entre as empresas. Redes de empresas ligadas por relações de parceria e sub-contratação substituíram as grandes empresas integradas. Essas dinâmicas operam o regresso ao que era comum na geografia econômica do passado: os distritos industriais, em que se concentravam empresas do mesmo ramo, dividindo trabalho e partilhando um saber-fazer local.

Por outro lado, há quem defenda uma certa autonomia do local. Becattini (1994) em sua análise socioeconômica dos distritos industriais ressalta o seu sistema de valores e de pensamento homogêneo – expressão de uma ética do trabalho e da atividade, família e da mudança – condicionando os principais aspectos da vida local. Paralelamente a esse sistema de valores, desenvolve-se um conjunto de instituições, normas e regras destinadas a propagar esses valores a todo o distrito, estimulando sua adoção e a transmissão de geração em geração (1994: 20). Essas instituições incluem não só o mercado, a escola e a Igreja, como também as autoridades e organizações políticas locais, além de inúmeras outras instâncias públicas e privadas, econômicas, políticas, culturais, religiosas de



solidariedade social. Para que estas dinâmicas sociais possam funcionar sem obstáculos, as instituições que integram o distrito devem, quando possível, respeitar o mesmo sistema de valores e regras. Isto não elimina os conflitos de interesse entre seus diversos membros, nem retira a consciência desses conflitos, mas institui esses conflitos num contexto de superioridade do interesse comunitário como princípio base interiorizado pelo conjunto da sociedade local.

Santos e Rodríguez (2002) propõem o conceito de um desenvolvimento local de base, “de baixo para cima”. A capacidade de decidir sobre esse desenvolvimento não é entendida como algo de exclusividade do Estado ou das elites econômicas e vê na sociedade civil o ator principal desse processo de construção coletiva. Esse processo cria um potencial para que o efeito econômico dessas experiências chegue à esfera política e produza um ciclo de crescimento que contrarie as lógicas de exclusão.

A noção que o desenvolvimento local também apresenta vários significados, comportando as diferentes dimensões em que se exerce a cidadania e que tem condições de criar um espaço de interação dos cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do que é público. Essa concepção não admite modelos paradigmáticos de desenvolvimento local.

No caso de Oliveira (2001) é interessante notar a construção do autor em relação à idéia de um “subdesenvolvimento local”. Seguindo seu raciocínio, isso implica pensarmos duas advertências. A primeira delas afirma que nem sempre a existência do desenvolvimento é resultado da evolução de uma condição anterior de subdesenvolvimento, mas é dada historicamente por relações entre as nações, ou mesmo região. A segunda advertência diz respeito à especificidade do contexto e da condição brasileira. Tratar as questões do desenvolvimento local tendo como referência a França ou a Inglaterra é diferente de tratar do mesmo tema no Brasil, país dependente e periférico. O perigo está presente quando o desenvolvimento local tende a substituir a cidadania. Quando o conceito tende a ser utilizado como sinônimo de cooperação, de negociação, de convergência de interesses, de apaziguamento do conflito. O desenvolvimento local, em muitas versões, é o nome do público não-estatal. Em nome de novos empregos e do aumento de renda, privatiza-se o público e retira-se do lugar a memória, a cultura do local via a acumulação primitiva (OLIVEIRA, 2001: 24).

Este trabalho pretende apresentar uma análise comparada de seis de experiências de desenvolvimento local, analisadas por uma perspectiva econômica: a experiência da Associação de Apicultores de Simplício Mendes –



PI; dos Pólos Moveleiros de Votuporanga – SP e do Rio Grande do Sul – RS; a experiência do Complexo Couro Calçadista, também do Rio Grande do Sul; os mini-distritos industriais e de serviços de São José do Rio Preto – SP e, finalmente, o Banco de Palmas da cidade Fortaleza – CE.

## **Notas Metodológicas**

As experiências foram selecionadas, visitadas e analisadas. A seleção foi feita a partir da “Rede de Bancos de Dados em Gestão Local” composta por bancos de dados sobre experiências em Gestão Local de diversas instituições nacionais (Brasil), dentre as quais: Programa Gestão Pública e Cidadania (GPC/FGV-EAESP), Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-FASE), Rede de Comunicação de Experiências Municipais (Recem/CEPAM) e o Banco de Dados do Instituto Pólis.

Os principais critérios para selecionar as experiências foram suas inserções em redes sociais e seus resultados econômicos, ou seja, seus resultados em termos de geração, distribuição e acumulação de renda e riqueza na região em que está inserida. Outros critérios também foram utilizados na seleção e podemos destacar entre os mais expressivos a representatividade regional da experiência e os respectivos atores sociais que lideraram seu desenvolvimento.

Vale deixar claro que as experiências analisadas nesse artigo não têm a intenção de compor um mapa com a totalidade da riqueza de experiências espalhadas pelo Brasil, mas conseguem representar experiências das três regiões mais importantes do país (Nordeste, Sudeste e Sul), excluindo as regiões Norte e Centro-Oeste por causa de dificuldades operacionais tanto de custo quanto de deslocamento dos pesquisadores. A pesquisa também consegue abranger experiências tanto do espaço urbano quanto do espaço rural, mostrando como é possível constituir arranjos produtivos nas mais variadas regiões do país.

Estas experiências, seus resultados positivos e seus limites servem para indicar horizontes e possibilitar reflexões. Neste sentido a função das práticas consiste em ampliar o espectro do possível através do reconhecimento da experimentação e da reflexão acerca de alternativas (SANTOS e RODRÍGUEZ, 2002: 25). Face aos objetivos deste trabalho, não se pretende fazer aqui grandes formulações teóricas.

Este artigo é resultado de uma segunda rodada de pesquisas, debates e sistematização ainda em andamento em torno do tema, em sua dimensão econômica, recaindo sobre questões que envolvem a produção, acumulação e distribuição da riqueza e da renda geradas e geridas socialmente. Vale ressaltar



que a dimensão econômica, nesse artigo, não se sobrepõe a outras dimensões, mas está intrinsecamente vinculada às sociais, ambientais, culturais e políticas.

Ao levantar os casos aqui descritos, em princípio procurávamos descrever e analisar experiências de articulação local ou experiências que representassem experiências populares de fomento do desenvolvimento local. O “local” não foi entendido a partir de um recorte administrativo, portanto nem sempre se sobrepôs ao municipal. Em alguns casos era mais amplo e abarcava uma região inteira, em outros abarcava apenas determinados bairros de um conjunto de municípios. Assim, o local não se refere ao tamanho, mas abarca o conjunto de relações que existem em um determinado ambiente territorial, seja ele uma microrregião ou uma cidade, considerando as heterogeneidades e especificidades deste território (SANTOS e RODRÍGUEZ, 2002). Consideram-se também os atores sociais e institucionais desta localidade, com sua diversidade e potencialidades econômicas, sociais, ambientais e institucionais e as diferentes alternativas de atuação para a transformação e o desenvolvimento do local.

Durante a pesquisa, além de contemplarmos nossos objetivos iniciais, observamos que várias dessas experiências estavam inseridas em arranjos produtivos locais. Esse fato trouxe algumas indagações: será que para entendermos as experiências de desenvolvimento econômico local, necessariamente teremos que adentrar o debate sobre a articulação de atores em torno de *clusters* industriais<sup>1</sup>?

Quem são estes atores e quais são seus papéis? Ou será que esses arranjos e articulações constituem-se em mais um elemento do que chamamos de experimentalismo difuso<sup>2</sup>? Longe de encontrar respostas, este documento procura destacar essas questões como novos e importantes elementos para análise.

Este artigo está organizado da seguinte forma: uma breve apresentação dos antecedentes do debate em torno do desenvolvimento local no Brasil. Apesar de alguns verem esse intróito como saudosista, acreditamos que resgatar determinadas experiências em seus contextos podem auxiliar na compreensão do presente e na reflexão sobre possibilidades de alternativas futuras. Em seguida são apresentadas e analisadas as seis experiências territorializadas sobre desenvolvimento local e nossas considerações finais.

## **Antecedentes**

A valorização do local como instância privilegiada para planejar e executar políticas públicas governamentais remonta os anos 70. Não se tratava de prática



recorrente, num contexto altamente centralizador e autoritário. Tratava-se de experiências pontuais como aquelas ocorridas em Lajes (SC) e Boa Esperança (ES).

As experiências dos anos 70 serviram de faróis orientadores de novas práticas na gestão pública local e hoje podem indicar como é possível fazer resistência a partir do local, apesar das diferenças contextuais e mesmo conceituais do que seja o próprio local.

Na época, o papel das Câmaras Municipais era limitado, os municípios não eram entes da Federação, não possuíam Leis Orgânicas, tinham pouca autonomia tributária e escassez de recursos transferidos dos governos Federal e Estadual. No plano nacional, predominavam os grandes projetos desenvolvimentistas.

Neste contexto de pouca autonomia, as vozes de resistência não distinguiam “local” de “municipal”. As lutas no plano nacional eram para municipalizar as políticas públicas. No âmbito local, as experiências inovadoras concentravam-se em descentralizar a gestão, em buscar formas de democratizar as relações do Estado com a sociedade. Não se tratava propriamente de encontrar alternativas locais de desenvolvimento econômico. Nem por isso, deixou-se de experimentar no âmbito da economia, instância recortada pela preocupação com a geração, distribuição e acumulação de renda e riqueza.

Em Lages, por exemplo, experimentou-se a constituição de hortas comunitárias, escolares e domiciliares, prática que atualmente é denominada “agricultura urbana”. A experiência não tinha caráter gerador de renda e, mesmo assim, conseguia dar resultados positivos aumentando direta e indiretamente a renda líquida das famílias.

Do ponto de vista administrativo, a prefeitura alterou a diferença de renda entre seus funcionários, fazendo com que a diferença entre o menor e o maior salário fosse no máximo de seis vezes, bem abaixo dos padrões nacionais e internacionais.

Em termos de obras públicas, a pavimentação das ruas era feita com lajota de argila produzida na localidade em detrimento do asfalto, derivado do petróleo (importado), com impacto local sobre a geração de emprego e renda e nacional decorrente da importação do petróleo.

Percebe-se que os exemplos não dizem respeito à economia ou a um projeto de desenvolvimento econômico local, mas à segurança alimentar, reforma salarial





e administrativa e obras públicas. Todos os exemplos, no entanto, tem forte impacto sobre a economia local.

Os tempos mudaram: o país foi democratizado, as Câmaras Municipais ampliaram suas competências, os governos municipais aumentaram seus recursos, suas capacidades de tributar, sua participação nas transferências governamentais e suas atribuições em termos de planejamento e execução de políticas públicas. O aumento da autonomia dos municípios é comprovado pela intensidade de experiências municipais inovadoras e da constituição de bancos de informações sobre as referidas experiências.

No âmbito nacional, passamos pelas conseqüências do choque do petróleo do final dos anos 70, por uma intensa recessão e pela crise da dívida que caracterizaram o início dos anos 80, pelas sucessivas crises de inflação galopante, pelo período de estabilidade econômica, e mais recentemente ao retorno da recessão e do desemprego que marcaram o início dos 80.

É neste cenário adverso do ponto de vista macroeconômico que se impõem as tentativas locais de desenvolvimento. A saída imediata encontrada pelas administrações públicas locais foi a isenção fiscal e a intensificação de uma guerra fiscal entre municípios que caracterizou um “hobbesianismo municipal” com conseqüências nefastas sobre a própria administração pública, que se via alijada de recursos para executar políticas públicas e não conseguia gerar empregos suficientes para a população local. A crise nacional recai sobre os municípios, que no máximo conseguem realizar alguma política compensatória, mas não tem influência sobre as políticas monetária e salarial e tampouco assento nos grandes centros decisórios como o Conselho de Política Monetária do Banco Central (COPOM), por exemplo.

Além das primeiras tentativas de conter a crise do desemprego por meio das isenções fiscais, muitos municípios, mais criativos, instituíram os Bancos do Povo, como meio de financiar pequenos empreendimentos a taxas de juros menos extorsivas que as praticadas no mercado bancário; fomentaram cooperativas; instituíram cursos de formação de qualificação profissionais; estabeleceram parcerias com outros países em torno de projetos técnicos e mesmo de conquista de mercados por meio do comércio justo e solidário. Alguns poucos viram o orçamento municipal como importante instrumento para induzir a demanda por meio das compras governamentais. É neste contexto que surgem várias experiências, algumas induzidas pelo governo, outras encabeçadas por setores da sociedade civil.



## As Experiências

A constituição do Pólo moveleiro de Votuporanga (SP) é uma experiência que não conta com a participação ativa e central do governo, seja municipal, seja estadual ou federal. Trata-se de uma iniciativa dos empresários locais do setor moveleiro.

O setor moveleiro é tradicional na Região do Noroeste paulista e tem empresários estabelecidos em Votuporanga desde meados dos anos 50. Apesar da tradição na região, o setor moveleiro do Noroeste paulista não possuía uma política deliberada de fortalecimento de suas atividades. A iniciativa de constituição de um Pólo se inicia em meados dos anos 90, quando os empresários do setor decidem criar a Associação Industrial da Região de Votuporanga. Com isso, desvinculam-se da Associação Comercial e Industrial que direcionava suas ações para o comércio, setor mais organizado e mais tradicional.

Uma vez organizados em associação, os industriais realizam um diagnóstico e constataam que seus principais problemas estão relacionados com baixa qualidade da mão-de-obra, seja em termos da produção, seja em termos de gestão, e com a ausência de uma política de qualidade do produto. Diagnóstico em mãos, tratam de estabelecer parcerias com um conjunto de instituições locais, estaduais e nacionais na busca de resolução de seus problemas. A partir de então, criam um Centro Tecnológico do Mobiliário que atua na área de formação e qualificação da mão-de-obra para o setor de móveis, e iniciam um consórcio entre empresas para abertura de uma frente de exportações.

A experiência da constituição do Pólo Moveleiro de Votuporanga demonstra que é possível induzir uma ação coletiva<sup>3</sup> com ganhos e benefícios para os envolvidos. Apesar do investimento na formação da mão-de-obra, a experiência não ampliou a participação dos trabalhadores tanto na tomada de decisões quanto na aferição dos lucros das empresas. Embora não esteja explícito no estudo de caso sobre o Pólo Moveleiro de Votuporanga, implicitamente percebe-se que a experiência não mudou as relações de poder no interior do sistema produtivo, e tampouco contribuiu de forma decisiva para alterar as relações de poder e de apropriação da renda no conjunto da comunidade na qual está inserida.

Por outro lado, fica clara a capacidade de articulação interna e externa ao setor e ao local, mas não fica claro se esse setor é pujante o suficiente para induzir o desenvolvimento do local, seja no município de Votuporanga, seja na região do Noroeste paulista.





A experiência gaúcha de constituir um setor moveleiro na Região das Serras Gaúchas, diferentemente da iniciativa paulista, foi induzida por uma ação governamental estadual. Apesar da considerável organização industrial da região, concentração regional da cadeia produtiva, importantes instituições de ensino e pesquisa na localidade e proximidade com centros consumidores como a região metropolitana de Porto Alegre, não houve capacidade organizacional do setor moveleiro em torno de um projeto comum ou da constituição de uma associação com objetivos de promover o desenvolvimento e fortalecimento do setor.

Essa incapacidade talvez seja resultado da discrepância tanto de organização quanto de lucro e rentabilidade entre os muitos pequenos produtores da região e a pequena quantidade de grandes produtores. Essa diferença gera desconfiança entre os atores comuns e uma certa inércia de iniciativas. Como nos ensina a *Lógica da Ação Coletiva*, nessas situações a ação só viria se uma grande empresa percebesse que a organização do setor lhe traria um montante de lucro suficiente para saldar o custo da organização setorial; ou se um ator externo induzisse a ação.

As explicações da teoria da ação coletiva partem do pressuposto de que os indivíduos são atores intencionais que perseguem objetivos específicos. Para Olson (1999), os indivíduos não farão parte de grupos que lutam por um bem público a menos que haja coação ou sejam estimulados mediante algum bem privado. Assim, estabelecia-se o problema da ação coletiva ou o problema do free rider (carona). Quando uma pessoa conta com a possibilidade de beneficiar-se da ação coletiva dos demais sem sofrer os custos da participação, tem um grande incentivo para comportar-se isoladamente. Pode-se dizer, portanto, que o problema da ação coletiva aparece quando o interesse privado sobrepõe-se a obtenção do bem público.

A lógica da ação coletiva se assemelha, na opinião de Olson (1999), à lógica do mercado. Desse modo, o autor salienta a dificuldade de passar mecanicamente dos interesses individuais à ação coletiva. Sua tese central é a seguinte: quanto maior for o grupo, menor será o incentivo individual para perseguir o bem coletivo. Ou seja, a menos que o grupo seja pequeno, aos indivíduos racionais não interessa cooperar para conseguir um bem coletivo. As dificuldades de organizar os interessados para alcançar um bem público são diretamente proporcionais à amplitude dos objetivos e ao número de interessados. A ação coletiva é tão mais eficaz quanto mais limitados forem os interesses e menos numerosos os interessados. Em outros termos, os pequenos grupos com



interesses focalizados são os mais eficazes para conseguir bens públicos para os seus integrantes.

Os grupos grandes só conseguirão mobilizar-se para obter um bem público se forem oferecidos incentivos seletivos para os indivíduos. Tal mobilização, portanto, não é produto direto do interesse individual por um bem público. Olson (1999) supõe, então, que a própria existência do grupo é determinada pelos bens privados que oferece, e não por ele oferecer um bem público.

Ainda no trabalho do autor, aparece a categoria do grupo latente. Este grupo tem uma grande tradição dentro do pensamento sociológico. Com esta definição, explicam-se aqueles grupos existentes na sociedade que não estão mobilizados em torno de objetivo ou projeto comum, ainda que eles possam ser determinados e existam. Na teoria proposta, é neste tipo particular de grupo em os incentivos seletivos (estímulos), ou os constrangimentos externos desempenham um papel crucial, pois se apresentam como a única forma de mobilizar o próprio grupo em questão.

No caso do setor moveleiro gaúcho, a organização setorial foi induzida por um ator externo: o governo estadual. Coube ao governo liderar o processo de estabelecimento de parcerias, elaboração de um diagnóstico e definição das ações. Também coube ao governo, integrar o pequeno produtor ao grande. Mais do que isso, a organização setorial ocorreu, como propôs e queria o governo estadual, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, utilizando uma pedagogia pautada em relações de cooperação e solidariedade.

Da ação governamental, resultaram o aumento da confiança entre os atores envolvidos e desses com relação ao próprio governo, e a elaboração coletiva de um plano de ação abrangente e capaz de inserir o setor num arranjo produtivo que envolvesse além de formação e aquisição de matéria-prima, a percepção de que maquinários e equipamentos majoritariamente importados poderiam ser substituídos pelos nacionais, o que implicaria a redução tanto dos investimentos quanto da manutenção. Em termos de país ou estado, essa percepção, quando praticada, levará ao aumento de investimento nacional e a redução do déficit ou aumento do superávit no balanço de pagamentos.

Outra experiência gaúcha analisada neste artigo diz respeito à incubadora tecnológica do setor coureiro-calçadista, setor que está concentrado no Vale dos Sinos, região metropolitana de Porto Alegre e responde por 40% da produção nacional e 80% das exportações brasileiras do setor. A experiência analisada, no entanto, não se preocupou com as grandes empresas exportadoras, mas com a



produção de tecnologia (principalmente design) voltada em grande parte para as pequenas empresas e para as cooperativas de produtores. Trata-se, portanto, de um duplo desafio: tornar as cooperativas produtivas e viáveis por meio de tecnologia própria a partir da valorização do fator de produção trabalho, ou seja, a partir da valorização das pessoas envolvidas no processo produtivo.

Trata-se de objetivos incompatíveis se observados pela ótica do capital, uma vez que a valorização do fator trabalho exige a incorporação do trabalhador tanto nas tomadas de decisões quanto na repartição dos lucros. As referidas incorporações remetem a se admitir lógicas temporal e de acumulação diferentes daquela corriqueira na lógica capitalista.

Neste caso também coube ao governo iniciar a articulação da rede de parceiros e colaboradores e aportar recursos. Com isso, foram constituídos prédios bem equipados para abrigar duas linhas de produção e um centro de design – Centro Integrado de Inovação em Design. Atualmente o prédio está sub-ocupado e as cooperativas estão endividadadas. No curto prazo, não foi possível conciliar os dois objetivos apontados acima: a lógica produtivista do capitalismo tradicional e a constituição de laços pautados na solidariedade e na cooperação. Pode-se cogitar que o resultado esteja relacionado ao próprio “cluster” escolhido para implementação de uma prática solidária: um “cluster de sobrevivência” caracterizado por um “conjunto de microempresas de subsistência com determinadas características: capital social modesto, grande desconfiança entre empresas, e concorrência ruinosa e baixa capacidade de inovação”.

Os resultados aferidos também podem estar relacionados com o tempo da ação. A lógica temporal do governo é condicionada pelo calendário eleitoral, enquanto as lógicas de mudança de mentalidade, de construção de capital social e fortalecimento de laços de confiança, às vezes, demoram décadas. Decorre daí, provavelmente, as limitações dos resultados encontrados e a impossibilidade de uma avaliação mais crítica dos resultados.

A quarta experiência apresentada neste artigo trata da produção de mel e seus derivados realizada por um conjunto de comunidades localizadas em Simpício Mendes, localizado no sertão do Piauí. A iniciativa da constituição das comunidades de produtores e da formação de uma associação e construção de um entreposto para comercialização de mel não parte do governo nem de um grupo de empresários, mas de um padre, líder de paróquia e das próprias comunidades que se reuniam em torno das celebrações e das atividades promovidas pela Igreja Católica da Diocese de Floriano (PI).



Trata-se de um longo processo que reúne inúmeras intervenções, passando pela compra e financiamento de lotes para fixação do homem a terra, pela consolidação de dezessete comunidades de produtores, pela resolução de problemas como a falta de água e alimentos, por meio da construção de açudes, cisternas e produção de roças diversas e criações variadas.

Somente depois, surge a produção do mel, como complemento alimentar e descompressor do orçamento familiar, largamente empenhado em alimentação (compra de farinha, sal e açúcar). De complemento alimentar o mel passou a produto excedente para a venda e complementação de renda familiar.

As principais lideranças de todo esse processo são o Padre Jeroen, radicado no sertão há mais de trinta anos, e Anchieta, uma das principais lideranças leigas da região. A constituição da Associação e a qualificação da produção do mel e seu escoamento para os mercados interno e externo estão amparados numa imensa rede de colaboradores e parceiros.

No caso desta experiência, o principal elemento que lhe garante o sucesso seja o processo de convencimento (demorado) de que é possível melhorar de vida trabalhando coletivamente e relacionando-se com a terra, mesmo numa região onde predomina seu estado seco e árido. Outro elemento que pode ser explicativo do sucesso da experiência é o tempo de execução de cada uma das etapas. Não se tratou de tempo subordinado à lógica do capital, nem à lógica política ou institucional, mas de um tempo próprio da comunidade e de seu povo, ou seja, de longo prazo.

Os resultados são palpáveis: melhoria da qualidade de vida, aquisição de bens de consumo durável, melhora da auto-estima, aumento da exigência da qualidade de produtos na condição de consumidor, consciência da necessidade de negociar e se reunir para organizar os esforços coletivos, e do ponto de vista mais mercadológico, abertura e conquista de mercados internacionais por meio do Mercado Solidário.

Entretanto a experiência tem limites evidentes. A relação com o poder público e os coronéis de plantão é difícil, a formação de novas lideranças também. O processo de formação é contínuo. E segundo o próprio Padre Jeroen, não se espera transmissão automática da consciência da importância e da prática da ação comunitária. Esses valores devem ser trabalhados permanentemente.

O caso de Simplício Mendes é patente para mostrar como nem sempre é a existência de capital social que redunde em desenvolvimento local, mas



algumas vezes a prática cotidiana e persistente de ações para o desenvolvimento local também são capazes de criar algum capital social.

O conceito de capital social é tratado, em seus primórdios por Coleman (1990) e Bourdieu (1980; 1985). Mais recentemente, Putnam (1996) tratou do tema ao estabelecer relações entre a constituição de capital social e as mudanças institucionais ocorridas na Itália ao longo dos anos 70. Segundo Putnam, capital social refere-se ao conjunto de normas de confiança mútua, às redes de cooperação, aos mecanismos de sanção e às regras de comportamento que podem melhorar o desempenho da sociedade na solução de problemas que exigem a ação coletiva. O capital social seria, pois, um bem público, subproduto de outras atividades sociais, fundado em redes de cooperação horizontais e nas relações de confiança. Para o autor (Putnam, 1996), mais importante que as mudanças institucionais é a existência de capital social territorializado. O caso de Simplicio Mendes mostra que redes sociais e articulações em torno de alguma instituição ou algumas práticas institucionais são capazes de criar, ainda que de forma incipiente, algum capital social.

A iniciativa dos mini-distritos industriais e de serviços de São José do Rio Preto no estado de São Paulo é a de construir um território destinado à instalação de pequenas empresas ou pequenos empreendimentos comerciais com infraestrutura, no interior de loteamentos populares realizados pelo poder público, produzindo oferta de emprego e renda à população do bairro, além de uma utilização mais regular e responsável do espaço urbano.

Pode-se dizer que se trata de uma solução integrada já que combina um programa habitacional articulado a um programa de geração de emprego e renda por meio do estímulo à criação de micro e pequenas empresas. No início a grande maioria dos empreendimentos era dedicada à empresas do setor moveleiro, de confecções e serralherias. Com o passar dos anos aconteceu a introdução do setor de serviços e as demais atividades comerciais.

A experiência dos mini-distritos trouxe para o município de São José do Rio Preto impactos socioeconômicos positivos, como a regularização de várias empresas e o aumento da arrecadação de IPTU. Entretanto, são nos aspectos urbanísticos onde estão os impactos mais visíveis da intervenção. A criação dos loteamentos populares com possibilidades de geração de emprego e renda inibiu o processo de formação de favelas, além de favorecer a queda dos índices de violência. A proximidade do local de trabalho torna o custo de transporte baixo, além de significar uma menor carga de poluentes lançados no ar.



Apesar do aparente sucesso da experiência, uma análise mais cuidadosa demonstra algumas limitações do programa. As empresas praticamente só produzem produtos que empregam baixa tecnologia utilizando maquinário obsoleto ou então de segunda mão. Além disso, muitos trabalhadores estão em situação precária e as indústrias apresentam altos índices de acidente de trabalho e poluição ambiental. O desenvolvimento econômico do município é insuficiente para transformá-lo em um pólo econômico importante em escala nacional ou mesmo uma referência regional em inovação tecnológica.

Assim, pode-se dizer que os resultados apresentados pelos mini-distritos são oriundos de algumas condições que pré-existiam ao programa. São José do Rio Preto sempre foi um município com alta capacidade empreendedora, com grande disponibilidade de terras aptas a serem urbanizadas. De qualquer forma, em termos econômicos, os resultados são baixos.

A última experiência é a do Banco Palmas, da cidade de Fortaleza (CE). O Palmas se autodenomina um banco de risco (trabalham com empreendedores que não oferecem condição de serem reconhecidos como clientes em instituições formais de crédito) localizado no Conjunto Palmeiras, bairro pobre da cidade.

Tudo começou com a organização da população em torno da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP), no início dos anos 80 e da percepção de que faltava alguma coisa para o comércio do bairro crescer e surgiu a idéia de um banco. Hoje o Palmas é um embrião de uma rede socioeconômica solidária, já em formação, que integra 19 bairros de Fortaleza visando satisfazer o consumo local. Entre seus principais objetivos está o consumo solidário e a sustentabilidade dos pequenos empreendimentos locais. Ainda faz parte da iniciativa um clube de troca<sup>4</sup> que trabalha com uma moeda social – o Palmares.

Devido à informalidade da experiência é difícil mensurar com segurança os reais impactos econômicos, porém está claro que os resultados são bastante positivos. A experiência é muito mais que uma iniciativa de inclusão econômica, supera essa abordagem e demonstra a capacidade da comunidade de formular políticas públicas ativas e democráticas. A própria criação de uma metodologia para um sistema solidário comprova isso.

Palmas ainda é o início de uma rede socioeconômica solidária maior que está em desenvolvimento. A informalidade e a falta de um processo mais intenso de institucionalização são, sem dúvida, limitações da experiência que deverão ser trabalhadas prioritariamente para o futuro. Atualmente também é possível





constatar uma queda do nível de mobilização e de envolvimento da população, que necessita receber mais atenção da comunidade.

### **Análise comparada**

Do ponto de vista das iniciativas, algumas partiram do governo outras, de parcelas da sociedade civil - comunidades organizadas na lógica Católica ou então, empresários que constituíram uma associação. Todas, no entanto, partiram da necessidade de definir e organizar parcela da sociedade interessada em atuar em determinado setor, ou de disputar parcela de riqueza e da renda socialmente geradas. A pergunta que nós fazemos Há, neste caso, um prazo de maturação e um custo de organização e de institucionalização da prática analisada. Percebe-se que os setores mais organizados e com resultados mais concretos tiveram mais tempo de maturação e de organização: são os casos de Votuporanga e de Simplício Mendes.

Outra semelhança entre essas seis experiências é a busca do mercado externo e a conquista de novos mercados. Vê-se nesse aspecto a clareza de que não basta atuar apenas pelo lado da oferta, mas deve-se atuar também sobre a demanda interna, quando o poder de compra da população permite, e externa, quando o ambiente macroeconômico doméstico é recessivo e o poder de compra da população é exíguo.

Apesar dessas similaridades (tempo de maturação e busca de novos mercados), as duas experiências citadas distanciam-se quando se pensa em termos do transbordamento de benefícios gerados para a sociedade local, e em termos da lógica que conduziu a ação dos atores.

Em Simplício Mendes o resultado, seja em termos de benefícios pessoais, seja em termos da valorização do fator trabalho, de valorização da cidadania, da participação das decisões e dos lucros é mais significativo que no caso de Votuporanga.

Já a experiência do Banco Palmas, para ser analisada sob o aspecto do desenvolvimento local, faz-se necessário uma mudança de paradigma. As relações sociais presentes na iniciativa desse bairro de Fortaleza representam novas dinâmicas que podem escapar da nossa percepção. O desenvolvimento econômico aqui deve ser pensado como uma forma de melhorar substancialmente as condições de vida das pessoas da comunidade. Assim, parece correto pensar que essa experiência de desenvolvimento local também adota imperativos não econômicos, além de propor um desenvolvimento capaz de produzir transformação social a partir da base, “de baixo para cima” (SANTOS e RODRÍGUEZ, 2002).



A expansão de idéias como essa e as características de experiências desse tipo encontra-se em pleno vapor no Brasil. Existe um espaço para experimentação e emergência de novas formas de articulações entre os vários atores sociais e o âmbito local privilegiam iniciativas dessa natureza, que não reproduzem apenas formas de produção capitalista e também não estão centradas em empreendimentos controlados pelo Estado. São, em geral, formas de organização econômica baseada em ações coletivas de empresas populares de gestão solidária.

Enfim, as seis experiências, independente de seus sucessos ou fracassos são ricas em elementos que possam iluminar nossas reflexões sobre as possibilidades e os limites em institucionalizar práticas de desenvolvimento econômico local.

### **Considerações Finais**

As possibilidades locais de experimentar e refletir sobre o desenvolvimento local desdobram-se em duas frentes: uma de reprodução da lógica capitalista global em escala localizada e outra de experimentações contra-hegemônicas.

O local enquanto espaço e território que reproduzem a lógica do capital caracteriza-se, segundo Santos e Rodríguez (2002) pela produção, ainda que em escala mais reduzida, de desigualdade de recursos e poder; de formas de sociabilidade empobrecidas produzidas pela concorrência e pelo estímulo individual advindo da cobiça e do medo; e finalmente, pela exploração crescente dos recursos naturais.

Por outro lado, o local enquanto espaço e território permeável à produção de experiências de resistência e/ou contra hegemônicas, caracteriza-se por produzir espaços nos quais predominam os princípios da igualdade, solidariedade e respeito à natureza.

Ao escolherem por esta segunda lógica, as experiências correm o risco de serem cooptadas pela lógica de eventuais parceiros e colaboradores e de passarem a operar na lógica do mercado, quando da necessidade de ganharem escala ou mesmo de se articularem com outras instâncias (regionais, estaduais e internacionais). Essas duas perspectivas apresentadas acima são, sem dúvida, dois extremos de um “contínuo” repleto de possibilidades intermediárias, que permite classificar as experiências e analisá-las.



Utilizando esses parâmetros, pode-se dizer que a experiência do pólo moveleiro de Votuporanga, bem sucedida em seus resultados (geração de negócios), reproduz em escala menor a lógica do capital. Em sentido oposto, as experiências de Simplício Mendes e do Banco Palmas introduzem novos valores nas relações sociais, permitindo uma melhor partilha de poder e resultados, além de mostrar-se sustentável em termos de mercado e do ponto de vista ambiental.

As outras três experiências apresentam-se paradoxais: buscam introjetar novos valores. No entanto, essa busca parte do poder Estatal que opera num timing eleitoral de curto prazo, o que não possibilita a efetivação de seu propósito valorativo (introjeção de valores solidários e cooperativos).

A introjeção de valores solidários e cooperativos constitui-se em um processo que, como visto, opera um uma lógica de prazos longos. Além disso, nesse processo há necessidade de negociação e articulação com setores cujas expectativas concentra-se em prazos mais curtos.

Diante do debate proposto e das experiências apresentadas, pensar possibilidades de desenvolvimento local implica três desafios:

- Desafio de observar efetivamente as experiências, ou seja, dar ênfase ao empirismo, lastrear-se no campo, na efetivação da experiência, no objeto da pesquisa;
- Como outra face do empirismo, tem-se o desafio de encarar o local como campo de possibilidades e de experimentações. Nesta medida, a avaliação deve contemplar certa condescendência com os resultados econômicos de curto prazo.
- Desafio de contextualizar o local e de relacioná-lo com outras instâncias, a regional, a nacional e a internacional. Do contrario, cair-se-á na armadilha de um certo localismo ingênuo e pouco efetivo.

A articulação desses três desafios, do ponto de vista da investigação, exige uma abertura para análise e avaliação de resultados que descarta modelos pré-concebidos ou a eleição de *"best practices"*. Por conta disto, observar a diversidade de experiências é fundamental. Entretanto, ao olhar essa diversidade é preciso identificar questões que emergem de seu conjunto e orientá-las para uma reflexão que possa subsidiar a intervenção dos atores da sociedade civil e dos governos na formulação de propostas e iniciativas de desenvolvimento econômico local.



Algumas dessas questões emergem da leitura destas experiências:

- Quais são os limites e as possibilidades da utilização dos arranjos produtivos como categoria central nas intervenções de desenvolvimento econômico local? Em que medida esses arranjos são decorrentes da intervenção local ou resultado da reorganização da indústria internacional?
- Até que ponto as iniciativas podem prescindir de atores sociais e instituições externas à comunidade em que estão inseridas?
- Como identificar as diversas lógicas presentes numa dada intervenção (capital, trabalho, institucional, política, dentre outras), as contradições e conflitos não explicitados entre elas?

Fica aqui uma sugestão para futuras pesquisas que deverão debruçar-se sobre estas questões, uma vez que ignorá-las pode significar a valorização de práticas que se travestem das idéias e dos compromissos de promover a cidadania, a igualdade e a democracia para reproduzirem as lógicas de exclusão social e de acumulação privada da renda e da riqueza.

## **Bibliografia**

ALVES, Marcio Moreira. *A Força do Povo: Democracia Participativa em Lajes*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

BACATTINI, Giacomo. *O Distrito Marshalliano: uma noção socioeconômica*. BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (orgs.). *As regiões ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Portugal: CELTA Editora LDA, 1994.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. *O novo debate regional: posições em confronto*. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (orgs.). *As regiões ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Portugal: CELTA Editora LDA, 1994.

BOURDIEU, P. *Le Capital Social*. Actes de La Recherche 3, 1980.

BOURDIEU, P. The Forms of Capital. In Richardson, J (ed.). *The Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Geernwood, New York, 1985.



COLEMAN, J. *The Foundations of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge, 1990.

FRANÇA, Cássio Luiz, VAZ, José Carlos, SILVA, Ivan Prado (org.). *Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002 (Publicações Pólis, 40).

FRANÇA, Cássio Luiz, CALDAS, Eduardo de Lima e VAZ, José Carlos. *Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local: um olhar sobre a articulação de atores*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004 (Publicações Pólis, 46).

FRANCO, A. *Capital Social. Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy*. Instituto de Política. Millennium. Brasília, 2001.

MEYER-STAMER, Jörg. *Estratégias de desenvolvimento local e regional: clusters, política de localização e competitividade sistêmica*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2001. Policy Paper, 28, setembro de 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, 2001.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, Caio; BOCAYUVA, Cunca e ZAPATA, Tânia. *Ações Integradas e Desenvolvimento Local: tendências, oportunidades e caminhos*. São Paulo; Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, 2001.

## Notas

---

<sup>1</sup> O conceito de *clusters* industriais refere-se à emergência de uma concentração geográfica e setorial de empreendimentos, a partir da qual são geradas externalidades produtivas e tecnológicas. Partindo da idéia simples de



---

que as atividades empresariais raramente encontram-se isoladas, o conceito de *cluster* busca investigar atividades produtivas e inovadoras de forma integrada à questão do espaço e das vantagens de proximidade.

<sup>2</sup> O conceito de experimentalismo difuso que adotamos é o desenvolvido por Silveira, Bocayuva e Zapata (2001).

<sup>3</sup> Ver OLSON, Mancur. *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

<sup>4</sup> Para mais informações sobre o funcionamento do clube de trocas, ver França et alli (2002).

