

**Desenvolvimento local, proteção social e inclusão:  
Tipologia de experiências selecionadas no Brasil**



O Programa global Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza (STEP) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) intervém em duas áreas temáticas interdependentes: a extensão da protecção social aos excluídos e as estratégias integradas de inclusão social.

O STEP apoia a concepção e a difusão de sistemas inovadores destinados a estender a protecção social às populações excluídas, em especial as da economia informal. Ocupa-se, em particular, de sistemas baseados na participação e organização dos excluídos. O Programa STEP contribui, igualmente, para o reforço dos laços entre estes sistemas e os demais mecanismos de protecção social. Desta forma, o STEP apoia o estabelecimento de sistemas nacionais de protecção coerentes, fundados nos valores de eficácia, equidade e solidariedade.

O Programa STEP situa a sua acção na área da protecção social no mais amplo contexto da luta contra a pobreza e a exclusão social. Coloca especial empenho numa maior compreensão dos fenómenos de exclusão social e no maior reforço, no plano metodológico, as estratégias integradas que visam minorar este problema. O STEP outorga especial atenção a articulação entre o nível local e o nível nacional, contribuindo, em simultâneo, para o agendamento internacional destas questões.

O STEP combina diferentes tipos de actividades: realização de estudos e investigações, produção de ferramentas metodológicas e documentos de referência, formação, execução de projectos no terreno, apoio técnico à definição e à aplicação de políticas e fomento do trabalho em rede com os agentes.

A acção do programa integra-se na intervenção do Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social da OIT e, em particular, na sua Campanha Mundial de segurança social e cobertura para todos.

Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social

*Bureau* Internacional do Trabalho

4, route des Morillons

CH-1211 Genebra 22

Suíça

Tel.: (+41 22) 7996544

Fax: (+41 22) 799 6644

E-mail: [step@ilo.org](mailto:step@ilo.org)

<http://www.ilo.org/step>

**Desenvolvimento local, proteção social e inclusão:  
Tipologia de experiências selecionadas no Brasil**

**Márcio Pochmann**

*Bureau* Internacional do Trabalho  
Genebra

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2008  
Primeira edição 2008

Todos os direitos e publicações do Bureau Internacional do Trabalho são reservados de acordo com o Protocolo 2 da Convenção Universal dos Direitos de Autor. No entanto, podem ser reproduzidos pequenos excertos das mesmas, sem autorização, na condição de que a fonte seja indicada. Para direitos de reprodução ou tradução devem submeter-se os pedidos para a seguinte morada : Gabinete de Publicações (Direitos e Autorizações), International Labour Office, CH-1211 Genebra 22, Suíça ou para o endereço electrónico : [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Estes pedidos serão bem recebidos pelo Bureau Internacional do Trabalho.

---

OIT; Departamento da Segurança Social  
**Desenvolvimento local, proteção social e inclusão: Tipologia de experiências selecionadas no Brasil.**  
*Exclusão Social*  
Bureau Internacional do Trabalho, Genebra 2008

ISBN: 978-92-2-820988-4 (print)  
ISBN: 978-92-2-820989-1 (web pdf)

Protecção social/ Desenvolvimento economico local/ exclusão social/ Brazil  
03.02.3

Também disponível em inglês: **Local development, social protection and inclusion: Typology of selected initiatives in Brazil.** (ISBN: 978-92-2-120988-1) *Genebra, 2008.*

*ILO Cataloguing in Publication Data*

---

As designações utilizadas nas publicações do Bureau Internacional do Trabalho, que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, e a apresentação dos dados aí descritos não implicam, da parte do BIT, qualquer tomada de posição no que diz respeito ao estatuto jurídico de determinado país, zona ou território ou das suas autoridades, nem no que diz respeito ao traçado das suas fronteiras.

Os artigos, estudos e outros textos assinados comprometem, unicamente, os seus autores, e a sua publicação não significa que o BIT subscreva as opiniões nelas expressas.

A menção ou omissão de determinada empresa ou determinado produto ou processo comercial não implica, por parte do BIT, qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

As publicações do Bureau Internacional do Trabalho podem ser obtidas nas principais bibliotecas ou escritórios locais do BIT. Podem ser igualmente procuradas de forma directa, como um catálogo ou lista das novas publicações, na seguinte morada : Gabinete de Publicações, International Labour Office, CH-1211 Genebra 22, Suíça, através do endereço electrónico : [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) ou através da nossa página Web : Imprimido em (nome do País)

---

## Índice

<b>1. Resumo executivo</b> .....	1
<b>2. Apresentação</b> .....	3
<b>3. Traços gerais do padrão de desenvolvimento nacional</b> .....	5
3.1. Da posição de “arquipélago” ao projeto nacional de desenvolvimento.....	5
3.2. Da concentração à descentralização do desenvolvimento nacional.....	7
3.3. Fragmentação e especialização do desenvolvimento nacional .....	8
<b>4. Padrões sub-nacionais de desenvolvimento: base para uma tipologia do desenvolvimento local</b> .....	11
4.1 Contexto nacional e desenvolvimento local .....	12
4.2 Padrões sub-nacionais de desenvolvimento.....	13
<b>5. Desenvolvimento local, proteção social e inclusão</b> .....	19
5.1 Experiência de desenvolvimento local nas áreas das atividades agro-exportadoras.....	20
5.1.1 Processo de exclusão econômica e social no plano local .....	21
5.1.2 Gênese da experiência de desenvolvimento local, proteção social e inclusão	23
5.1.3 Especificidades na formulação das estratégias de desenvolvimento local, proteção social e inclusão .....	25
5.1.4 Resultados da experiência de desenvolvimento local.....	26
5.2 Experiência do desenvolvimento local nas áreas de indústrias integradas à inserção competitiva .....	29
5.2.1 Processo de exclusão econômica e social no plano local .....	30
5.2.2 Gênese da experiência de desenvolvimento local, proteção social e inclusão	31
5.2.3 Especificidades na formulação das estratégias de desenvolvimento local, proteção social e inclusão .....	32
5.2.4 Resultados da experiência de desenvolvimento local.....	35
5.3 Experiência do desenvolvimento local em áreas de investimento concentrado em novas tecnologias .....	37
5.3.1 Processo de exclusão econômica e social no plano local .....	38
5.3.2 Gênese da experiência de desenvolvimento local, proteção social e inclusão	39
5.3.3 Especificidades na formulação das estratégias de desenvolvimento local, proteção social e inclusão .....	41
5.3.4 Resultados da experiência de desenvolvimento local.....	43
5.4 Base para uma tipologia de iniciativas do desenvolvimento local, proteção e inclusão social.....	49
<b>6. Considerações gerais e recomendações</b> .....	53
<b>7. Referências bibliográficas</b> .....	55

<b>8. Anexos .....</b>	<b>63</b>
1. Metade Norte do Rio Grande do Sul.....	63
2. Fortaleza.....	68
3. São Paulo .....	73

## 1. Resumo executivo<sup>1</sup>

As discussões a respeito das possíveis saídas da condição de pobreza de parcela significativa da população no Brasil tendem a incluir, cada vez mais, o tema do desenvolvimento local. Embora não represente, necessariamente, uma novidade, pois se sabe que a inclusão social e a geração de emprego encontram-se associadas ao plano local, deve-se considerar acerca das possibilidades e dificuldades de transformação isolada do local em espaço privilegiado – quando não exclusivo – para o enfrentamento das desigualdades e do desemprego.

Quando se compreender que a exclusão social se assenta numa base extensa e complexa de motivações produtivas e reprodutivas, pode-se, então, perceber - de imediato - os limites que rodeiam o enfoque reducionista da exclusão e do desenvolvimento concentrados no plano local. Desde as terapias sociais adotadas ainda no século 18, que o local foi perdendo identidade em torno da luta contra o desemprego e suas conseqüências geradas pelo enorme excedente de mão-de-obra e pela generalização da pobreza.

A segregação territorial da pobreza e, porque não dizer, do desemprego, tornou o tema da inclusão social e da ocupação extremamente relevante no interior de uma política nacional de apoio ao desenvolvimento local e à inclusão e proteção social. Por conta disso, deve-se avançar nas considerações a respeito do papel estratégico das chamadas portas de saídas locais para a exclusão e o desemprego no Brasil.

Em relação a isso, o presente estudo procurou considerar, inicialmente, a evolução histórica do tratamento da exclusão social e do desemprego no Brasil. Dessa forma, foi possível perceber a importância que a construção do projeto nacional de desenvolvimento teve para a constituição de uma identidade brasileira associada ao desenvolvimento das forças produtivas em grau necessário para promover a inclusão pelo trabalho de verdadeiras massas humanas.

Especialmente entre as décadas de 1930 e 1980, o país avançou consideravelmente na industrialização e urbanização, permitindo reduzir significativamente o grau de pobreza e analfabetismo incrustados originalmente na população rural por meio fundamentalmente de uma expressiva expansão ocupacional urbana. Mas isso não significou a superação da pobreza e exclusão. Pelo contrário, elas ganharam maior complexidade e se generalizaram em diversos segmentos da população urbana, inclusive nas regiões com maiores indicadores de desenvolvimento econômico.

Após um quarto de século de praticamente ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, o Brasil convive com o despertar da proliferação de inúmeras e variadas iniciativas de desenvolvimento local que terminam testando a própria integração e sinergia nacional. Em todas elas, contudo, nota-se a confluência de três grandes vetores distintos de promoção do dinamismo das bases materiais da produção, cujas conseqüências sociais ainda estão para serem mais bem desvendadas.

Na presente investigação procurou-se considerar a experiência do desenvolvimento local para cada um dos três padrões sub-nacionais de desenvolvimento, objetivando identificar melhor as suas potencialidades e dificuldades no enfrentamento da exclusão e da desproteção social. No caso do padrão sub-nacional de desenvolvimento associado ao agro-negócio, percebe-se, por exemplo, a baixa capacidade de incorporação de uma verdadeira massa de trabalhadores rurais,

<sup>1</sup> Este artigo é o relatório nacional do Brasil, baseado em estudos de caso e recomendações do autor, para um conjunto de ferramentas de aprendizagem sobre « Abordagens integradas de desenvolvimento econômico local e proteção social » no âmbito do CIARIS – Centro Informático de Aprendizagem e Recursos sobre Inclusão Social.

cuja alternativa de sobrevivência localiza-se, quase que exclusivamente, na organização da agricultura familiar. A análise acerca da experiência da região metade norte do estado do Rio Grande Sul permite considerar iniciativas governamentais como Prorenda e Pronaf que, a despeito de suas influências no desenvolvimento local de regiões constituídas por pequenas propriedades rurais e dependentes da agricultura familiar, avançaram pouco em termos de proteção social e inclusão.

Da mesma forma, as iniciativas de promoção do desenvolvimento local por meio de um acordo entre atores governamentais e empresariais que se voltasse não apenas à redução do custo de produção foram consideradas a partir de alguns de seus resultados na capital do estado do Ceará. Nesse sentido, observaram potencialidades e limites, especialmente em relação à proteção social e inclusão no padrão sub-nacional de desenvolvimento associado à inserção competitiva do setor produtivo.

Por fim, no âmbito do padrão sub-nacional de desenvolvimento associado aos investimentos em novas tecnologias também se consideram tanto suas possibilidades como restrições ao enfrentamento da exclusão e desproteção social. Nas iniciativas de promoção do desenvolvimento local, sobretudo, nas áreas periféricas da cidade de São Paulo, ressaltam-se os avanços sociais e econômicos alcançados, embora incapazes de isoladamente impedir a produção de elevada apartação pela onda de modernização tecnológica (indústrias de tecnologia da informação e comunicação).

Em síntese, o Brasil oferece – por suas características continentais e enorme heterogeneidade regional – uma imensa oportunidade para a difusão de estudos sobre as iniciativas de desenvolvimento local. Ainda que isso seja interessante e necessário, deve-se advertir – *a priori* – sobre a importância de se ter como referência uma tipologia básica de experiências de desenvolvimento local com capacidade necessária para considerar as potencialidades e limites acerca da inclusão e proteção social.

Nesse sentido, o presente estudo espera contribuir na formulação da base de uma tipologia sobre iniciativas de desenvolvimento local, proteção social e inclusão no Brasil. A partir disso, não apenas conforma-se uma referência metodológica para ampliar as investigações e realizar comparações sobre a qualidade e quantidade das iniciativas no âmbito do desenvolvimento local, como também se constitui um patamar objetivo para a intervenção de políticas públicas de novo tipo.

A constatação acerca de um certo descompasso entre os três distintos tipos de iniciativas locais em curso no Brasil, com resultados divergentes em termos de proteção social e inclusão, revela ainda os esforços necessários para a homogeneização de medidas de intervenção. Da mesma forma, constata-se a oportunidade existente para a construção de uma política nacional de apoio ao desenvolvimento local, com capacidade de constituir convergências em termos de escalas e resultados.

## 2. Apresentação

No debate sobre o desenvolvimento local, tende a prevalecer, muitas vezes, uma visão até certo ponto estereotipada acerca dos caminhos necessários serem percorridos. Sem considerar a perspectiva nacional ganha relevância a expressão de uma certa e saudável competição entre os territórios na busca dos melhores resultados econômicos e sociais.

Em outras palavras, há uma recuperação da famosa *lei ricardiana* (David Ricardo, 1772 – 1823) do século 19 que indicava o desenvolvimento a partir da potencialização das vantagens comparativas atinentes aos distintos espaços territoriais. No caso das preocupações mais recentes com o desenvolvimento local também se tem recorrido aos pressupostos microeconômicos das decisões individuais dos agentes econômicos, quando a focalização de um empreendimento deveria seguir fundamentalmente o diferencial competitivo associado ao espaço local.

Como o desenvolvimento autóctone tem sido uma exceção à regra, cabe indagar a respeito das possibilidades da generalização da inclusão e proteção social, sobretudo quando a construção do desenvolvimento local pode passar, inclusive, pela desconstrução de outro no caso da competição interterritorial num mesmo país.

É por isso que a presente investigação termina perseguindo o caminho do entendimento tanto da questão nacional como das repercussões atuais decorrentes da ausência de um projeto nacional de desenvolvimento em meio à profusão de iniciativas de desenvolvimento local. Nesses termos, o presente relatório final trata das bases da construção de uma tipologia sobre três experiências selecionadas do desenvolvimento local, proteção social e inclusão.

Para isso, o estudo foi composto por seis partes complementares, sendo as duas primeiras referentes ao resumo executivo e à apresentação geral. A terceira parte compreende uma breve recuperação do contexto brasileiro em que se proliferam as múltiplas e distintas experiências locais de desenvolvimento no território nacional. Diante da amplitude e heterogeneidade dos casos identificados por distintas referências bibliográficas e de bancos de dados específicos sobre o tema, procurou-se desenvolver – na quarta parte - uma reflexão mais abrangente a respeito da perspectiva de constituição de padrões sub-nacionais de desenvolvimento no Brasil.

A partir disso, tornou-se possível realizar - na quinta parte – uma análise relacionada às convergências comuns a respeito da natureza, gênese e evolução de blocos de experiências voltadas ao desenvolvimento local, bem como suas relações com a proteção social e inclusão. Por fim, na parte seis, apresenta-se um breve comentário de ordem conclusiva sobre a pesquisa em geral, bem como algumas recomendações.



### **3. Traços gerais do padrão de desenvolvimento nacional**

A formação histórica e a constituição do Estado-Nação no Brasil transcorreram marcadas por importantes mudanças e re-elaborações sociais, políticas e econômicas no interior do território nacional. Nas vésperas da independência nacional, em 1822, quando os segmentos negro e mestiço representavam 74% do total dos habitantes, as regiões norte e nordeste do país respondiam, por exemplo, por 2/3 do conjunto da população estimada em 1,1 milhão de pessoas.

Cem anos depois, as duas regiões norte e nordeste reduziram a participação relativa para 40% da população total, cujo montante ultrapassava os 20 milhões de habitantes, ao mesmo tempo em que os segmentos negros e mestiços respondiam por somente 1/3 da população residente. Neste início do século 21, com população superior aos 180 milhões de habitantes, um a cada dois brasileiros é negro ou mestiço, enquanto somente 1/3 da população nacional localiza-se nas regiões norte e nordeste do país.

Paralelamente à evolução temporal da ocupação do território nacional e da composição populacional, observou-se a manifestação de importantes movimentos políticos e econômicos em torno do desenvolvimento nacional. A recuperação - ainda que brevemente - dos traços marcantes da trajetória do desenvolvimento nacional objetiva compreender a real dimensão, as possibilidades e os limites das atuais experiências locais do desenvolvimento em curso no Brasil.

Nesse sentido, trata-se, a seguir, de apresentar os três aspectos relativos à marcha histórica do desenvolvimento no território nacional. Inicia-se com as origens da constituição do Estado-Nação, quando o baixo grau de integração dos núcleos do desenvolvimento nacional foi associado à imagem de um “arquipélago territorial”. Posteriormente e por cinco décadas, durante o ciclo da industrialização nacional, o encadeamento da industrialização e urbanização soldaram o espaço nacional em torno da concentração e desconcentração do desenvolvimento no território nacional.

Por fim, os últimos 25 anos são apresentados dentro de uma perspectiva distinta, cuja pulverização de iniciativas locais de desenvolvimento parece transcorrer à frente da débil integração sistêmica da nação. Por conta disso, uma verdadeira miríade de experiências locais de desenvolvimento ganha maior dimensão e expressão, sem ainda se reconstituir numa forma nacional convergente e superior ao atual.

#### **3.1. Da posição de “arquipélago” ao projeto nacional de desenvolvimento**

A formação do mercado interno num determinado país pode corresponder à construção de uma nação, pelo menos do ponto de vista econômico. É por conta disso que as explicações a respeito da riqueza das nações (de Adam Smith até Marx) concentram-se nas especificidades nacionais para o desenvolvimento a partir do mercado interno, dos recursos naturais, da mão-de-obra especializada, da educação e inovação tecnológica, entre outras.

Mas para além das determinações econômicas, deve-se ressaltar que a noção do desenvolvimento associa-se às concepções de homogeneidade e de autonomia da nação. Enquanto a homogeneidade tende a ser constituída no interior da estrutura social (dominação e conflitos inerentes à estratificação social), a concepção de autonomia vincula-se ao padrão de regulação entre segmentos e organizações privadas e públicas (Monteiro Neto, 2005).

No caso brasileiro, as bases do desenvolvimento nacional tiveram origem na força do localismo associado aos ciclos de produção para a exportação, responsável, em última análise, pela constituição de agrupamentos regionais que funcionavam com baixa relação mercantil interna.

Assim, a cada ciclo econômico, como do açúcar na região Nordeste do país e, posteriormente do ouro, na região de Minas Gerais e parte do Centro Oeste, entre outros, havia uma espécie de processo cumulativo que permitia aprofundar a divisão do trabalho ao longo da economia colonial. (Brandão, 2003).

Da mesma maneira que a fronteira territorial foi se movendo em função dos avanços econômicos que permitiam a ocupação de mais espaços regionais, conforma-se uma estrutura econômica dependente da dinâmica externa e da produção de monoculturas em grandes propriedades fundiárias, monocultura e uso de trabalho forçado (Santos, 1985; Abreu, 2000). Mesmo com a independência nacional, a trajetória de constituição de núcleos de distintas atividades econômicas vinculadas às exportações nos espaços regionais continuou coexistindo sem resultar na integração nacional.

Em síntese, o variado leque de ocupações e produção se movia na forma de enclaves determinados exogenamente e sem maiores conexões internas, cujas vantagens de eficiência não se reproduziam para o conjunto da economia nacional. Além de representar o contrário do desenvolvimento autônomo, aprofundava a heterogeneidade estrutural (Pinto, 1976; Cardoso & Faletto, 1970; Lessa, 2001).

Em virtude disso, o processo de integração nacional era débil, pois a economia constituía-se de partes que praticamente não se comunicavam internamente, sem o funcionamento, inclusive, do mercado nacional de trabalho. Prevalencia, assim, a difusão de complexos locais comandados por oligarquias regionais vinculadas diretamente com o exterior.

Enquanto a expansão econômica da região norte, por exemplo, destacava-se pela produção e exportação de borracha e pimenta do reino, a região nordeste dependia da produção local e exportação do açúcar, a região centro-oeste da exploração e exportação mineral e a região sudeste-sul, por fim, vinculava-se, sobretudo, à produção e exportação de café<sup>2</sup>. Tudo isso, certamente, contribuía ainda mais para obstaculizar a construção da unidade e do desenvolvimento nacional<sup>3</sup>.

Nessa situação, o comando nacional equilibrava-se na capacidade do Imperador de compor com os poderes locais, uma vez que a escravidão constituía-se no principal elemento político de unidades nacional. Tanto assim, que o fim do trabalho forçado, em 1888, representou, também, o rompimento com o regime político do Império, após 66 anos de ter completado a independência nacional.

Assim, os primeiros dez anos de constituição da República foram acompanhados por uma enorme instabilidade política e econômica. Sem conseguir constituir um partido republicano de dimensão nacional, continuaram a prevalecer a oposição das oligarquias regionais, cujas regras de dominação previam a não intervenção federal nos poderes de dominação localmente constituídos.

O fracasso das propostas de centralização do Estado Republicano ao final do século 19 ficou evidente nos 31 anos que durou o pacto de sustentação da política dos governadores estabelecido por Campos Salles, em 1898. Com a plena autonomia federativa das oligarquias regionais, prevaleceu o liberalismo patrocinado pelas elites dos estados de São Paulo e de Minas Gerais (a política de café com leite, respectivamente), cujo resultado principal foi a manutenção da reprodução das diferenças regionais enquanto forma de assegurar a unidade territorial no espaço nacional. Essa unidade, diga-se de passagem, não produzia integração, somente maior heterogeneidade indispensável ao desempenho econômico e político localizado nos setores

<sup>2</sup> Para maiores detalhes ver: Furtado, 1977; Prado Jr., 1979.

<sup>3</sup> Sobre isso ver: Chacon, 2001; Diegues, 2004; Machado, 1980.

hegemônicos associados às atividades primárias exportadoras, o que resultava, em síntese, na idéia do “arquipélago territorial”.

### **3.2. Da concentração à descentralização do desenvolvimento nacional**

Com a Depressão de 1929, o modelo primário-exportador que prevalecia desde os tempos coloniais entrou em crise profunda, enterrando consigo as regras básicas de convivência que derivavam de uma verdadeira confederação de oligarquias locais. A Revolução de Trinta, protagonizada pela Aliança Liberal e que agregou desde frações oligárquicas secundárias até segmentos urbanos interessados em maior participação e reformas políticas, econômicas e sociais, terminou construindo uma via alternativa para o desenvolvimento nacional, não mais dependente estritamente das possibilidades de expansão da economia internacional, mas associado aos avanços do mercado interno.

O padrão politizado da acumulação de capital resultou de uma importante concentração e centralização do poder local no Estado central, paralelamente acompanhado da regulação e ampliação da burocracia estatal e do dirigismo econômico. Com a adoção do projeto de industrialização e urbanização, o território nacional - marcado até então por verdadeiras manchas regionalizadas de expansão econômica e social -, passou a ser rapidamente integrado, com crescente convergência de apoios políticos e sociais do governo federal. Durante as décadas de 1930 e 1970, por exemplo, o país destacou-se pela estruturação do Estado e a difusão de políticas públicas que foram simplesmente fundamentais para o fortalecimento do seu mercado interno nacional<sup>4</sup>.

Com o desencadeamento da industrialização, a economia nacional teve condições de romper com a situação de maior dependência externa. Entre 1930 e 1955, por exemplo, a industrialização nacional permaneceu ainda restringida pelas exportações de produtos primários, tendo em vista os esforços internos para substituir as importações de produtos industriais mais elaboradas.

Mas a partir de 1956, com o Plano de Metas do governo JK (1956/61), o país avançou rapidamente na sua industrialização, conseguindo completá-la durante a década de 1970, com a adoção do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1974/78)<sup>5</sup>. Em síntese, a integração social e econômica alcançada no plano nacional foi produto da recorrente continuidade das políticas macroeconômicas comprometidas com a expansão da industrialização nos mais distintos governos que se seguiram, inclusive nos períodos autoritários (1937/45 e 1964/85).

A despeito disso, nota-se que a integração nacional transcorreu fortemente marcada pela elevada concentração regional da estrutura produtiva. A região Sudeste, por exemplo, absorveu a maior parcela dos investimentos produtivos, respondendo majoritariamente pela produção de bens industrializados voltados ao atendimento do mercado interno nacional<sup>6</sup>.

Na forma de uma espécie de locomotiva da industrialização nacional, a expansão econômica da região Sudeste terminava resultando do movimento maior de crescimento do mercado interno. Isso porque a região mais industrializada do país se especializou em atender a demanda do mercado interno nacional, o que indicava uma correlação direta com as dinâmicas econômicas e sociais regionais e nacionais.

<sup>4</sup> Ver sobre isso: Draibe, 1985; Haddad, 1985; Pereira, 1981.

<sup>5</sup> Ver mais em: Mello, 1980; Tavares, 1985.

<sup>6</sup> Para maior referência ver: Cano, 1985; Dowbor, 1982.

Em grande medida, o projeto nacional de desenvolvimento viabilizou-se pela reprodução politicamente forçada na heterogeneidade, uma vez que somente o crescimento econômico e a centralização política ofereciam as condições necessárias para superar os entraves vinculados à diversidade dos poderes locais. Não foi por outro motivo, pelo menos até o início da década de 1960, que o projeto de industrialização - assentado na regra da desigualdade como estratégia de viabilização política - terminou prisioneiro de suas próprias contradições (Fiori, 2003).

Na medida em que avançava a industrialização e a urbanização, alterava-se radicalmente a composição interna da riqueza nacional, com sérios impactos na base e força dos poderes locais. A rearticulação das novas e velhas bases do pacto de dominação tinha no Estado o papel síntese do poder de arbitrar sobre perdas e ganhos econômicos a partir do valor do dinheiro e da acomodação dos conflitos entre os grandes interesses locais divergentes.

Por conta disso, prevaleceu entre os anos de 1930 e 1962 uma dinâmica de integração comercial fortalecida pela constituição do mercado interno nacional comandado pela economia industrial em ascensão, sobretudo no estado de São Paulo. Mas a partir daí, a integração nacional ganhou maior impulso produtivo, com deslocamento das regiões mais industrializadas para as demais regiões.

Contribuiu para isso, tanto a promoção das políticas de desenvolvimento regional (criação de agências de desenvolvimento e de bancos regional e estaduais para as regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste) como a planejamento central do desenvolvimento regional (constituição dos planos nacionais de desenvolvimento), responsável, em grande medida, pelo avanço das estruturas produtivas nas regiões periféricas do Brasil. Também teve impacto positivo o conjunto de investimento na ampliação do sistema rodoviário, bem como na infra-estrutura nas diversas regiões do país.

Pelo menos até a primeira metade da década de 1980, a economia nacional apresentou indicadores importantes de descentralização do desenvolvimento nacional. Apesar do rápido crescimento econômico próximo de 7% ao ano, o Brasil não deixou de conviver com a presença de significativa heterogeneidade produtiva e social, ainda que tivesse consolidado um importante sistema de proteção social e de regulação do trabalho em âmbito nacional. Como ponto positivo houve o movimento de estruturação do mercado de trabalho (fortalecimento do emprego assalariado e protegido) e de ampliação da representação organizada dos interesses sindicais e políticos.

### **3.3. Fragmentação e especialização do desenvolvimento nacional**

A experiência do desenvolvimento nacional terminou sendo fortemente contida pela grave crise da dívida externa e a adoção subsequente do receituário recessivo para o ajustamento da economia brasileira logo no início da década de 1980<sup>7</sup>. Com o esfacelamento do seu antigo padrão de desenvolvimento nacional, o Brasil passou a registrar, a partir de então, uma taxa média anual de expansão do Produto Interno Bruto pouco acima do crescimento populacional (em torno de 2,6% ao ano), o que se caracterizou numa situação de semi-estagnação da renda *per capita* nacional ao longo dos últimos 25 anos.

Simultaneamente, a situação de semi-estagnação foi acompanhada por importantes modificações no papel do Estado e em suas políticas públicas. O abandono das políticas nacionais e de planejamento de médio e longo prazos foi sucedido por maior ênfase nas políticas pontuais e de curto prazo, tendo em vista a emergência de vários problemas significativos como a

<sup>7</sup> A discussão sobre a natureza da crise nacional do padrão de desenvolvimento pode ser encontrada em: Mello, J & Belluzzo, 1983; Fiori, 2003; Furtado, 1995.

hiperinflação, o endividamento externo e interno, os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos e o desajuste nas contas públicas.

Diante desse quadro geral decorrente da baixa expansão da economia nacional, os problemas sociais terminaram se tornando ainda maiores e mais complexos. De um lado, o comportamento geral do mercado nacional de trabalho passou a registrar sinais de desestruturação, com forte elevação do desemprego aberto e do desassalariamento da mão-de-obra, cada vez mais envolvida pela informalidade<sup>8</sup>.

De outro, o avanço no movimento de polarização social resultou tanto do crescente processo de esvaziamento dos tradicionais postos de trabalho de classe média como do simultâneo aumento das ocupações de baixa renda e dos rendimentos associados aos ganhos financeiros. Por fim, observou-se que o estancamento na evolução da renda *per capita* foi também acompanhado da recorrente adoção de medidas voltadas ao ajustamento das finanças governamentais<sup>9</sup>.

Na maior parte das vezes, a adoção do regime de ajuste fiscal provocou maior desajuste social, frente a penalização do gasto público orientado ao enfrentamento das carências sociais. Isso porque houve, muitas vezes, a primazia no atendimento dos contratos do endividamento publico-financeiro em detrimento dos compromissos sociais (emprego, pobreza, bem estar, entre outros).

Não obstante a persistência do ajuste fiscal e salvo oscilações ocasionais, o endividamento do setor público permaneceu ao redor dos 50% do Produto Interno Bruto (PIB). Em grande medida, percebeu-se que o contínuo desajuste nas finanças públicas decorreu do movimento mais geral de reestruturação patrimonial produzido pelos grandes empreendimentos do setor privado frente à ausência de perspectivas para um projeto nacional voltado à ampliação significativa do processo de acumulação do capital produtivo.

Nesse sentido, constatou-se a existência de um elemento de ordem estrutural instalado na dinâmica econômica nacional que transformou o setor público no comando da produção de uma nova riqueza financeirizada, apropriada privadamente na forma de direitos de propriedade dos títulos que carregam o endividamento público. Assim, para dar conta da contínua geração dos direitos de propriedade dos resultados da acumulação financeira, tornou-se imperativo a implementação de um padrão de ajustamento regular nas finanças públicas que terminou atuando perversamente para imensa maioria da população excluída do ciclo da financeirização.

Isso porque o padrão de ajuste das finanças públicas representou o aumento da carga tributária que afetou proporcionalmente os mais pobres, bem como a contenção relativa do gasto social, a desvinculação das receitas fiscais sociais e a focalização das despesas em ações de natureza muito mais assistencial que a universalização de bens e serviços públicos ao conjunto da população. Em síntese, notou-se que o conjunto das políticas governamentais teve como consequência a contenção relativa do espaço de expansão do mercado interno nacional.

Em contrapartida, o país terminou se encaminhando para uma nova modalidade de inserção internacional. Entre 1981 e 1983, por exemplo, as medidas direcionadas ao ajuste exportador implicaram tanto na contenção do consumo interno como na expansão das exportações, o que contribuiu decisivamente para a geração de saldo positivos na balança comercial até a primeira metade da década de 1990.

Mas entre 1995 e 1999, o país operou com déficits na sua balança comercial. A partir da adoção de uma política cambial de valorização da moeda nacional foi possível enfrentar a inflação,

<sup>8</sup> Sobre isso, ver Proni, & Henrique, 2004; Moretto, A & Pochmann, 2005.

<sup>9</sup> Sobre a adoção das políticas governamentais e resultados econômicos ver: Belluzzo, & Almeida, 2002; Gonçalves, 2002; Carneiro, 2002.

embora suas conseqüências levaram à destruição de alguns dos elos das cadeias produtivas internas, incapazes de conviver com a rápida e descuidada abertura comercial, laboral, financeira, produtiva e tecnológica no país verificado ao longo da década de 1990.

Ademais, a persistência das políticas nacionais de valorização cambial e de promoção de altas taxas de juros reais, desacompanhadas de políticas comerciais, agrícolas e industriais ativas, houve efeitos diversos e nem sempre positivos do ponto de vista geográfico regional/local. Simultaneamente, predominou a desarticulação nacional do mercado interno, com forte refluxo no encadeamento industrial a partir da estrutura produtiva fortemente concentrada na região Sudeste do país.

Desde 1999, todavia, com a mudança do regime cambial, o Brasil voltou a reconstituir os saldos positivos na balança comercial. Com a contenção das importações e da promoção das exportações, especialmente de bens primários de menor custo do trabalho e baixo valor agregado e conteúdo tecnológico (soja, açúcar, minério de ferro, frango, entre outros). A despeito disso, o país seguiu apresentando taxas médias anuais de crescimento econômico ainda muito reduzido.

Em síntese, o caminho aberto desde 1980 terminou por desfazer a grande convergência política e social organizada em torno do desenvolvimento nacional, cujo principal atributo era o crescimento econômico rápido, capaz de empurrar para frente problemas estruturais, como a péssima distribuição da renda, riqueza e poder, num capitalismo incapaz de aceitar a realização de reformas civilizadoras, conforme verificadas nos países desenvolvidos (reforma agrária, tributária e social). Nos últimos 25 anos, intensificou-se por outro lado, a tendência de fragmentação do dinamismo territorial brasileiro, acompanhando tanto pela descentralização das políticas públicas federais como pela maior responsabilidade da promoção do desenvolvimento local.

Em outras palavras, ganha relevância uma espécie de desenvolvimentos regionais restritos, especializados, quando não excludentes e muito centrífugos, conforme já identificado por diversos autores (Pacheco, 1998; Caiado, 2001; Monteiro Neto, 2005; Brandão, 2003). Acompanhando o enfraquecimento da capacidade do governo central de articular e coordenar as políticas de desenvolvimento em âmbito nacional, nota-se a ascensão de novas formas de gestão da produção e organização do trabalho que se aproveitam das externalidades locais, favorecendo mais as iniciativas locais de absorção de investimentos e desenvolvimento de atividades econômicas e sociais.

#### **4. Padrões sub-nacionais de desenvolvimento: base para uma tipologia do desenvolvimento local**

O Brasil tem apresentado, desde a sua independência, em 1822, uma recorrente convivência com distintos projetos estratégicos de desenvolvimento nacional. Foi com José Bonifácio de Andrade e Silva, no início do século 19, que teve destaque a combinação das idéias em torno de um projeto civilizador da sociedade capaz de viabilizar a nação brasileira como um todo (Andrade e Silva, 2000).

De lá para cá, o país registrou a manifestação de pelo menos três grandes projetos político mais ou menos estruturados e compromissados com o desenvolvimento nacional. (Fiori, 2003; Chacon, 1981, Novy, 2002). Por um lado, o mais antigo e organizado projeto liberal de inserção nacional à economia mundial. Ainda na condição de colônia de Portugal, houve, com a abertura dos portos proveniente da chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808, a consolidação das bases do desenvolvimento a partir da liberalização produtiva, laboral, comercial, tecnológica e financeira. Assim, a dependência da dinâmica externa tendeu a tornar determinadas áreas geográficas pólos da expansão econômica e da modernização social e política, transformando, na maioria das vezes, o espaço nacional numa espécie de “arquipélago de ilhas de desenvolvimento” em meio ao mar revolto do atraso e subordinação.

Por outro, tem importância o segundo e mais recente projeto nacional direcionado ao mercado interno, por meio da promoção da industrialização estimulada decisivamente pelas políticas estatais. Isso se tornou mais evidente com as posições dos industrialistas na Constituição Republicana de 1891 e nas políticas estatais de Rui Barbosa. Depois disso, o Brasil avançou consideravelmente em direção ao projeto nacional do desenvolvimentismo industrializante somente no período de 1930 até 1980.

Por fim, o terceiro projeto nacional de desenvolvimento que, mesmo sem ter alcançado alguma experiência concreta e ampla de implementação, permaneceu como uma espécie de possibilidade histórica. Sua presença tem se dado muito mais no plano ideológico e cultural e nas mobilizações populares em torno do desenvolvimento nacional com reformas democratizantes, civilizadoras e igualizadoras, conforme aponta o curso variado dos processos revolucionários regionais republicanos no século 19 (Inconfidência baiana, Inconfidência insurrecional de Pernambuco, Revolução Praieira, Revolução Farroupilha, entre outras) e nas demais lutas sociais evidenciadas pelos sindicatos, pelos militares, comunistas e de democratização da terra, renda e riqueza, entre outros.

Frente ao caminho impreciso da definição de projeto nacional tendo em vista as condições políticas de sustentação e horizontes perseguidos ao longo da História brasileira, terminou-se optando por tratar - mais precisamente no período atual - de algumas iniciativas mais locais de desenvolvimento. Isso porque se observa que num país de dimensão continental, como o Brasil, o termo desenvolvimento local assumiu mais recentemente uma certa novidade em termos do perfil de intervenção pública e de abordagem analítica, cujas referências históricas em termos dos três projetos estratégicos anteriormente constituídos no país encontram-se fortemente imbricadas e relacionados com as iniciativas locais.

Em síntese, trata-se de considerar como o período dos últimos 25 anos em referencia parece ter sido acompanhado pela constituição de padrões sub-nacionais de desenvolvimento, não obstante o esgotamento do projeto de industrialização nacional. Ao mesmo tempo, constata-se também que, em meio à competição das estruturas produtivas e sociais regionais, cuja agressiva disputa pela atração de novos investimentos as tornam cada vez mais especializadas e um fim em si mesmas, tende a existir sinais de quebra de alguns laços de solidariedade que mantinha integrado anteriormente o conjunto do território nacional.

## 4.1 Contexto nacional e desenvolvimento local

A tradição brasileira de planejamento da intervenção pública de médio e longo prazos pode ser constatada plenamente durante o ciclo de industrialização nacional. Entre as décadas de 1930 e 1970, conforme enunciado anteriormente, o Brasil perseguiu a dimensão nacional do desenvolvimento, ainda que a partir da década de 1950 tenha havido crescente preocupação com a perspectiva regional do desenvolvimento, especialmente nas áreas territoriais de menor avanço industrial (regiões norte, nordeste e centro-oeste).

Com a interrupção do ciclo de industrialização nacional, a partir da década de 1980, houve esvaziamento, quando não o abandono do planejamento de médio e longo prazos nas intervenções públicas para o desenvolvimento nacional. Ganharam maior importância, a partir daí, as preocupações governamentais com o curto prazo, tendo em vista a emergência de problemas fundamentais como o processo hiperinflacionário (1979 – 1994), a crise da dívida externa, os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos e o desajuste nas contas do setor público.

Em meio a esse contexto macroeconômico desfavorável, com limitações crescentes no planejamento nacional do desenvolvimento de médio e longo prazos, verificou-se a difusão de inúmeras e diversificadas iniciativas locais de desenvolvimento, conforme aponta a literatura especializada<sup>10</sup>. A maior parte delas, entretanto, tendeu a permanecer relativamente oculta frente ao baixo ritmo de crescimento econômico (ao redor dos 2,6% ao ano) e do quadro geral de aprofundamento da exclusão social (desemprego, concentração da renda, violência urbana, entre outros), especialmente nos grandes centros metropolitanos que respondem por cerca de 40% da população total. Essa profusão de iniciativas de âmbito local trouxe consigo alguns impactos positivos em cada espaço territorial determinado, mesmo sem oferecer resultados sistêmicos na dimensão nacional.

Não obstante o cenário de quase estagnação da renda *per capita* nacional e até de sinais que apontam para a decadência do país como em relação às nações desenvolvidas (passagem do 8º para o 14º PIB mundial e de 1/3 para 1/5 do PIB *per capita* dos EUA entre 1980 e 2004), ocorreram significativas transformações tanto na estrutura produtiva como na estratificação social do país. Todas essas mudanças manifestaram-se de maneira muito distinta e fragmentada no interior do território nacional, o que tende a impossibilitar a sua compreensão como produto de uma nova articulação nacional.

A somatória das partes, em termos da agregação do conjunto das iniciativas locais de desenvolvimento, geralmente tem sido identificada como insuficiente para reproduzir adequadamente o conjunto de todo o território nacional, cujo resultado final tem se fundamentado no contexto da ausência de um padrão sistêmico de desenvolvimento econômico e social nacional nos últimos 25 anos (1980 – 2005). Nesse sentido, cabe avançar na análise de padrões sub-nacionais de desenvolvimento que se manifestam em simultâneo ao quadro geral de semi-estagnação da renda *per capita* no país.

Noutras outras palavras, destaca-se o compromisso analítico de compreender a convergência entre as inúmeras ações públicas caracterizadas pelas experiências mais localizadas de desenvolvimento, bem como suas repercussões em termos de proteção social e inclusão. A abordagem da cena local privilegia da pequena escala, por exemplo, à esfera regional, sobretudo quando ambas se caracterizam pela maior homogeneidade em termos político, social, econômico e cultural.

Em função disso, terminou-se optando pela análise do que seria identificado por desenvolvimento local a partir das definições da sociedade local e das modalidades de regulação na localidade territorial. Por sociedade local considera-se o território em que se manifestam as condições

<sup>10</sup> Para referência ver, entre outros: França, *et all*, 2002; Fisher, 2002; Lastres, *et all*, 2003.

culturais e socioeconômicas, enquanto as modalidades de regulação local revelam a existência de elementos inovadores nas práticas de gestão capazes de codificar e recodificar social, econômica e culturalmente o processo histórico da territorialidade localizada<sup>11</sup>.

A seguir, trata-se da dimensão analítica dos padrões sub-nacionais de desenvolvimento que se encontram em curso no Brasil desde a década de 1980. Isso se constitui uma parte fundamental da análise geral sobre a manifestação do desenvolvimento, compreendido como processo de expansão das possibilidades e alternativas de construção de um país comprometido com a evolução das condições de vida ou, pelo contrário, como sendo mais uma das condições que aprofundam a reprodução estrutural do subdesenvolvimento no interior do país, cada vez mais fragmentado no território nacional.

## 4.2 Padrões sub-nacionais de desenvolvimento

Para analisar a manifestação de padrões sub-nacionais de desenvolvimento no Brasil consideram-se os principais eixos que ajudaram a estruturar as dinâmicas econômicas e sociais geograficamente distintas nos últimos 25 anos. Como se procurou indicar, o país tinha até a década de 1980, a expansão do mercado interno como o principal núcleo dinâmico da industrialização, fortemente concentrado na região Sudeste, capaz de atender à época, na maior parte das vezes, a demanda endogenamente constituída no plano nacional.

Acontece que desde o início dos anos 80, o mercado interno passou a perder tanto grau de autonomia nacional como centralidade produtiva e comercial na região Sudeste frente ao avanço da semi-estagnação da renda *per capita*. De certa forma, teve como prevalência a reprodução de uma nova modalidade de inserção internacional da economia nacional que terminou concedendo dinâmicas regionais e locais diferenciadas em termos da gestão da produção e da organização da ocupação.

Nesse sentido, foi sendo constituída uma nova relação entre a competitividade e o território, a partir do contexto nacional de redefinição da relação entre mercados interno e externo. Para isso, dois vetores principais contribuíram decisivamente para a promoção de dinâmicas regionais/locais diferenciadas em todo o território nacional.

O primeiro vetor respondeu diretamente à implantação das políticas nacionais direcionadas à abertura comercial, produtiva, tecnológica e financeira. Quando combinadas com a enorme liquidez de recursos internacionais e à estabilidade monetária interna alcançada ao final da primeira metade da década de 1990, as políticas de abertura comercial, tecnológica e financeira contribuíram para o esfacelamento da antiga articulação da base produtiva associada ao mercado interno e concentrada na região sudeste. No seu lugar foi sendo recodificada a relação geográfica com o exterior e com o mercado interno na compra e venda de bens e serviços, seja por medidas de valorização da vocação local, seja até pela conversão produtiva, que produziram sinais não desprezíveis de constituição de distintas experiências regionais/locais em termos de comportamento socioeconômico<sup>12</sup>.

Por conta disso, surgiram dois elementos diferenciadores da dinâmica regional. Inicialmente, o chamado *drive* exportador, que se protagonizou por meio da adoção de medidas governamentais voltadas à contensão da crise da dívida externa (geração de grandes saldos na balança comercial) verificada na primeira metade da década de 1980. Assim, as localidades com maior capacidade de geração de bens *tradeables* de exportação, como papel e celulose, suco de laranja, soja e derivados, produtos siderúrgicos, processadores de minérios, carnes, entre outros, foram as mais beneficiadas, como, por exemplo, na região Centro-Oeste e os estados do Rio Grande do Sul, do

<sup>11</sup> Para maiores detalhes, ver, por exemplo, Velásquez & Rodríguez, 1998; Sala *et al*, 1992; Marsiglia, 1996.

<sup>12</sup> Ver mais em: Gonçalves, 2000; Lacerda, 1999.

Paraná e, ainda, o interior paulista pelo agro-negócio e a sub-região Norte (Carajás), Minas Gerais e sul da Bahia pela mineração e siderurgia.

Posteriormente, com a estabilização monetária alcançada no final da primeira metade da década de 1990, houve um surto de maior consumo interno e de investimentos privados adicionais (internos e externos), o que produziu impactos importantes e diversificados no território nacional, aprofundando a seletividade regional e local do dinamismo econômico e social. A região Nordeste, por exemplo, ao atribuir incentivos fiscais, financeiros, locacionais e trabalhistas, conseguiu um maior diferencial de custos que atraiu o deslocamento de empresas e investimentos em alguns setores industriais, tais como têxtil, confecção, alimentos, bebidas, calçados, entre outros.

Já em outras regiões do país que detinham uma base produtiva mais avançada, notou-se o reforço nos investimentos em setores de ponta da economia nacional. Foram os casos dos investimentos no setor de automotriz nos pólos mineiro (triângulo mineiro) e sulista (São José dos Pinhais no Paraná e Gravataí no Rio Grande do Sul), do setor de eletroeletrônica na tradicional Zona Franca de Manaus (Amazonas) e dos eletrodomésticos nos pólos sudeste e sul do país e das novas indústrias de tecnologias em informação e comunicação em São Paulo.

O segundo vetor responsável pela promoção de distintas dinâmicas regionais/locais refere-se à profunda reformulação no papel do Estado. De um lado, houve o enxugamento das intervenções públicas de tipo empresarial, por meio do avanço da privatização no setor produtivo estatal, e o abandono do planejamento nacional, por meio da redução e degradação da administração pública federal (Pochmann, 2001; Carleial *at all*, 1994).

Contribuiu para isso tanto a queda na participação do Estado nos investimentos produtivos nacionais (de 6,8% do PIB, nos anos 70, para 2,8%, na década de 1990) como o esvaziamento das políticas de desenvolvimento nacional e de planejamento de médio e longo prazos, o que estimulou, por conseqüência, a desregulação da economia nacional e o acirramento interno da competição intercapitalista. Da mesma forma, a revisão no papel do Estado no planejamento e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento regional também contribuiu para enfraquecer o processo de sinergias e integração nacional.

Mesmo assim, determinadas regiões do país conseguiram participar de um importante surto de investimentos pontuais verificados entre 1995 e 1998 em tecnologia de ponta nas áreas de biotecnologia agrícola (sementes, defensivos, máquinas e implementos agrícolas, entre outros), de infra-estrutura energética (petróleo, especialmente na bacia de Campos, no Rio de Janeiro, e de usinas e gás, como o gasoduto Brasil-Bolívia) e de tecnologia de informação (na região metropolitana de São Paulo e adjacências). Em grande medida, a passagem de parcela significativa do antigo setor produtivo estatal para grupos privados, muitos transnacionais, por meio da privatização, representou a reconcentração de investimentos em áreas do território com melhor infra-estrutura, especialmente na região Sudeste<sup>13</sup>.

Em síntese, assistiu-se à conformação de um novo mosaico territorial, com o reforço de algumas ilhas de desenvolvimento rodeadas por imensas áreas de subdesenvolvimento. Na realidade, o aprofundamento da competição entre os distintos entes da federação, especialmente nos espaços sub-nacionais interessados na promoção do seu próprio desenvolvimento, parece ter contribuído para dissipar os antigos laços de solidariedade que havia entre as distintas regiões, cuja manifestação era incontestável e de grande potencial de expansão durante os períodos de crescimento econômico.

Por conta disso, a expansão verificada em algumas regiões tendeu a transcender mesmo que às custas de outras, como nos casos do abusivo uso da chamada guerra fiscal para atrair

<sup>13</sup> Sobre isso, ver mais em: Campolina, 2000; Albuquerque, 2000; IPEA, 2005; Ribeiro, 2004.

investimentos privados<sup>14</sup>. Em outras regiões, a valorização da competitividade local parece ter se dado pelas maiores possibilidades de flexibilização no uso do emprego assalariado, uma vez que ao longo dos anos 90 foram introduzidas diversas medidas desregulamentadoras do mercado de trabalho.

Inegavelmente, houve avanços regionais/locais diferenciados no regime de contratação não assalariado que opera ainda sem a cobertura do sistema de proteção social e trabalhista. Por conta disso, difundiram novas modalidades de ocupações de pessoas jurídicas, de consultores, de cooperativas de trabalho e de redes de microempresários, enquanto tiveram cada vez maior expressão as novas políticas de natureza assistencial, desvinculadas ao trabalho, como complementação de renda dos mais pobres, geralmente sem ocupação<sup>15</sup>.

De outro lado, a reformulação no papel do Estado avançou por meio da descentralização de políticas públicas do governo federal para as esferas sub-nacionais. Com isso, os governos locais foram favorecidos tanto pela elevação de suas responsabilidades em diversas políticas como educação, saúde e assistência social como pela maior participação no gasto público nacional que passou, no caso do conjunto dos municípios, de 9,5%, em 1980, para 17% na década de 1990<sup>16</sup>.

Da mesma forma, a descentralização das políticas públicas foi acompanhada de maior participação popular. Fruto da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas descentralizadas concederam maior autonomia aos governos locais foram organizadas a partir da organização e constituição de conselhos gestores nacionais, estaduais e municipais<sup>17</sup>.

Diante dessa constatação acerca da manifestação de distintas dinâmicas regionais/locais torna-se necessário analisar a constituição de padrões sub-nacionais desenvolvimento. Se considerar o comportamento setorial do conjunto das atividades econômicas do país nos últimos 25 anos consegue-se perceber a existência de, pelo menos, três grandes indicações de convergências produtivas que se manifestam diversamente no plano regional/local do território nacional.

A primeira indicação de convergência regional/local pode ser verificada nas áreas geográficas com forte ênfase nas atividades econômicas agro-exportadoras. Dos mais de 5,5 mil municípios existentes no país, 81,4% deles (4,5 mil), que representavam somente 30% da população nacional, têm como principal base econômica as atividades agropecuárias.

Esse conjunto de municípios de base econômica rural opera simultaneamente dois modelos produtivos muito distintos. De um lado, tem dimensão o agro-negócio que representa 21% do PIB nacional, empregando 37% dos ocupados e responde por mais de 40% das exportações. De outro, a relevância da agricultura de base familiar, com forte ênfase na produção para o mercado interno e ocupação de quase 16 milhões de famílias, na maior parte de baixa renda<sup>18</sup>.

Durante as duas últimas décadas, os dois modelos de agricultura tiveram ênfases distintas por parte das políticas públicas. Com a liberalização tarifária, a desregulamentação dos mercados setoriais, a ampliação do crédito e os estímulos às exportações, as regiões centro-oeste e demais áreas localizadas nos estados com base na agricultura de exportação (Rio Grande do Sul, Paraná,

<sup>14</sup> Mais detalhes em: Prado & Cavalcanti, 2000; Varsano, 1997; Prado, 1999.

<sup>15</sup> Para maiores detalhes, ver: Jaccoud, 2005; Draibe, 1999; Fagnani, 2005.

<sup>16</sup> Maiores detalhes podem ser obtidos em: Rolnik & Somekh, 2001; Arretche & Rodriguez, 1999.

<sup>17</sup> No plano federal há cerca de 25 conselhos gestores de políticas públicas, enquanto no plano municipal podem haver 16 conselhos gestores. Em 1999, o Brasil possuía 27 mil conselhos gestores, numa média de 4,9 por município. Sobre isso, ver mais em: Abramovay, 2000. Draibe, 1998; Santos, 2000; Santos Jr, 2001.

<sup>18</sup> Para maiores informações ver: Veiga, 2001; Sachs, 2002.

São Paulo, Mato Grosso, Goiás, entre outros) conformaram parte importante da expansão econômica condicionada pelas atividades agropecuárias.

Apenas para exemplificar, a produção anual de grãos do país praticamente dobrou ao longo da década de 1990, enquanto o setor agrícola reduziu em mais de 2,5 milhões o nível de ocupação no campo. Em grande medida, as localidades mais comprometidas com a produção voltada ao consumo nacional, especialmente aquelas vinculadas à agricultura familiar, foram as mais atingidas pelas medidas de estímulo à inserção externa da economia nacional.

Mais recentemente, verificou-se, o reforço governamental proveniente da adoção de políticas orientadas tanto para o re-assentamento de famílias de trabalhadores rurais como para o crédito à agricultura familiar. Mesmo assim, persiste uma enorme diferenciação no interior do setor agrícola voltada para agro-negócio e a agricultura familiar.

A segunda indicação de convergência regional/local pode ser vislumbrada nas regiões que buscaram fortalecer a sua integração internacional apoiada nos estímulos às atividades econômicas vinculadas à integração competitiva para a produção e exportação de bens industriais de baixo custo<sup>19</sup>. Nesse caso, chamam a atenção as regiões que mesmo sem registrar maior tradição industrial, como os estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia, buscaram se integrar competitivamente nas cadeias de produção mundial de bens de menor valor agregado, por meio da sub-contratação e deslocamento de empresas e parte do processo produtivo atinentes aos setores têxtil, calçado, alimentar, entre outros.

Da mesma forma, destacam-se também as regiões que já possuíam uma base industrial e conseguiram absorver parte importante do adicional dos Investimentos Diretos do Exterior (IDE) realizados no Brasil dos anos 90, especialmente no setor automotivo, eletroeletrônico e eletrodoméstico. Esses foram os casos das regiões metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Zona Franca de Manaus e o interior do estado de São Paulo (Indaiatuba, Valinhos e São José dos Campos).

Não se pode deixar de ressaltar ainda que o reforço direcionado à produção e exportação industrial nessas localidades terminou provocando, em maior ou menor grau, um certo esvaziamento dos principais centros industriais do país, principalmente dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Isso porque as medidas de competição inter-regional tiveram por base – em geral - a promoção da guerra fiscal e a maior flexibilização do trabalho, enquanto diferencial de competitividade com as regras oficiais adotadas nas regiões mais desenvolvidas do país.

Por fim, a terceira indicação de convergência regional/local pode ser notada nas regiões que concentraram investimentos nas atividades econômicas voltadas às novas tecnologias. Na maior parte das vezes, destacou-se o conjunto das atividades vinculadas aos setores de comunicação e informação, educação e saúde, serviços especializados de apoio à produção como *marketing*, financeiro, logístico, entre outros.

Nesse sentido, tiveram importância algumas poucas regiões geográficas do país, como em Recife (Porto Digital), Porto Alegre (componentes eletrônicos), Campinas-SP (*softwares* e equipamentos de telecomunicações e informações), São Paulo (indústria de tecnologia de informações), entre outras, que ao longo dos anos 90 atraíram investimentos em novas tecnologias. Esses investimentos, na sua maior parte origem privada, foram frutos dos movimentos de privatização do setor produtivo estatal como dos IDE's articulados, em certo sentido, com a concentração geográfica das representações das corporações transnacionais no Brasil<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Ver mais em: Lastres, *at all*, 2003; Tonedo Jr, 2000; Moretto *et all.*, 2004.

<sup>20</sup> Ver mais em: Pochmann, 2004; Klink, 2001.

Não obstante a importância do avanço desses novos investimentos para o plano regional/local, constatou-se uma contida modernização na infra-estrutura e a baixa capacidade de difusão para as demais atividades econômicas em todo o país. Ademais, houve também a convivência com o esvaziamento da estrutura produtiva estimulada pela nova modalidade de inserção externa em novas localidades do país.

De uma maneira geral, as três indicações de convergências regionais/locais permitem reconhecer não apenas a existência de um conjunto de ganhos econômicos localizados em determinadas áreas territoriais do país, como a conformação de padrões sub-nacionais de desenvolvimento. Apesar disso, resta, entretanto, considerar a capacidade de elevar o bem estar da população, bem como generalizá-lo para todo o espaço territorial nacional.

Nesse sentido, torna-se imprescindível aprofundar a análise a respeito das iniciativas locais de desenvolvimento e suas relações com a proteção social e a inclusão. A seguir, procura-se descrever uma experiência selecionada de desenvolvimento local para cada um dos padrões sub-nacionais.



## 5. Desenvolvimento local, proteção social e inclusão

A partir de 1980, com o esgotamento do projeto industrialização nacional, observa-se a conformação de, pelo menos, três distintos padrões sub-nacionais de desenvolvimento no país (agro-negócio de exportação, produção industrial de baixo custo voltada à inserção competitiva e às atividades concentradas em novas tecnológicas de informação e comunicação). Em função disso, optou-se por selecionar em cada um dos padrões sub-nacionais, uma iniciativa local de desenvolvimento, visando compreender suas relações com a proteção social e a inclusão.

Conforme se poderá observar, as iniciativas locais são mais de promoção da expansão das forças produtivas que proteção e inclusão social. A experiência de São Paulo, entretanto, tenha característica peculiar de ousar articular sinergias entre o desenvolvimento local e a proteção e inclusão social.

Assim, no âmbito das regiões com ênfase na agricultura de exportação toma-se como experiência emblemática da metade norte do estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista as ações realizadas em torno do desenvolvimento da agricultura familiar. Também tem referência o fato da região selecionada ser fortemente ocupada por pequenos agricultores familiares, parcela do mundo agrícola afetada pela dinâmica do agro-negócio no estado gaúcho.

Sem prejuízo da referência, sempre que necessária, de outras regiões e programas com ênfase na indicação de convergência nas atividades agropecuárias, deve-se procurar considerar a experiência local que se constituiu a partir da mobilização participativa da comunidade em torno da difusão do desenvolvimento e do crédito agrícola. Nesse caso, ressaltam-se as medidas derivadas do Prorenda estadual e do Pronaf do governo federal e suas implicações localizadas territorialmente<sup>21</sup>.

A segunda experiência selecionada procura dar conta da experiência local que resulta do padrão sub-nacional de desenvolvimento que se assenta na promoção industrial de baixa renda integrada às cadeias de produção mundial. Nesse caso, toma-se como referência de estudo, as experiências de atração de investimentos industriais em estados nordestinos, cujo foco principal é o município de Fortaleza, capital do estado do Ceará.

Mesmo que não sejam desconsideradas outras experiências regionais/locais características das atividades de integração competitiva na produção e exportação de bens industriais, termina-se privilegiando o caso do estado do Ceará por ser um marco perseguido ao longo de quase duas décadas por políticas locais de estímulo à industrialização. Assim, tem-se também a oportunidade de se considerar a experiência local de promoção do Pacto de Cooperação do Ceará<sup>22</sup>.

Na terceira experiência local selecionada, que se integra ao padrão sub-nacional de desenvolvimento nas atividades concentradas em novas tecnologias, considerou-se o conjunto das iniciativas orientadas para o enfrentamento da exclusão social. Nesse caso, tem-se como referência central a experiência do município de São Paulo ocorrida entre 2001 e 2004.

Mas essa opção não desmerece, em nenhum momento, outras experiências que apontem para o mesmo objeto de análise. Acontece que o caso do município paulistano, além de ser o mais pronunciado em termos de investimentos envolvidos, destacou-se pelos enormes contratos locais gerados pela transição de uma economia fortemente industrial para a de serviços, com base nos investimentos tanto em alta tecnologia como nas ações de inclusão social em áreas periféricas<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Detalhes adicionais podem ser vistos em: Fisher, 2002; Domingues *et all*, 2001.

<sup>22</sup> Ver mais em: Paiva & Monteiro, 2001; Fontenele, 2004.

<sup>23</sup> Mais detalhes em: Oliveira, 2003; Santos & Barretta, 2004, Pochmann, 2004.

A partir de cada uma das três dimensões econômicas e sociais regionais/locais têm-se condições de analisar o conjunto das iniciativas de desenvolvimento local, proteção social e inclusão. Para isso, cada caso estudado procurou conter quatro partes, a saber: (i) o processo de exclusão econômico e social no plano local; (ii) a gênese das experiências de desenvolvimento local, proteção social e inclusão; (iii) as especificidades da formulação das estratégias de desenvolvimento local, proteção social e inclusão; e (iv) os resultados das diferentes estratégias de desenvolvimento local.

## **5.1 Experiência de desenvolvimento local nas áreas das atividades agro-exportadoras**

O Rio Grande do Sul é um dos principais estados agropecuários do Brasil. Junto com os estados de Santa Catarina e Paraná, que conformam a região sul do país, chegam a responder por quase 30% de todo o Valor Bruto da Agropecuária (VBA) nacional.

Ademais, apresenta uma divisão não muito desequilibrada na repartição da área cultivada entre a organização familiar da produção e a organização empresarial da agropecuária. Com isso, somente o Rio Grande do Sul representa 29% de todo o VBA, cuja participação estadual supera à da agricultura patronal.

Em função do abandono do projeto nacional de desenvolvimento verificado a partir da década de 1980, as políticas agrícolas terminaram sendo fortemente afetadas. Assim sendo, seus impactos principais não deixaram de alterar a dinâmica das distintas formas de organização da produção agropecuária em todo o território nacional. A liberalização comercial e financeira repercutiu, por exemplo, na formação e definição dos preços agrícolas, assim como difundiu rapidamente uma maior seletividade no processo de modernização da produção agropecuária (Dias & Amaral, 1999; Ramos & Reydon, 1995; Delgado & Conceição, 2005).

Por conta disso, o mundo rural brasileiro passou a registrar profundas modificações, sobretudo, nas duas últimas décadas, com a ampliação da distância que separa o pequeno proprietário, organizado em torno da agricultura e pecuária familiar, do grande proprietário, na maior parte das vezes comprometido com o agro-negócio empresarial. Enquanto os pequenos produtores rurais foram fortemente penalizados tanto pelo contexto macroeconômico desfavorável como pela ausência de políticas de apoio à modernização agrícola, os grandes proprietários encontraram mecanismos de mercado favoráveis ao avanço tecnológico (cultivo intensivo apoiado na maior mecanização e uso difundido de insumos químicos) e à reorganização da produção em torno da agroindústria para a exportação.

De uma ou outra forma, o resultado final terminou confluindo para o encolhimento generalizado do uso da mão-de-obra ocupada no campo, com maiores dificuldades – fundamentalmente - para a reprodução da agricultura familiar. Especialmente na região que compreende geograficamente a metade norte do estado do Rio Grande do Sul, tradicionalmente constituída por pequenas propriedades rurais, a agricultura familiar foi negativamente afetada por todos esses acontecimentos ao longo da década de 1990, tornando-se emblemático o conjunto de esforços locais adotados para fazer frente aos novos desafios de inserção competitiva.

Especialmente nessa região gaúcha, as ações movidas pelos pequenos municípios em torno da recuperação da agricultura familiar indicaram as possibilidades do desenvolvimento local frente aos limites da dinâmica de modernização da produção do agro-negócio e da recorrente concentração fundiária no país. A experiência do Prorenda, enquanto mobilização participativa em pequenos municípios gaúchos de base rural, terminou sendo uma medida direcionada à convergência de ações voltadas à promoção do desenvolvimento em localidades com forte presença da agricultura familiar.

Da mesma forma, o Prorenda difundiu-se em comunidades que buscaram construir uma nova modalidade de políticas públicas voltadas à integração e articulação de programas em distintas esferas governamentais. Além do Prorenda, interessa relacionar, por exemplo, o Pronaf do governo federal, que desde 1995 caracteriza-se por sua orientação comprometida com a agricultura familiar.

Alerta-se para o fato de concentrar a abordagem no conjunto de municípios da parte norte do estado gaúcho já representa uma focalização precisa reconhecendo-se que a tensão entre o modelo agropecuário empresarial e o familiar se resume às áreas sul e nordeste do Brasil, compreendendo, por isso mesmo, vários estados e milhares de municípios, geralmente com reduzida população. Por conta disso, analisa-se a experiência do programa Prorenda (estadual) e Pronaf (federal) para um conjunto de municípios do estado do Rio Grande do Sul.

### **5.1.1 Processo de exclusão econômica e social no plano local**

O Brasil viveu dois momentos distintos de modernização de sua agricultura nos últimos cinquenta anos. O primeiro deles foi verificado durante as décadas de 1960 e 1970, quando ocorreram avanços significativos em termos da mecanização e difusão de insumos químicos fortemente contidos em algumas culturas agrícolas e em determinadas regiões do país.

Sem mudanças na estrutura fundiária, cuja posse permaneceu fortemente concentrada em poucos e grandes proprietários rurais, tornou-se evidente que o processo de modernização da agropecuária nacional foi extremamente conservadora, como uma espécie de reflexo do próprio regime autoritário dominante no Brasil entre 1964 e 1985. Com isso, a exclusão de várias culturas e regiões do processo de modernização agropecuária terminou resultando na maior expulsão da população do campo (êxodo rural) e em clara divisão nas dinâmicas de produção organizada pela agricultura familiar e pela agropecuária empresarial<sup>24</sup>.

É importante destacar, mais uma vez, que a fragilização do projeto de industrialização nacional nos anos 80 foi sucedida por mudanças substantivas nas políticas macroeconômicas (redefinição do papel do Estado e maior internacionalização do setor produtivo) ao longo da década de 1990, o que terminou impactando decisivamente a agricultura brasileira. Ademais, passou a exigir respostas imediatas e distintas, como no caso do encadernamento de uma segunda onda de modernização no campo.

No que diz respeito ao Estado, por exemplo, convém destacar a desmobilização do aparato institucional do Ministério da Agricultura e das instituições públicas tradicionalmente voltadas ao apoio das culturas agrícolas (Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Brasileiro do Café, Empresa Brasileira de Assistência Técnica, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Companhia Brasileira de Silos e Armazéns, entre outras). Também ocorreu o registro importante do esvaziamento de várias modalidades de políticas agrícolas, como de garantia de preços mínimos, armazenagem e de crédito<sup>25</sup>.

Da mesma forma, a abertura comercial e financeira da economia brasileira expôs à competição internacional a produção agropecuária, com importantes efeitos na formação de preços, quantidade e qualidade dos produtos de origem rural e extensiva da área plantada. Em reação a isso tudo, ocorreram dois tipos distintos de procedimentos assumidos por parte do conjunto dos produtores rurais.

<sup>24</sup> Sobre isso ver mais em: Silva, 1981 e 1982; Kageyana & Silva, 1983; Szmrecsányi, 1983, Silva, 1983.

<sup>25</sup> Para maiores detalhes ver: Goodman *et all*, 1985; Ichikawa, 2000; Gasques & Conceição, 2001Silva, & Grossi, 2000.

O primeiro procedimento esteve relacionado à produção organizada nas grandes propriedades que terminou convergindo para o fortalecimento ainda maior do agro-negócio, o que resultou imediatamente no maior alinhamento com os métodos empresariais em torno da agroindústria e de sua inserção competitiva no exterior. Nesse sentido, ganharam importância, por exemplo, as decisões de ampliação dos investimentos voltados fundamentalmente para a modernização da agricultura nas grandes propriedades rurais na maior parte das regiões do país.

Assim, assistiu-se, não somente ao avanço ainda maior da mecanização agrícola e do uso de insumos químicos, como à adoção de novos e variados métodos de gestão da agricultura, especialmente orientada para a exportação. Com a renovação do maquinário agrícola, acompanhada, inclusive, das inovações de controladores de programação eletrônica, houve a reorganização do espaço rural, visando a maior competitividade e mais rápida elevação da rentabilidade econômica do setor.

Esse movimento, em certo sentido, também foi reflexo do adicional de internacionalização da economia nacional, que teve, pela primeira vez, uma grande onda de capitais estrangeiros penetrando também nas atividades agrícolas, sobretudo no maquinário e na tecnologia, nos insumos químicos, nos métodos de gestão e na comercialização da produção. Inexoravelmente, o avanço tecnológico na agricultura organizada nas grandes propriedades rurais terminou resultando na diminuição da mão-de-obra ocupada e na extensão da área plantada.

Apenas como exemplo, basta informar que a introdução de uma colheitadeira na produção de algodão terminou sendo responsável pela substituição de 80 a 130 trabalhadores rurais, enquanto a adição de colheitadeira na produção de café ou de cana de açúcar levou à redução de até 160 trabalhadores ocupados. Não foi por outro motivo que no período de 10 anos, o setor agrícola reduziu o nível ocupacional no campo em 1,6 milhões de trabalhadores diretos (Belik *et al*, 2003; Proni *et al*, 2005).

Em compensação, o setor do agro-negócio no Brasil evoluiu muito rapidamente, apresentando resultados significativos na produção e exportação agropecuária. Isoladamente, a agropecuária representa no Brasil somente 10% de todo o Produto Interno Bruto (PIB), enquanto o setor do agro-negócio chega a ser responsável por praticamente 1/3 do PIB nacional.

Isso porque o setor do agro-negócio agrega não apenas a agropecuária, mas também as indústrias de processamento de produtos animais e vegetais e ainda a distribuição e insumos de produtos e máquinas. A importância do setor de agro-negócio também pode ser identificada por sua participação relativa no comércio externo, uma vez que responde por 42% de todas as exportações e geração do superávit na balança comercial estimado, em 2003, em 25,8 bilhões de dólares. Por conta disso, o Brasil ocupa a sétima posição na exportação agrícola mundial, sendo que em vários produtos chega a assumir os primeiros postos, como no caso da carne, frango, soja, álcool, açúcar, café, entre outros (Castillo, 2005; Dias, 2000).

Mas o avanço do agro-negócio, evidenciado pelo impulso da modernização recentemente verificada nas grandes propriedades rurais transcorreu, simultaneamente, associado à penalização da agricultura familiar. Em outras palavras, a prevalência de uma estrutura fundiária fortemente concentrada na grande propriedade rural e acompanhada da descapitalização dos pequenos agricultores, resultou numa mudança ainda maior do mundo rural brasileiro.

Assim, ganha relevância o segundo procedimento adotado por parte dos proprietários rurais, sobretudo aqueles de pequenas organizações vinculadas à agricultura familiar. Em geral, se tratam de decisões marcadas pela resistência e acomodação ao contexto desfavorável que resultou da maior competição no interior do setor agropecuário.

Assim observou-se uma maior defasagem nas organizações da pequena propriedade rural, uma vez que a agricultura familiar ficou cada vez mais distante do acesso às novas tecnologias, dos novos métodos de gestão da produção e comercialização, do crédito, entre outras medidas

fundamentais à modernização no campo. A separação entre a produção organizada na pequena e na grande propriedade empresarial tornou-se ainda maior durante as duas últimas décadas.

A maior exclusão dos trabalhadores rurais terminou resultando tanto do processo de modernização na grande propriedade como do atraso da agricultura familiar. De um lado, o desemprego crescente, que chegou a representar 14% das pessoas residentes nas áreas não metropolitanas rurais agropecuárias nos municípios com até 50 mil habitantes do sul do Brasil (Censo demográfico de 2000).

De outro, a maior presença de situações até então não muito difundidas como a pluriatividade e o desenvolvimento de atividades não-agrícolas no campo. Em outras palavras, o avanço da condição de subsistência em parte importante da pequena propriedade rural, excluída do projeto de modernização seletiva da agricultura brasileira, terminou impondo a expulsão de mão-de-obra do campo para as cidades ou o exercício de atividades adicionais à rotina do trabalho no campo.

A chamada pluriatividade resultou do exercício de funções laborais adicionais em outras propriedades rurais, como conta própria ou de empregado no campo, simultaneamente conduzida com as funções de agricultura familiar. Já em relação à condição de não ocupado agrícola destaca-se a nova situação de moradia no campo associada ao exercício de atividade urbana, como nos casos de trabalhador doméstico, de empregado industrial, da construção civil ou de outras funções na cidade.

Tudo isso se manifestou de forma abrangente no Rio Grande do Sul, tendo em vista a sua histórica proeminência na agropecuária, seja na produção do agro-negócio, seja na agricultura familiar. Na região gaúcha definida como metade norte, por sua composição de pequenos municípios vinculados à agricultura familiar, o enfrentamento aos desafios da produção e do emprego rural foi estratégico para a concepção de incentivos ao desenvolvimento local.

### **5.1.2 *Gênese da experiência de desenvolvimento local, proteção social e inclusão***

No estado do Rio Grande do Sul, a preocupação com o desenvolvimento da agropecuária sempre esteve presente nas agendas governamentais. Não obstante o avanço urbano e industrial verificado em várias cidades do estado desde a década de 1930, a agricultura e a pecuária não deixaram de se colocar como estratégicas à construção de maiorias políticas e de expansão das forças produtivas locais.

O pequeno agricultor, nesse sentido, acabou tendo, de alguma forma, o alcance de medidas governamentais atinentes aos seus problemas específicos, mesmo que a principal atenção tenha se concentrado, geralmente, no grande produtor rural e que a maior parte das ações tenham dependido em boa medida do governo federal. A partir do processo de redemocratização política, ainda na década de 1980, o tema da pobreza no campo assumiu maior relevância na agenda dos governos eleitos e que tinham sido forjados na luta de oposição ao regime militar (1964-85).

Com base no acordo de cooperação técnica desenvolvido entre o Ministério de Relações Exteriores do governo brasileiro (Itamarati) e o Ministério para Cooperação Econômica do governo alemão (GTZ) no ano de 1985, foi constituído, em 1987, o Programa Nacional de Viabilização de Espaços Econômicos para População de Baixa Renda (PRORENDA). No Rio Grande do Sul, o Prorenda foi implantado em 1990, após a sua construção no interior do governo gaúcho.

Naquela oportunidade, a coordenação do Prorenda - Urbano ficou sob responsabilidade da Fundação de Planejamento Regional e Metropolitano (Metroplan), enquanto a coordenação do Prorenda - Agricultura Familiar foi assumida pela Secretaria do Estado de Agricultura e Abastecimento (SEAA), com assessoria da GTZ. A metodologia adotada era inovadora, pois buscava combater a pobreza rural a partir da participação das famílias de baixa renda.

Para isso, foram definidas, inicialmente, 20 comunidades a operaram como áreas pilotos para o teste da metodologia e avaliação de resultados. A partir da reunião e mobilização de famílias de baixa renda foram constituídos grupos de reflexão e ação, comprometidos tanto com a compreensão a respeito da natureza do processo de empobrecimento como a construção de saídas locais amparadas na participação popular. Por intermédio da definição participativa de um Plano de Ação Comunitária – negociado com a sociedade organizada e instituições existentes -, foi possível estabelecer uma plataforma de medidas comprometidas com a promoção do desenvolvimento rural em áreas de famílias de baixa renda.

Assim, entre os anos de 1990 e 1995, a experiência do Prorenda ocorreu em seis municípios. Após seis anos da adoção das primeiras iniciativas do Prorenda no estado do Rio Grande do Sul, houve uma grande e acelerada difusão da metodologia do programa, tendo alcançado o seu ápice entre os anos de 1998 e 1999, com mais de 50 municípios envolvidos. Nesse período, inclusive, cerca de 300 grupos comunitários foram constituídos, cuja cobertura chegou a alcançar simultaneamente a cinco mil famílias na região metade norte do estado gaúcho (Brose, 2002).

Para isso, no entanto, a metodologia do Prorenda foi compartilhada com 5 dos 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE's) do estado do Rio Grande do Sul. Além dos COREDE's, também houve o envolvimento de universidades regionais, como a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), a Universidade de Ijuí (UNIJUÍ) e a Universidade Regional Integrada (URI).

No caso, o papel das universidades era o de disponibilizar técnicos capazes para atuarem como agentes do desenvolvimento, cujas funções eram as de acompanhar as atividades de campo realizadas pela equipe central do projeto. O corpo de pessoal envolvido na difusão da metodologia do Prorenda dividia-se numa equipe central (30 pessoas) e na de técnicos orientados no acompanhamento das atividades nos 50 municípios e 300 comunidades (100 pessoas).

Tudo isso foi desenvolvido a partir da utilização de um sistema de monitoramento e avaliação interna, com forte ênfase na capacitação técnica dos participantes. Inicialmente, o Prorenda envolvia o planejamento participativo, como marco lógico de uma matriz de planejamento de projetos que servia de gestão geral do projeto.

Também fazia parte dos incentivos ao desenvolvimento local, a geração de um conjunto de indicadores de resultados, que em cada mês era sistematizado e disponibilizado pela equipe central do Prorenda. Dessa forma, era possível monitorar e avaliar a evolução das atividades dos grupos comunitários voltados para o encadeamento de cada experiência de desenvolvimento local.

Em média, o tempo necessário para alcançar a confiança mútua dos integrantes, com a formação de uma diretoria informal e a plena construção de um diagnóstico a respeito da realidade local exigia 38 meses de atividades completas. Somente assim, chegava-se a definição adequada de um plano de ação conjunta.

As cinco dimensões do Prorenda envolviam a inclusão social, o fortalecimento da economia local, a inovação na gestão pública, a gestão ambiental e uso racional de recursos naturais e a mobilização da sociedade. No seu conjunto, o Prorenda procurava elevar a qualidade de vida e combater a pobreza no âmbito local, por intermédio de uma metodologia participativa.

Na maior parte das vezes, os planos de ação convergiam para a necessidade de democratizar o acesso à saúde e ao ensino público de qualidade, bem como a definição de políticas sociais focadas nos grupos sociais mais vulneráveis. Também teve relevância, o conjunto de ações relacionadas, sobretudo, à integração do PRONAF do governo federal, tendo em vista que parte

significativa dos municípios pertencentes à metade norte do estado do Rio Grande do Sul assentava-se na agricultura familiar<sup>26</sup>.

### **5.1.3 Especificidades na formulação das estratégias de desenvolvimento local, proteção social e inclusão**

Na região metade norte do estado do Rio Grande do Sul, a organização econômica em torno da pequena propriedade fundamentou a evolução da agricultura familiar. Com isso, uma importante parcela da população local encontrou nas atividades agropecuárias as oportunidades de geração de trabalho e renda.

Não obstante a manifestação do êxodo rural na região, verificou-se que o fluxo migratório para as cidades poderia ter sido menor, caso houvesse um conjunto de políticas públicas apropriadas para todo o meio rural e não apenas aos grandes proprietários. Destaca-se, nesse sentido, que a condução da política de modernização agropecuária durante as décadas de 1960 e 1980 foi marcada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) que privilegiou fundamentalmente o modelo agrícola da grande propriedade empresarial.

Nesse sistema de crédito, os pequenos proprietários agrícolas não tinham vez, o que contribuiu ainda mais para agravamento de sua descapitalização e o afastamento, por consequência, da integração às cadeias do agro-negócio empresarial ao mercado interno e à exportação. Não fosse a forte ligação com a terra e as relações familiares, o contingente de migrantes do campo para as cidades poderia ter sido muito maior, pois o processo de pauperização dos pequenos produtores foi intenso e deslocado de amplas políticas públicas<sup>27</sup>.

Ademais, os pequenos proprietários na metade norte do estado gaúcho desenvolveram também a cultura da pluriatividade, que acabou servindo de contensão do êxodo rural. Com a pluriatividade houve condições mais efetivas de reprodução da agricultura familiar, em meio ao avanço da modernização do agro-negócio durante as décadas de 1960 a 1980, pois permitia a complementação de renda pelo exercício do trabalho fora ou dentro do local de moradia.

Com a realização de outras atividades não agrárias na própria propriedade rural ou mesmo de atividades rurais ou não em outros estabelecimentos rurais e até nas cidades, a cultura da pluriatividade possibilitou ampliar tanto o nível ocupacional como a renda familiar. Essas atividades múltiplas podiam ser assalariadas ou por conta própria ou mesmo de natureza não agrícola ou, ainda, de não ocupados, o que tornava compatível, inclusive, a possibilidade de somente residir no campo, com o exercício de trabalho em outra propriedade rural ou mesmo em estabelecimento industrial, na construção civil, no comércio e nos trabalhos domésticos.

De uma maneira geral, esse contexto pouco favorável ao trabalhador rural encontrou no movimento político da redemocratização nacional, ainda na década de 1980, um espaço importante para organização de movimentos voltados à construção de políticas públicas para os pequenos proprietários. No primeiro governo civil (1985/ 1990), ganhou relevância a implementação do Ministério da Reforma Agrária, indicando que o empobrecimento rural estava associado à concentração fundiária e à ausência de políticas públicas específicas.

Isso porque os resultados da reforma agrária realizados até então foram pífios no Brasil. No caso das políticas públicas, observa-se que somente em meados da década de 1990, que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) conseguiu implementar o Programa Nacional de

<sup>26</sup> Para maiores detalhes, ver: Brose, 2000.

<sup>27</sup> Desde da década de 1960 que ganhou dimensão as políticas sociais para o campo (estatuto do trabalhador rural e Funrural.) Mas somente com a Constituição Federal de 1988 que ocorre a convergência entre políticas públicas para o trabalhador urbano e rural.

Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Tendo em vista que o MDA operava separado das ações do Ministério da Agricultura, cujo compromisso maior era com a agricultura empresarial, o PRONAF representou, pela primeira vez, a definição da agricultura familiar como base social para a construção de um outro modelo de desenvolvimento rural, agora menos desprotegido, tendo em vista o papel da aposentadoria generalizada ao trabalhador rural<sup>28</sup>.

Deve-se ressaltar, todavia, que o PRONAF não tem por objetivo o atendimento universal da totalidade dos pequenos proprietários, mas aqueles com capacidade de atender aos requisitos definidos pelo programa. Em outras palavras, o PRONAF manteve ativo o requisito exigido pelo mercado, conforme expresso no atendimento dos produtores rurais que possuíam empreendimentos familiares consolidados ou que se coloquem na situação de transição para a empresa familiar, algo como apenas ¼ do total dos agricultores familiares.

Para tornar ainda mais complexo o quadro da agricultura familiar – não exclusivo à parte norte do estado do Rio Grande do Sul, deve-se acrescentar o efeito da dolorosa modernização agrícola dos anos 90, com a abertura comercial e financeira em todo o país. Teve impacto negativo no exercício da cultura da pluriatividade e na ocupação urbana, a chamada guerra fiscal que terminou estimulando o deslocamento parcial de empreendimentos industriais e comerciais que anteriormente se encontravam localizados em municípios da metade norte do estado gaúcho.

Em função disso, os membros da agricultura familiar foram afetados tanto pelos constrangimentos na produção agropecuária (real valorizado, alta taxa de juro e ingresso de produtos importados), que esvaziou parte das possibilidades trabalhos nas atividades rurais, como também o exercício da pluriatividade em outras propriedades e estabelecimentos industriais e comerciais existentes nas cidades. Frente ao empobrecimento rural, o Prorenda terminou se colocando numa perspectiva distinta, mais favorável à agricultura familiar.

Sem apontar para o maior esvaziamento das atividades rurais, os dois programas buscaram construir coletivamente alternativas de desenvolvimento local. Para isso, houve a necessidade de enfrentar problemas como o reduzido nível educacional dos membros da agricultura familiar, bem como constituiu novamente os laços de confiança e credibilidade na participação popular voltada para a promoção da agricultura familiar em novas bases.

Posteriormente, a capacitação de membros das comunidades beneficiadas pelo Prorenda foi associada à construção de planos de ação local, visando recuperar a maior organização comunitária e familiar, bem como estimular o acesso ao PRONAF. Com o melhor desempenho das famílias agrícolas pertencentes às pequenas propriedades rurais, esperava-se poder chegar à modernização do processo de produção local, bem como fazer frente às especificidades do desemprego rural crescente e do esvaziamento das funções de complementação de renda proveniente da antiga cultura da pluriatividade na região metade norte gaúcha.

Em síntese, sem afetar o modelo agropecuário empresarial predominante, o Prorenda gaúcho combinado com o PRONAF do governo federal buscou valorizar e reforçar a agricultura familiar. Em perspectiva, havia o compromisso com os dois modelos agropecuários, tendo a pequena propriedade rural da metade norte do estado do Rio Grande do Sul à oportunidade de colocar em prática um projeto inovador em termos da promoção participativa no desenvolvimento local.

#### **5.1.4 Resultados da experiência de desenvolvimento local**

Uma das dificuldades observadas no desenvolvimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar era a existência de apenas 1.665 cidades (654 com apenas posto avançado de atendimento) do total de 5.658 municípios brasileiros sem a presença de instituições financeiras capazes de operar o programa. Da mesma forma, tanto a debilidade nas organizações

<sup>28</sup> Ver mais em: MDA, 2000; Carneiro, 2000; Abramovay & Veiga, 1998.

dos pequenos proprietários rurais como a própria lógica de mercado presente nas orientações do PRONAF também terminavam contribuindo para a exclusão de quase 75% do público-alvo da agricultura familiar em todo o país durante a segunda década de 1990.

Neste contexto, a experiência do Prorenda em municípios da metade norte do estado gaúcho procurou promover o desenvolvimento local em áreas da agricultura familiar, por meio da reorganização da sociedade civil e das ações desencadeadas pelo planejamento participativo. Foi de fundamental importância, por exemplo, a presença organizada do meio rural nas atividades da agricultura familiar, como a Federação dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul (FETAG), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (CONTAG), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

Além disso, contou também para o avanço da experiência do Prorenda, a participação tanto de representantes do governo municipal, estadual e federal como da sociedade civil local. Assim, foi possível articular agências bancárias, especialmente dos bancos públicos como do Banco do Brasil e do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, no processo de integração ao sistema de crédito viabilizado pelo PRONAF.

Nesse sentido, convém mencionar a importância das cooperativas de crédito (SICREDE, SICOOB, CRESSOL, entre outras) na difusão do próprio PRONAF no estado gaúcho. Essa tradição dos agricultores familiares da região na realização de operações bancárias reforçou o papel do crédito rural aos pequenos proprietários rurais.

Por fim, ainda cabe chamar a atenção para as ações desenvolvidas pela Assistência Técnica no estado (EMATER-RS), tendo em vista a combinação necessária entre a modernização da pequena propriedade, a inovação tecnológica e o crédito rural. Dessa forma, a ênfase no desenvolvimento local visou integrar e articular os diversos agricultores familiares com as agroindústrias na região, como no caso da suinocultura, do fumo, das aves, entre outras (Nascimento, 2005, Aquino *et al.*, 2004).

Em resumo, a experiência do Prorenda gaúcho tornou possível avançar na convergência das políticas públicas do plano local (estado e município) com as do plano federal, o que contribuiu para o fortalecimento das alianças entre os pequenos agricultores e a agroindústria local, da organização social e técnica da agricultura familiar com apoio ao desenvolvimento de cooperativas de crédito. Frente aos ganhos de produtividade obtidos no interior da agricultura familiar, houve a maior liberação de mão-de-obra familiar para o exercício de outras atividades rurais ou urbanas (pluriatividade).

A geração de um excedente de força de trabalho no campo ocorreu no âmbito da agricultura familiar, mas não na mesma dimensão verificada na agricultura da grande propriedade empresarial, cuja adoção de novas tecnologias e mais mecanização da produção tornou mais amplo o êxodo rural. Conforme podem ser observadas pelas indicações das vendas de equipamentos e máquinas agrícolas, o setor agrícola, sobretudo o das grandes propriedades rurais, agregou novos investimentos responsáveis pela redução na área plantada e na quantidade de mão-de-obra utilizada.

No estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, nota-se que entre 1990 e 2000, por exemplo, a diminuição na quantidade de área plantada foi de 12%, enquanto a redução na quantidade de mão-de-obra ocupada foi de 22%. Já no caso brasileiro, a redução na área plantada foi de apenas 2%, mas a queda no uso da força de trabalho agropecuária foi de 28% no mesmo período de tempo.

A diferença de comportamentos entre a queda na área plantada e no uso de mão-de-obra verificadas no Rio Grande do Sul e no Brasil como um todo, encontram-se diretamente associadas à composição dos dois modelos de produção agropecuária. Como no estado gaúcho, a agricultura familiar representa uma das principais participações regionais no total do valor bruto

agropecuário, os arranjos locais em termos de geração de trabalho e renda nas áreas de pequena propriedade demarcaram um ajuste de natureza menos anti-social.

Ganham dimensões importantes na agricultura familiar, as decisões referentes ao exercício da pluriatividade e à não ocupação agrícola, como respostas ao desemprego e ao êxodo rural. No modelo de agropecuária empresarial, o ajuste na grande propriedade em relação à diminuição da área plantada e do volume de mão-de-obra ocupada resultou no desemprego maior, cuja consequência direta terminou sendo, na maior parte das vezes, no êxodo e no empobrecimento rural (Schneider, 1999; Navarro & Schneider, 2000).

Dessa forma, o exercício da pluriatividade por um ou mais membros da agricultura familiar encontrou amparo nas funções de assalariados na indústria do vestuário, calçados, construção civil, entre outras formas de trabalho, como no caso de autônomo e do trabalhador doméstico. Mesmo com a retração das ocupações no setor urbano e deslocamento, inclusive, de estabelecimentos industriais do estado do Rio Grande do Sul para outras regiões do país, houve, então, somente no período de 1992 e 1999, a redução no peso das famílias rurais com exercício de pluriatividade de 18,0% para 14,8%.

Diante da diminuição relativa de membros das famílias da pequena propriedade rural nas atividades de pluriatividade no Rio Grande do Sul e das dificuldades do setor agropecuário houve queda na participação da agricultura familiar no total dos domicílios rurais. Em 1999, por exemplo, havia, para cada dois domicílios rurais, um pequeno proprietário envolvido com a agricultura familiar, enquanto em 1992 eram dois a cada três pequenos proprietários comprometidos com a agricultura familiar.

Em contrapartida, a participação das famílias não agrícolas domiciliadas no meio rural, especialmente nas pequenas propriedades, aumentou 67,4% no mesmo período de tempo, passando de 13,2%, em 1992, para 22,1%, em 1999, do total gaúcho. Nesse mesmo período de tempo, a ocupação não agrícola exercida por membros de famílias residentes no campo cresceu quase 3% ao ano.

No período mais recente, contudo, a agricultura familiar ganhou maior impulso, como ampliação da pluriatividade no meio rural gaúcho. Entre 2001 e 2003, por exemplo, a presença de famílias agrícolas com exercício da pluriatividade cresceu 8% no total dos domicílios, enquanto a não-ocupação rural no total da agricultura familiar registrou o decréscimo de 3,6% (contra o aumento de 5,9% entre 1995 e 1999).

De tudo isso, percebe-se que o intenso ajuste ocorrido no meio rural brasileiro, especialmente na agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul, não repercutiu no peso relativo ao valor agrícola bruto, mesmo com a redução da área plantada e da mão-de-obra ocupada. Em síntese, o ajuste social verificado na região rural da metade norte do estado gaúcho terminou sendo menos profundo do que o verificado em outras regiões agropecuárias, tendo em vista a importância da agricultura familiar e as articulações institucionais no plano local.

Mas isso, contudo, parece pouco, tendo em vista a tradicional polarização entre os dois modelos de organização agropecuária e, sobretudo, as debilidades na agricultura familiar. Assim, o baixo resultado social, seja pela ocupação, seja pela proteção social, revelam as dificuldades maiores da inclusão social no meio rural no sul do Brasil.

Inegavelmente, experiências como o Prorenda, que se efetivou na articulação, organização e mobilização de várias comunidades na metade norte do Rio Grande do Sul, conseguiu fazer avançar programas do governo federal como o PRONAF, tornando menos drástico o conjunto de transformações recentes no mundo rural (Anjos, 2003; Brose, 1999). O mesmo, no entanto, não pode ser observado nas grandes propriedades, cujo avanço das atividades vinculadas ao agrogócio parecem ter resultado em profundo ajuste social.

Em contrapartida, o ganho econômico foi incontestável na grande propriedade frente à maior competitividade da agricultura e pecuária, da indústria de processamento de produtos animais e vegetais e da produção e distribuição de insumos e equipamentos agrícolas. Somente o setor do agro-negócio no Brasil responde por praticamente 1/3 de todo o Produto Interno Bruto, assim como passou a representar 42% das exportações nacionais, o que colocou o país na sétima posição no *ranking* dos países de maior exportação de produtos agropecuários do mundo (Castillo, 2005; Belik *et al.*, 2003; Gasques & Conceição, 2001).

De tudo isso, contudo, resta uma questão essencial, porém de difícil resposta. De certa forma, observa-se que a experiência dos municípios da região norte gaúcha indica a possibilidade de combinar medidas de políticas públicas também favoráveis ao modelo de agricultura familiar, sem que isso fosse antagônico aos interesses do modelo empresarial do agro-negócio.

Mas até que ponto as iniciativas analisadas podem ser generalizadas para o plano nacional, uma vez que se sabe do crescimento das tensões em torno dos dois modelos de organização da produção e do trabalho no meio rural. A experiência dos municípios gaúchos abre uma perspectiva inovadora na correção entre dois modelos de agropecuária, mas que precisa ser mais bem avaliada, pois do contrário deve se manter ainda ativo o processo migratório campo-cidade.

## **5.2 Experiência do desenvolvimento local nas áreas de indústrias integradas à inserção competitiva**

A região Nordeste (NE) do país tem sido marcada pela concentração da população pauperizada, o que tornou, por consequência, uma área de expulsão de mão-de-obra para outras regiões do país. Em 2004, por exemplo, NE respondia por 42% de toda a população vivendo em condição de extrema pobreza e por 53% dos analfabetos, embora respondesse por menos de 28% dos brasileiros. Essa debilidade social se encontra diretamente relacionada ao comportamento mais geral da economia regional, fortemente influenciada pelos setores agrícolas e de serviços urbanos. De certa forma, o escasso avanço do setor industrial se manteve contido ainda por uma arcaica estrutura econômica e social, geralmente associada aos ramos tradicionais de produção e dependente de outras regiões do país e das políticas nacionais de desenvolvimento (Albuquerque, 2000; Maranhão, 1984; Affonso & Silva, 1995).

Frente ao esgotamento do projeto nacional de desenvolvimento ainda nos anos 80, o estado do Ceará protagonizou um dos mais avançados conjuntos de medidas continuadas de agressiva promoção da inserção competitiva do setor industrial. Com isso, a participação da indústria subiu para 36% do Produto Interno Bruto estadual, enquanto suas exportações passaram a responder por 13% do total realizado pela região nordestina, o que permitiu assumir a terceira posição no *ranking* regional do comércio externo.

Uma das principais referências da experiência de inserção competitiva foi o Pacto de Cooperação do Ceará que, ao reunir representantes dos empresários, governo e da sociedade civil, conseguiu construir uma importante convergência em torno do desenvolvimento local, cuja expressão pode ser mensurada a partir da importância da cidade de Fortaleza para o conjunto do estado. Embora detenha bem menos de 1/3 da população total do estado, a capital cearense representa quase 43% do Produto Interno Bruto do estado<sup>29</sup>.

Além da importância relativa da capital, convém destacar a força da Região Metropolitana de Fortaleza, que possui 40% da população do estado e responde por quase 2/3 de todo o Produto Interno Bruto cearense. Desconsiderando o peso relativamente ínfimo do setor agropecuário, de

<sup>29</sup> Mais detalhes em Diniz, & Basques, 2004; SEPLAN, 2004.

apenas 1,3% do PIB, restam os setores industrial, cuja representatividade é de 46,4%, e o terciário (serviços e comércio), que responde por 52,3%.

Diante da relevante concentração territorial da produção industrial e do setor terciário, cabe considerar o conjunto dos impactos decorrentes das ações direcionadas ao fortalecimento do setor manufatureiro, a partir da adoção da estratégia de inserção competitiva. O rebaixamento dos custos de produção (tributários, mão-de-obra, localização, logística, entre outros) terminou assumindo o papel não desprezível de atração dos investimentos privados em meio à forte disputa regional e à ausência de políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento local.

Em função disso, procurou-se analisar a experiência do desenvolvimento local no município de Fortaleza, a partir da identificação do projeto de inserção competitiva e de sua convergência política com o Pacto de Cooperação do Ceará. Com esse espaço territorial previamente definido, espera-se compreender o conjunto de resultados da adoção do plano de inserção competitiva como protagonista do desenvolvimento local.

### **5.2.1 Processo de exclusão econômica e social no plano local**

Com mais de 93,2 mil empregados formais na indústria de transformação, a capital do estado do Ceará apresenta-se atualmente como o principal centro industrial de todos os municípios que constituem a região Nordeste, conforme dados do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS). Depois de Fortaleza, vêm os municípios de Recife (53 mil empregados formais na indústria de transformação), no estado de Pernambuco, de Salvador (44,7 mil), no estado da Bahia, e João Pessoa (22,9 mil) no estado Paraíba.

No estado do Ceará, depois de Fortaleza, destacam-se os municípios de Sobral, com 11,2 mil empregados formais na indústria de transformação, Cariri (9,6 mil), Pacajus (5,6 mil), Baixo Jaguaribe (4,7 mil), Cascavel (3,3 mil), Coreau (2,8 mil), Iguatu (2,2 mil), Chorozinho (1,3 mil) e Itapipoca (1,2 mil). Ademais, a capital do Ceará, acompanhada pela Região Metropolitana de Fortaleza, apresentam graves distorções econômicas e sociais que implicam no reconhecimento de que a cada duas pessoas, uma se encontra na condição de pobreza, bem como reúne isoladamente 44% de toda a população cearense<sup>30</sup>.

De maneira geral, o processo de exclusão econômica e social em Fortaleza se assenta em dois vetores principais. O primeiro está localizado nas características adversas em que se encontra a população pobre, especialmente associada às enormes carências quantitativa e qualitativa relacionadas ao acesso à educação, saúde e inserção social. Essa condição de vulnerabilidade social termina sendo motivo de reprodução intergeracional da pobreza. Assim, a perspectiva de rompimento com a pobreza tende a estar relacionada à condição geral de acesso à oferta de bens e serviços públicos capazes de atender às necessidades de educação, saúde, assistência social, habitação, transporte, entre outras.

O segundo vetor propulsor do processo de exclusão econômica e social relaciona-se às características adversas não pessoais. Ou seja, ao ambiente subdesenvolvido em que opera o sistema produtivo responsável pela baixa produtividade e pela reduzida remuneração da força de trabalho ocupada.

Nesses termos, a população pobre resulta do intenso exercício do trabalho relacionado ao ínfimo retorno em termos de remuneração e à elevada participação de ocupados sem rendimento (não monetização das relações de trabalho, em especial, mas não exclusivo, no campo), como

<sup>30</sup> Ver mais em: Diniz & Basques, 2004; Buonfiglio & Dowling, 1999.

crianças, mulheres e idosos<sup>31</sup>. Assim, a presença do desemprego termina sendo mascarada pela precariedade do subemprego e pelas estratégias variadas de sobrevivência, de produção de subsistência no campo e demais instabilidades vinculadas às formas de moradores de rua, de inatividade forçada, de pedintes, lavadores e guardadores de automóveis, entre outras.

Além da condição de pobreza impulsionada pelo anacronismo do sistema produtivo de base subdesenvolvida, verifica-se também o crescimento das desvantagens relativas ao modo de vida predominante na sociedade brasileira. Em especial, nota-se que a metade da população pobre não mais se encontra tão somente restrita à condição de pobreza absoluta (níveis africanos, por exemplo), mas à pobreza relativa, gerada pela concentração absurda da renda, riqueza e poder.

O principal aspecto disso vincula-se ao padrão de consumo estilizado pelas grandes cidades, como é o caso de Fortaleza. Mesmo com a difusão da posse de bens de consumo durável, como geladeira e televisão, a pobreza persiste praticamente inserida pela enorme desvantagem em relação ao modo de vida de parcela expressiva da população, sobretudo na região nordestina, cuja concentração de renda, riqueza e poder são profundos.

Em 2004, por exemplo, a Região Metropolitana de Fortaleza possuía quase 44% do total dos ocupados com rendimento de até um salário mínimo mensal e somente 0,7% com renda superior a 20 salários mínimos mensais. Em relação ao total do estado do Ceará, verifica-se que 1/3 de todos os trabalhadores com rendimento de até um salário mínimo mensal e 94,3% do conjunto dos postos de trabalho com mais de 20 salários mínimos mensais concentravam-se tão somente na Região Metropolitana de Fortaleza.

### **5.2.2 Gênese da experiência de desenvolvimento local, proteção social e inclusão**

O processo de renovação das elites políticas no estado do Ceará durante as duas últimas décadas transcorreu simultaneamente ao movimento de promoção da modernização da estrutura produtiva local. Até o início da década de 1980, o setor industrial respondia por menos de 1/4 de todo o Produto Interno Bruto estadual, predominando decisivamente numa arcaica combinação entre a estrutura agrária atrasada e as disfunções da administração pública local.

A cidade de Fortaleza era expressão direta da maior ênfase dos setores de serviço e comércio combinado excessivamente com o setor agrícola do interior do estado. Ademais, a forte dependência das políticas nacionais de desenvolvimento regional, praticamente encontrava um ambiente pouco dinâmico à potencialização das atividades econômicas industriais, uma vez que isso poderia estremecer o antigo pacto de dominação local, que tinha na pobreza e na ignorância de extensos segmentos da população o seu objetivo maior de sustentação política.

Mas o movimento em torno da redemocratização nacional na primeira metade da década de 1980 repercutiu localmente, forçando uma importante mudança na composição de forças políticas a partir da vitória das oposições nas eleições para o governo do município de Fortaleza e, posteriormente, para o governo do estado do Ceará. Para uma região que possuía quase 2/3 da população na condição de pobreza, associada ao analfabetismo e inserção ocupacional extremamente precária, logo ficou claro para a nova composição política que a dependência exclusiva nas políticas nacionais terminaria impondo a reprodução das mesmas bases de dominação assentadas na pobreza e na ignorância de grande parcela da população e modernização econômica.

Ademais, com o aprofundamento da crise fiscal no governo central, as políticas nacionais de desenvolvimento regional foram sendo gradualmente esvaziadas, quando não abandonadas. Tratava-se, fundamentalmente, de buscar a reconfiguração do papel do setor público local,

<sup>31</sup> Para maiores detalhes ver: Rocha, 2001; Banco do Nordeste, 2001

enquanto protagonista de políticas voltada para a modernização do setor produtivo e, por consequência, para a renovação das elites políticas.

Em outras palavras, um novo acordo político que valorizasse fundamentalmente a construção de convergências promotoras do desenvolvimento local estava por ser organizado. As contínuas disputas entre os governos do município de Fortaleza e do estado do Ceará tornavam tensas e destrutivas as tentativas de construção de consensos em torno de uma nova maioria política.

Nesse contexto, surgiu, em 1991, o Pacto de Cooperação do Ceará (PCC), que contemplou a participação inicial de um grupo de empresários e de representantes governamentais. O PCC tinha como propósito a elaboração e apoio a projetos de interesses gerais da sociedade, especialmente porque havia uma convergência geral de que o desenvolvimento a ser promovido deveria ser inclusivo, integrado e sustentável.

Em certo sentido, o Pacto de Cooperação do Ceará terminou fluindo também para a importante tarefa de organização e construção de convergência em torno da superação dos pontos de estrangulamentos do desenvolvimento local<sup>32</sup>. A articulação de uma maioria entre os principais atores empresariais e governamentais se mostrou importante para a promoção de medidas que alterassem a antiga estrutura econômica e cultural do conjunto da sociedade cearense.

O PCC não operou como um fórum tripartite, uma vez que a presença de representantes dos trabalhadores foi ínfima, sobretudo se comparada com a participação dos empresários, representantes dos governos, de partidos políticos e da sociedade civil (organismos não governamentais, estudantes, professores, técnicos e especialistas, gestores públicos, entre outros). Com base no financiamento privado, inicialmente por três anos, derivado de um grande grupo econômico, e, posteriormente, pela contribuição da Federação das Indústrias do estado e do SEBRAE (serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas), houve a difusão de diversos pactos e fóruns locais, setoriais e temáticos, não apenas na capital do Ceará.

Assim, as propostas de soluções compartilhadas ganharam relevância como para a educação básica e superior, da saúde, da segurança, da indústria, da agropecuária, do comércio, do turismo, da tecnologia, entre outros. Em Fortaleza, por exemplo, destacam-se as proposições de ampliação do aeroporto Pinto Martins, de atração de indústrias, de educação e saúde, de água e esgoto e de áreas de trânsito, como o Trem Metropolitano de Fortaleza.

Também se pode ressaltar ainda a construção plural do Pacto de Cooperação em torno da visão do Ceará em 2020. Em síntese, o estímulo ao associativismo, à qualificação de mão-de-obra e à articulação das decisões políticas de infra-estruturas locais comprometidos com o rompimento do passado e formatação de novas bases para o futuro.

Nesses termos, passou a ter primazia, entre os membros do PCC, não apenas a consolidação de uma nova base produtiva, mais moderna e ampliada, mas, sobretudo, a construção de políticas voltadas à redistribuição mais justa da renda, enquanto compromisso de garantir as conquistas às gerações futuras. Não sem motivo, a renovação da estrutura produtiva e social da cidade de Fortaleza, assim como do estado do Ceará, ocorreram potencializadas pela convergência de um ideário de promoção do desenvolvimento local pelas forças políticas dominantes.

### **5.2.3 Especificidades na formulação das estratégias de desenvolvimento local, proteção social e inclusão**

A estratégia de desenvolvimento local teve como pressuposto o enfrentamento da arcaica estrutura produtiva e social que predominava no conjunto do estado do Ceará. Para isso, ganhou

<sup>32</sup> Ver mais em: Paiva & Monteiro, 2001.

ênfase a adoção de políticas públicas direcionadas à promoção da inserção competitiva do setor industrial em Fortaleza, bem como em outras regiões do estado.

O protagonismo da inserção competitiva estaria, então, no setor privado, enquanto motor do desenvolvimento. Ao governo e as instituições caberiam novas funções, uma vez que não faria mais parte do setor público a função de fazer as coisas, mas o de constituir um ambiente favorável às iniciativas descentralizadas do setor privado. Ademais, o setor público deveria convergir para o maior investimento nas pessoas, seja pela elevação dos níveis de escolaridade, seja pela ampliação do conhecimento.

Dessa forma, algumas especializações econômicas poderiam ser fortalecidas, o que contribuiria para a maior integração tanto nas cadeias produtivas mundiais como na economia nacional (BNB, 2003; Buonfíglio & Dowling, 1999). Dois tipos de políticas públicas foram utilizados na promoção do desenvolvimento local.

O primeiro refere-se às políticas do lado da oferta, que se caracterizaram pela difusão do crédito, da assistência gerencial, dos subsídios fiscais e trabalhistas, da assistência técnica, entre outros. O segundo tipo compreende as políticas do lado da demanda, como a constituição de facilidades públicas para a abertura de mercados locais, nacionais e internacionais (privados e governamentais) e para o estímulo à substituição de importações de outras economias regionais, entre outras.

Assim, o avanço no desenvolvimento local terminou sendo potencializado por duas diferentes modalidades de políticas governamentais. De um lado, os progressos nos investimentos em infraestrutura urbana e, de outro, a adoção de medidas direcionadas à redução dos custos operacionais, como no caso da tributação direta e indireta e da cunha trabalhista e do financiamento com taxas de juros subsidiadas.

No caso dos investimentos em infra-estrutura, podem ser destacados os projetos como o de águas do Ceará (construção do açude Castanhão) e as obras do novo aeroporto Pinto Martins, do Trem Metropolitano de Fortaleza, do Gasoduto Guamoré (RN) e Pacém (CE), com 323 Km, do Porto de Pecém, com indústrias âncoras (usina termelétrica e Cia. Termelétrica do Ceará), do linhão de transmissão de energia elétrica de Tucuruí (723 Km de construção), da recuperação e ampliação da malha viária, entre outras. Já em relação às medidas de redução de custos operacionais das empresas privadas, devem ser ressaltadas as inovações na gestão e nas práticas existentes.

No caso dos incentivos fiscais, observa-se, por exemplo, que desde a constituição da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), no início da década de 1960, já havia a experiência de redução de tributos federais para o estímulo ao desenvolvimento regional. Os incentivos que decorriam dos impostos federais permitiam tanto a diminuição em até 75% do Imposto de Renda, por um período de 10 anos, como a aplicação de 18% do imposto a recolher do Fundo de Investimento do Nordeste<sup>33</sup>.

A novidade recente, no entanto, ocorreu por força da redução de tributos estaduais quando não municipais do estado do Ceará. Embora desde 1979 o estado de Ceará já praticasse alguns subsídios fiscais, verifica-se que foi, sobretudo nos anos 90, que esse instrumental ganhou maior ênfase nas estratégias dos governos mais atuais.

Por uma parte, a renúncia fiscal diferenciava-se entre a Região Metropolitana de Fortaleza e os demais municípios do estado. No caso do município de Fortaleza havia, então, o empréstimo de 75% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com prazo de pagamento em 10 anos, acrescido de mais 36 meses de carência e abatimento de 75% devidamente corridos pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Isso era possível às empresas que fossem consideradas pioneiras, conforme certidão emitida pelo governo.

<sup>33</sup> Para maiores detalhes ver: Scipião, 2003; Souza *et al*, 2004; Amaral Filho, 1999.

Para completar o movimento de atração de empresas, era disponibilizada uma área industrial, com infra-estrutura necessária (água, energia, serviços de comunicações e acesso rodoviário) nas instalações da fábrica. Acrescia ainda, a possibilidade de deferimento do ICMS no caso da desincorporação incidente sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados a integrar o ativo imobilizado da empresa.

Como medidas voltadas à redução dos custos operacionais das empresas, convém ainda acrescentar as experiências locais de flexibilização da contratação de mão-de-obra. Assim, as empresas passaram a dispor de serviço de seleção e treinamento de mão-de-obra financiada por recursos públicos (federais, estaduais e municipais), bem como de formas de contratação de trabalhadores abaixo do custo salarial oficial.

Por intermédio de uma articulação de parcerias, o serviço de intermediação de mão-de-obra era oferecido pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE) do governo federal e pelo Instituto do Desenvolvimento do Trabalho (IDT) do governo estadual, enquanto os serviços de qualificação e aprendizagem do trabalho eram disponibilizados pelas escolas técnicas (federais), centros vocacionais (estaduais) e Sistema “S” (sistema patronal da indústria, comércio, serviços e agricultura) para a qualificação de longa duração do trabalhador. Para o treinamento de curto prazo havia os cursos de empreendedorismo do SEBRAE, de cooperativismo do SESCOOP e de trabalho assalariado do Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional (PLANFOR), cujos recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) eram geridos por representação tripartite (comissões estadual e municipal de emprego, com presença do governo, empresários e trabalhadores). Ainda no âmbito da contratação deve-se considerar a ênfase no uso da mão-de-obra proveniente das cooperativas de trabalho, muitas delas falsas, cujos custos praticados são relativamente muito baixos.

Dentro desse contexto, cabe também destacar o esforço realizado no âmbito educacional. O enfrentamento ao trabalho infantil e universalização da escola fundamental ganharam referência importante seja no que diz respeito à construção de escolas e ampliação de professores, como constituição de metodologias curriculares mais avançadas.

A constituição de uma rede de centros vocacionais, com expansão para o interior do estado representou uma inovação importante, capaz de sedimentar tanto a formação cidadã como a preparação para o mercado de trabalho. Também a reorganização do sistema de saúde terminou favorecendo a ampliação do atendimento populacional, com resultados importantes na redução, por exemplo, da mortalidade infantil.

Por fim, o programa de atração de investimentos contemplava também a disponibilização de linhas especiais de crédito, com custos menores aos oferecidos pelo mercado. Para isso, havia os empréstimos de longo prazo e taxas menores de juros por parte dos bancos públicos de desenvolvimento regional (Banco do Nordeste) e nacional (BNDES).

No contexto da constituição de uma política de desenvolvimento local, nota-se a atualização recorrente do uso dos incentivos fiscais, como no caso da concessão inicial a empresas isoladas para, posteriormente, somente às empresas referentes às cadeias produtivas selecionadas, bem como a diferenciação entre firmas que necessitam de benefícios de longo prazo (mudança estrutural) ou de curto prazo (ajustamentos conjunturais). Também no que diz respeito à adoção de medidas corretivas e fiscalizadoras do uso dos incentivos houve progressos, como a definição de penalização às empresas que descumpriam as obrigações acordadas e o monitoramento das políticas por equipes especializadas<sup>34</sup>.

Por conta disso, o modelo de inserção competitiva do setor industrial pretendeu, por intermédio de um conjunto de ações estimuladoras do desenvolvimento local, que a iniciativa privada

<sup>34</sup> Sobre isso, ver: Amaral Filho, 2003; Amaral Filho *et al*, 2003; Rocha, 2002.

contribuísse decididamente para o novo equilíbrio socioeconômico e ambiental da região. O papel do setor público, nesse sentido, se revestia da indução de uma nova concepção de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento local, cuja convergência política tinha parcela importante fundamentada no Pacto de Cooperação do Ceará.

#### **5.2.4 Resultados da experiência de desenvolvimento local**

Na origem da construção do plano de desenvolvimento local esteve implícito o diagnóstico a respeito da necessária reformulação do papel do setor público, cuja função tradicional era vista como incapaz de produzir modernidade econômica e bem estar social. A opção pela reformulação das políticas públicas tinha como princípio orientador a constituição de um modelo de inserção competitiva do setor privado voltado à superação das desvantagens de natureza locais.

Por conta disso, a percepção do desenvolvimento local passou pela constituição de um ambiente favorável ao avanço das iniciativas descentralizadas por parte do setor privado. Nesse sentido, observa-se no período de 1993 a 2000, por exemplo, que 469 empresas foram atraídas pelo conjunto de incentivos definido pelas políticas públicas de âmbito estadual e municipal<sup>35</sup>.

Nesse mesmo período de tempo, o investimento global envolvido equivaleu a 4 bilhões de reais, com a geração de quase 43 mil postos de trabalho diretos e mais de 170 mil empregos indiretos. Em função disso, o desempenho do valor do produto industrial registrou um importante desempenho, permitindo que o Ceará se transformasse no estado nordestino com maior nível de emprego industrial, respondendo por uma a cada quatro postos de trabalho existentes na região Nordeste.

Mais isso tudo ocorreu de forma diferenciada, quando considerado os diversos gêneros de produção. No caso da indústria têxtil, vestuário e calçados, a região de Fortaleza passou a responder por 32,1% de todo o emprego da região Nordeste (o estado do Ceará representa 45,0%), enquanto as indústrias químicas, de produtos farmacêuticos e veterinários, de perfumaria, de sabões e velas respondiam por 11,3% do total do emprego na região Nordeste (o estado do Ceará, responde por 13,2%)<sup>36</sup>.

Por outro lado, na indústria metal-mecânica e elétrica, o peso da região de Fortaleza é de 19,5% do emprego total da região Nordeste (o estado do Ceará responde por 22,2%), ao mesmo tempo em que na indústria de produtos alimentares e bebidas, a região de Fortaleza participa com 8,8% do emprego da região Nordeste (o estado do Ceará responde por 14,2%).

Da mesma forma, o estado do Ceará aumentou significativamente a sua participação relativa no total do Valor da Produção Industrial do Nordeste em apenas 15 anos, passando de 11,6%, em 1985, para 20,5%, em 2000. Todo essa expansão na produção industrial implicou mudança substancial na composição do Produto Interno Bruto (PIB) do estado.

No ano de 2002, por exemplo, o setor industrial respondeu por 36% de todo o PIB estadual, enquanto, em 1987, representava menos de 30%. Nesse mesmo período de tempo, o peso do setor de serviços permaneceu praticamente inalterado, o que significou uma redução importante na participação relativa do setor agropecuário no Produto Interno Bruto estadual, de 17,2% para 6,6%.

No município de Fortaleza, a peso do setor agropecuário foi praticamente inexistente, com apenas 0,3% do PIB. O que passou a interessar cada vez mais foi o produto industrial, com peso de 40% do PIB, e os serviços que representam quase 60% do produto municipal.

<sup>35</sup> Sobre isso ver: Costa, 2000; Santos, 2002.

<sup>36</sup> Para maiores detalhes, ver: Diniz & Basques, 2004; Fontelele & Melo, 2004.

Em síntese, a estratégia de desenvolvimento local protagonizada pelo plano de inserção competitiva apresentou resultados positivos em termos do aumento da produção e do emprego industrial, especialmente se contrastado com o pífio desempenho da economia nacional. Da mesma forma, constatou-se o importante crescimento das exportações, uma vez que entre 1990 e 2002, por exemplo, a participação do estado do Ceará passou de 7,6% do total das exportações da região Nordeste para 11,7%, perdendo tão somente para as exportações dos estados do Maranhão (14,3%) e da Bahia (51,7%).

Frente ao desempenho do conjunto de indicadores econômicos selecionados, que apontam uma melhor posição relativa tanto do estado do Ceará como do município de Fortaleza, convém analisar o comportamento das variáveis sociais. Inicialmente, cabe considerar a temática da desigualdade de renda.

Com base no Índice de Gini, que tem por objetivo medir a desigualdade de renda, pode-se notar que os avanços não foram tão consideráveis, especialmente se comparado à evolução no Brasil. Em 2004, por exemplo, o Índice de Gini do estado do Ceará foi apenas 3,2% inferior ao índice de 1993, enquanto no Brasil como um todo, a queda, no mesmo período de tempo, foi bem maior (-6,7%).

Se comparado ainda com os demais estados da região Nordeste, observa-se, por outro lado, que o estado do Ceará apresentou, durante os anos 90, uma *performance* bem melhor em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Enquanto o estado do Ceará avançou mais no IDH, especialmente nos indicadores de educação e longevidade de vida, mesmo não ocorreu significativamente em relação à renda, sem maiores diferenciações com o desempenho médio dos estados da região Nordeste. Por conta disso, o índice-síntese do IDH cearense terminou registrando um comportamento não muito distinto da média do conjunto dos estados nordestinos.

Nesse sentido, cabe uma melhor reflexão a respeito do comportamento da renda do trabalho. Certamente, a avaliação do mercado de trabalho assume maior relevância na interpretação do rendimento das famílias dos ocupados.

Deve-se considerar, originalmente, a evolução mais recente do mercado de trabalho em Fortaleza, a partir das Pesquisas de Desemprego e Subemprego realizadas pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho. Inicialmente, cabe mencionar que o nível ocupacional na capital cearense chegou a representar mais de 41% da população em idade ativa ao longo dos anos 90.

Mas entre o período de 1998 a 2003, a taxa de ocupação apresentou um movimento de declínio, chegando a representar menos de 38% da população ativa. Desde 2004, contudo, o nível de ocupação voltou a se recuperar, representando 41,5% da população ativa no ano de 2005.

Além dos aspectos relativos à quantidade dos postos de trabalho, convém considerar a qualidade das ocupações na cidade de Fortaleza. Entre 1984 e 1990, por exemplo, a ocupação informal oscilou entre 44,1 e 49,1% da ocupação total. A partir da década de 1990, superou a linha dos 50%, chegando a atingir a 55% em 2005.

Tendo em vista a evolução quantitativa dos postos de trabalho em ritmo inferior ao crescimento da população economicamente ativa, ocorreu por consequência, o maior desemprego. Embora em 1984, por exemplo, a taxa de desemprego em Fortaleza atingiu a quase 15% de toda a população economicamente ativa, notou-se que até 1991 ela foi regredindo até atingir 10% em 1991.

Na segunda metade dos anos 90, o desemprego voltou a crescer, chegando a atingir 13% da força de trabalho em 1999 e a 17%, em 2004, quando voltou a declinar para 15,7% da população economicamente ativa em 2005. Mesmo assim, o desemprego se apresenta significativamente alta para jovens, o que representa 3,3 vezes maior que a taxa média dos adultos.

Mesmo que as informações aqui apresentadas não sejam suficientes para uma abordagem definitiva a respeito da proteção social e inclusão no âmbito do desenvolvimento local no

município de Fortaleza, pode-se perceber que o comportamento social não registrou o mesmo desempenho da economia. Tanto assim, que as novas administrações públicas no estado e na capital passaram a colocar em maior evidência a construção de uma estratégia de desenvolvimento social como prioridades das políticas governamentais<sup>37</sup>.

Considerando-se que o modelo de desenvolvimento local adotado teve no setor privado a motivação para a inserção competitiva na economia nacional e internacional, parece inegável que houvesse algum prejuízo na proteção social. Inegavelmente, o crescimento econômico perseguido foi capaz de ampliar o nível de ocupação, o que permitiu avanços na inclusão pelo trabalho - ainda que tenha sido insuficiente para retornar o desemprego aos níveis de 1980.

Mas em termos de qualidade ocupacional, o modelo de desenvolvimento social parece não ter oferecido respostas suficientes para fazer retroagir aos níveis de informalidade. Nesse sentido, chama a atenção, o peso das cooperativas de trabalho no estado do Ceará. No ano de 2000, por exemplo, o estado do Ceará concentrou 7% de todas as cooperativas registradas no Brasil, enquanto registrou somente 2,6% de todo o emprego formal do país.

Disso, talvez, se possa entender o papel que várias cooperativas passaram operar de maneira coligada às empresas dos setores de calçados e confecção. Em geral, representavam as modalidades não diferenciadas de trabalho subordinado normal, apenas sem a proteção social e trabalhista devida, segundo a legislação em vigor.

Para quem se encontra na situação sofrida do desemprego, uma proposta de trabalho como essa representa a possibilidade da inclusão pelo trabalho precário. Por isso não significa, necessariamente, o exercício do trabalho decente, nem mesmo em termos de proteção social e inclusão (Gaiger, 2000).

Mas, de todo o modo, o esforço local não deixou de contribuir para fazer avançar uma estratégia que procurava se sustentar mais na ênfase econômica. Apesar disso, há ganhos sociais a serem registrados.

Considerando-se, por exemplo, os avanços na reorganização na saúde, na constituição de uma rede de centro vocacionais e demais partes referentes ao sistema público de emprego, percebe-se que há existência de alguma simultaneidade entre a atração de novos investimentos e o deslocamento de empresas e seus impactos no mercado de trabalho.

Inegavelmente houve mudanças na composição mais enriquecida do nível ocupacional, com maior peso do emprego no setor de manufatura. Tudo isso se torna ainda mais expressivo quando comparado com o desempenho econômico e social de outros estados do Nordeste do país, especialmente em termos de evolução do trabalho decente.

### **5.3 Experiência do desenvolvimento local em áreas de investimento concentrado em novas tecnologias**

A despeito das significativas alterações na sua estrutura produtiva nas duas últimas décadas, o município de São Paulo, envolvido num raio de 150 quilômetros de distância, concentra ainda quase 2/3 do total da ocupação industrial do país. Essa verdadeira mesorregião, que compreende, além da região metropolitana de São Paulo, com seus 39 municípios, as áreas de Santos, Sorocaba, São José dos Campos e Campinas, tem conformado cada vez mais o eixo da ciência e tecnologia do Brasil.

<sup>37</sup> Ver mais em: Holanda, 2003; Holanda *et al*, 2004.

Ademais das principais universidades, há também a presença de várias instituições de pesquisa e um grande número de empresas nacionais e transnacionais de tecnologia (aeronáutica, telecomunicações, informações, química, computadores, entre outros). Por concentrar importante parcela dos investimentos em ciência e tecnologia realizados no país, a iniciativa de São Paulo foi selecionada, tendo em vista a recente experiência de integração e articulação de parcelas importantes da população marginalizada dos avanços do desenvolvimento local.

O conjunto de políticas públicas adotadas localmente para enfrentar o complexo processo de exclusão social é considerado enquanto referência para proteção social e inclusão em torno do desenvolvimento local impulsionado pela concentração de investimentos nas indústrias de tecnologia de informação e comunicação. A experiência paulistana de inclusão social deve ganhar destaque não apenas pelas escalas que apresentou, mas pela ousadia a que se propôs de enfrentar as causas que resultam da transição de uma cidade industrial para a de serviços tecnologicamente avançados.

### **5.3.1 Processo de exclusão econômica e social no plano local**

Em meio ao contexto de concentração dos investimentos em novas tecnologias, que implicam uma série de oportunidades, o município de São Paulo encontra-se pressionado por três grandes fatores que respondem pelo comportamento mais geral do processo de exclusão econômica e social, sobretudo nas regiões mais periféricas. O primeiro está associado ao predomínio das políticas macroeconômicas de abertura comercial e financeira, compartilhado por altas taxas de juros e câmbio valorizado. Essa combinação terminou sendo responsável pela quintuplicação do desemprego e redução de 1/3 na renda dos ocupados, tendo em vista a desfavorável situação imposta sobretudo às empresas intensivas em mão-de-obra, que tiveram de fechar as portas, abandonar a cidade ou destruir postos de trabalho existentes.

O segundo fator gerador de maior exclusão refere-se à pretérita condução irresponsável das finanças municipais. O endividamento paulistano acumulado durante as últimas gestões municipais (1993 a 2000) impossibilitou ao governo local de tomar novos empréstimos, mesmo havendo instituições privadas e públicas interessadas em oferecer créditos. Por outro lado, devido ao acordo firmado no ano 2000, entre o município e o governo federal a respeito do endividamento público, o orçamento paulistano passou a ser reduzido anualmente em 13%, com a finalidade devida ao pagamento do serviço da dívida contraída nas administrações passadas.

Por fim, o terceiro fator responsável pela ampliação da exclusão social diz respeito ao padrão de ajuste fiscal imposto pelo governo federal, responsável pela elevação da carga tributária a partir da maior extração de recursos fiscais dos municípios mais ricos. Em 1991, por exemplo, a capital paulista que possuía o terceiro maior orçamento público do país, respondia por 20% de toda a arrecadação tributária nacional. Naquela oportunidade, por exemplo, 2 reais a cada 10 arrecadados compunham o orçamento público da cidade.

Dez anos depois, em 2001, o município de São Paulo passou a responder pelo quinto maior orçamento público do país, embora assumisse a responsabilidade por 25% de toda a arrecadação tributária nacional. Além disso, verificou-se que de cada 10 reais coletados na forma de impostos, taxas e contribuições na cidade, somente 95 centavos ficavam no orçamento municipal.

Em virtude de tudo isso, compreende-se como o espaço de atuação municipal direcionado ao combate à exclusão social — mesmo para a maior cidade latino-americana — é mais restrito do que era nas administrações passadas. Mas isso não se mostrou suficiente para imobilizar e paralisar o governo municipal, sobretudo no campo da inovação e desenvolvimento das políticas de inclusão social, tendo em vista as oportunidades oferecidas pelo ingresso de investimentos em novas tecnologias no município de São Paulo.

Esses investimentos, que representaram quase ¼ do total realizado no Brasil durante a década de 1990, eram realizados sem muita sinergia com o contexto econômico e social paulistano. A preocupação com o desencadeamento de novas centralidades econômicas no interior do espaço territorial do município tornou-se uma referência constante na organização de políticas de proteção social e inclusão constituída pelo governo local.

Sem a possibilidade dos investimentos em novas tecnologias, possivelmente, a estratégia de inclusão social paulistana deveria ser revista, uma vez que perderia o seu principal eixo estruturante do ponto de vista do desenvolvimento local. Em outra modalidade de desenvolvimento econômico, por exemplo, as medidas de proteção social e inclusão social precisariam estabelecer melhores sinergias e integração.

### **5.3.2 Gênese da experiência de desenvolvimento local, proteção social e inclusão**

Neste complexo quadro econômico e social, coube ao governo local a reconstrução de novas e adicionais estruturas decisórias com base nos princípios da democracia, da participação popular e da descentralização das políticas públicas. Em virtude disso, a opção de conceber uma secretaria municipal voltada à construção de uma estratégia de inclusão social, exigiu a revisão da tradicional estrutura de tomada de decisões, de gestão e de coordenação para a ação de políticas econômicas e sociais que convergissem matricialmente no plano local. O caminho adotado permitiu a implantação e consolidação da estratégia paulistana de inclusão social, cujo resultado alcançado decorreu, inicialmente, das inovações gerenciais que buscaram se opor aos vícios de clientelismo e de anacronismo do aparelho de Estado no âmbito municipal.

Desde o princípio predominou a avaliação prévia de que a construção de uma estratégia de inclusão econômica e social exigiria superar o que havia de subdesenvolvido e atrasado na velha concepção de política social assistencialista e residual, de improvisação e concorrência entre distintos programas pontuais e focalizados. Na maior partes das vezes, tratavam-se de ações de baixa cobertura social, com elevados custos operacionais e administrativos, mais comprometidos com a politicagem e o favorecimento autoritário do que com a cidadania emancipatória. Em função disso, foi fundamental a combinação do planejamento organizacional com a descentralização das ações, diferentemente das tradicionais estruturas vinculadas a uma secretaria-fim, com a departamentalização e setorialização de uma plêiade de micro programas, com elevado custo administrativo, baixa eficácia e reduzida cobertura de atendidos, ou a uma secretaria-meio, geralmente contaminada pela lógica burocrática da focalização, improvisação e assistencialismo improdutivo ante à necessidade da universalização e da perspectiva de emancipação social, política e econômica da população excluída<sup>38</sup>. Ademais, a organização por programas, com responsabilização, horizontalização e articulação com todos os setores da Prefeitura Municipal de São Paulo e da sociedade civil concedeu ênfase no fortalecimento do governo local, bem como permitiu a aproximação do planejamento e da tomada de decisão justamente nos locais de implementação efetiva das políticas sociais.

Dessa forma, foi possível dar vazão ao processo de inversão das prioridades administrativas, o que exigiu um melhor balanceamento e adequação das capacidades para governar à dimensão e significado de um projeto global que se pretendeu transformador de realidades da exclusão, por meio de inovações internas e externas<sup>39</sup>. Na esfera interna, por exemplo, interessa destacar o formato da gestão por programas e atividades de apoio técnico, contando com a cooperação de organismos internacionais na implantação conjunta de metodologias inovadoras na formação

<sup>38</sup> Para maiores detalhes ver: Motta, 1991; Petrucci *et alii*, 1995.

<sup>39</sup> Sobre isso ver: Oliveira, 2004; Campos, 2004; Pochmann, 2004.

cidadã e nas medidas direcionadas à emancipação e desenvolvimento local<sup>40</sup>. Foram os casos decorrentes da adoção de um sistema comum de informação e tecnologias de suporte capaz de oferecer elementos suficientes para a montagem de uma espécie de unidade de inteligência e acompanhamento de toda a estratégia de inclusão social. A partir da construção de um inteligente sistema de informação foi possível gerenciar e monitorar o conjunto de ações que buscaram integrar o cadastramento da população-alvo, atender beneficiário com programa específico de garantia de renda, oferecer simultaneamente a capacitação com módulos básico e específico articulados, encaminhar ao circuito do microcrédito e dirigir a reinserção social nas atividades de geração de renda e trabalho por meio das ações de apoio ao desenvolvimento local. Tudo isso partiu previamente da definição oficial de uma linha de pobreza para a cidade de São Paulo, medida definida para o estabelecimento de metas gerais e específicas de atendimento de beneficiários ao longo de um cronograma de implementação territorial da estratégia de inclusão social. A prioridade no atendimento do conjunto dos programas econômicos e sociais no território da cidade de São Paulo perseguiu previamente também a concepção e implementação de um indicador síntese a respeito da exclusão social. Esse indicador-síntese resultou da combinação distintos índices como os da pobreza, violência, desemprego, escolaridade, alfabetização, desigualdade de renda e participação relativa de jovens em todos os 96 distritos administrativos em que se dividem os 10,5 milhões de habitantes.

Nesse sentido, a constituição do Banco de Dados do Cidadão foi fundamental para o êxito de toda a estratégia de inclusão social. Além de sua importância para a convergência de ações dos nove programas sociais, também foi necessária para proceder a integração e gestão inéditas das ações do governo paulistano com programas do governo do Estado de São Paulo e do governo federal<sup>41</sup>. Da mesma forma, a implantação de uma estrutura de gestão horizontalizada por parte da administração pública, com ênfase nas ações matriciais e consubstanciadas em projetos bem delimitados, com o objetivo de todo o processo de trabalho voltado para os segmentos destinatários da estratégia de inclusão, possibilitou unir a força dos governos locais com a vontade de participação da comunidade organizada em prol do enfrentamento do processo de exclusão social. Diante da descentralização do processo decisório e da gestão participativa, procurou-se atender ao gerenciamento das ações de governo, com a orientação por objetivos e uma regulação da cultura burocrática em favor de atribuições funcionais progressivamente comprometidas com metas de desempenho e responsabilização das coordenações e chefias.

Na esfera externa, ressalta-se a experiência de combinar a ação de diversos atores e organismos governamentais e não-governamentais com a implantação e o desenvolvimento de cada um do conjunto de nove programas que fazem parte da estratégia de inclusão social. Foram os casos decorrentes da implementação de programas fundados na articulação das ações integradas do governo municipal com as administrações regionais, os governos estadual e federal, empresas estatais, organizações da sociedade civil e organismos não-governamentais para desenvolvimento de programas e a sua avaliação e monitoramento<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Dois convênios internacionais realizados com a FAO e UNESCO concederam flexibilidade para testes de novas metodologias administrativas e de implementação de programas sociais. Ver mais em Pochmann, 2003.

<sup>41</sup> Destacam-se, por exemplo, a integração e articulação entre programas redistributivos municipais (renda mínima e bolsa trabalho), com programas estaduais (renda cidadã e apoio à família) e federais (agente jovem, programa de erradicação do trabalho infantil, bolsa escola, bolsa alimentação e bolsa família, primeiro emprego). Também houve integração a partir do gerenciamento de informações de parte do Banco de Dados do Cidadão com os programas federais de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, de alfabetização e de microcrédito.

<sup>42</sup> Ressalta-se a constituição do conselho municipal intersecretarial - que contou com onze secretarias municipais e quatro empresas públicas -, responsável pela construção da estratégia de ação e implementação matricial e territorial do conjunto dos programas sociais. Também se podem destacar que cada programa social foi desenvolvido contando com um grupo de representação civil

Por fim, a articulação com as comunidades locais para as ações de desenvolvimento regional foi fundamental para o abandono da lógica de políticas públicas pontuais, improvisadas e, muitas vezes, de natureza concorrencial, com elevado custo operacional. A ação efetiva e complementar em torno da responsabilidade social por parte das empresas, da colaboração com entidades de representação de interesses patronais e laborais e de uma rede de apoio de organismos governamentais locais (religiosas ou não) possibilitou valorizar a sinergia integradora no plano local em torno de distintas iniciativas de resgate da cidadania no município de São Paulo.

### **5.3.3 Especificidades na formulação das estratégias de desenvolvimento local, proteção social e inclusão**

A estratégia de inclusão econômica e social no plano local contemplou a gestão de um conjunto de nove programas que procuraram estar articulados e integrados entre si. Dessa forma houve o compromisso tanto pela universalização do acesso ao conjunto da estratégia de inclusão social como o rompimento da lógica assistencialista, residual e setorial das ações, geralmente reproduzidas pela dinâmica meramente eleitoral.

Para tanto, desenvolveram-se três diferentes eixos programáticos que buscaram normatizar e identificar tanto as portas de entradas (programas redistributivos) como as de saídas da condição básica da exclusão social (programas emancipatórios e de apoio ao desenvolvimento local) para o conjunto da população pauperizada e desempregada<sup>43</sup>. No primeiro eixo programático, que se referia à porta de entrada para a estratégia paulistana de inclusão social, localizava-se o conjunto de programas de natureza redistributiva que procurava combinar complementação temporária da renda com possibilidades de autonomização dos beneficiados.

Nesse caso, os programas de transferência de renda justificavam-se pela necessidade de atender a parcela da população mais excluída, que se encontrava prisioneira da emergência da sobrevivência. Sem a complementação de renda, esse segmento social dificilmente abandona as já consolidadas estratégias antiquadas de sobrevivência, que diariamente comprometem a maior parte do tempo da vida.

A partir do primeiro eixo programático, de garantia temporária de uma complementação de renda, construiu-se o segundo eixo comprometido com a emancipação social, política e econômica dos beneficiários. As portas de saída, nesse sentido, eram amplas e diversas, em conformidade com a natureza do processo de exclusão social na capital paulista.

Assim, para as famílias de baixa renda com dependentes de 0 a 15 anos de idade, há o programa Renda Familiar Mínima, enquanto para jovens de baixa renda e desempregados, com idade entre 16 e 29 anos de idade, existe o programa Bolsa Trabalho. Ambos programas estão vinculados à

para acompanhamento das ações e resultados. Foram os casos, por exemplo, dos programas de microcrédito e economia solidária. O programa São Paulo Confia foi organizado a partir de uma rede de apoio social à difusão de uma central de microcrédito na cidade de São Paulo, com a constituição de uma Organização Social Civil de Interesse Público (OSICIP), compreendida por cinco Centrais Sindicais (CUT, CGT, CGT-B, SDS e CAT), por banco privado (Santander) e por entidade patronal (CIVES), além da própria Prefeitura. Todas essas instituições foram integradoras de recursos necessários ao fundo de financiamento do microcrédito, ainda que maior parte tenha sido gerada com recursos orçamentários da Prefeitura de São Paulo. No caso ainda dos programas emancipatórios, como de capacitação ocupacional e oportunidade solidária forma constituídos fóruns específicos que operavam em rede. Assim, tanto na criação do fundo de fomento aos empreendimentos solidários no interior da central de crédito São Paulo Confia como o apoio técnico aos empreendimentos formados com as instituições parceiras foi possível com o Fórum de Economia Solidária, responsável, inclusive, pela organização e realização anual de uma feira para a apresentação das experiências na cidade de São Paulo.

<sup>43</sup> Para análise mais ampla ver: Pochmann, 2002; Pochmann, 2003.

educação, uma vez que garantem temporariamente a transferência de renda associada à ampliação da escolaridade e ao envolvimento com atividades comunitárias de pertencimento e protagonismo.

O programa bolsa trabalho, por exemplo, também procura atender aos jovens de baixa renda, por intermédio dos cursos pré-vestibulares gratuitos (Bolsa Trabalho Cursinho), integrado ao processo municipal de disponibilização de bolsas em universidades privadas (benefício da redução do imposto municipal sobre serviços – ISS) e públicas, como forma de contribuir na ampliação da escolaridade dos filhos pertencentes às famílias pauperizadas (Bolsa Empreendedor para projetos de pesquisa de universitários selecionados pelo Fórum das Universidades). Ainda no caso do programa Bolsa Trabalho, há também uma outra via direcionada à formação no local de trabalho dos jovens de baixa renda, seja na fase de conclusão do ensino médio ou universitário (Bolsa Trabalho Estágio), seja na condição de recém-formado (Bolsa Trabalho Emprego). Assim, a faixa que vai do recém-nascido até os 29 anos de vida passou a ser atendida por um conjunto de ações que visam elevar a escolaridade e preparar melhor o ingresso mais tarde do jovem de baixa renda no mercado de trabalho.

A partir da garantia de renda e de uma capacitação em atividades comunitárias, busca-se valorizar o protagonismo, o pertencimento e o apoderamento social dos segmentos pauperizados da população. Ao mesmo tempo, o esforço do poder público municipal direciona-se também ao oferecimento de condições próximas às verificadas somente nas famílias de classes de renda média e alta, que podem financiar a formação de seus filhos por mais tempo e, assim, possibilitar o ingresso no mercado de trabalho quando se encontram suficientemente preparados para ocupar as melhores vagas disponíveis.

Para as faixas etárias superiores existem os programas de garantia de renda associados à reinserção no mercado de trabalho por meio das alternativas de geração ocupacional e renda. O programa Operação Trabalho, por exemplo, volta-se aos desempregados de longa duração e com baixa renda, na faixa etária de 21 a 39 anos de idade, enquanto o programa Começar de Novo direciona-se aos desempregados de baixa renda e com 40 anos e mais de idade, buscando combinar a complementação temporária de renda com a formação para o trabalho assalariado, o trabalho autônomo, o empreendedor e o agente comunitário. No caso do desemprego de longa duração (8 meses e mais), deve-se considerar que o programa Operação Trabalho distingue-se por oferecer benefício de renda para quem participa das atividades de formação teórica e aprendizagem prática, assim como busca financiar o pagamento do transporte associado à qualificação necessária para a procura ativa por trabalho. Para o programa Começar de Novo também há a garantia de formação no local de trabalho para recém contratados com 40 anos de idade ou mais, bem como o financiamento de gastos com transportes na procura ativa por trabalho (Começar de Novo Emprego).

Reconhecendo-se o processo de emancipação dos beneficiários como um processo, percebe-se que para famílias do programa renda mínima, por exemplo, havia a difusão de conhecimentos básicos (alfabetização, economia doméstica e orçamentária, saúde e higiene, entre outros). Para beneficiários dos demais programas redistributivos havia a possibilidade de escolha de uma formação específica, após a passagem pelo módulo básico de dois meses de conhecimento geral (ética cidadania e cultura política e econômica).

Os módulos específicos compreendem o período de 4 a 10 meses, sendo voltados para as possíveis nas áreas de aprendizagem em empreendedorismo coletivo ou individual (programa Oportunidade Solidária), de capacitação profissional para o trabalho assalariado ou autônomo (programa Capacitação Ocupacional e de Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva) e para atividades comunitárias (agentes comunitários de lazer, ambiental, logística, entre outras). No caso dos beneficiários que precisarem de apoio financeiro para a montagem de um negócio, compra de equipamentos e vestimenta, capital de giro, entre outros, há a Central de Crédito Popular São Paulo Confia, cujo papel é o de conceder empréstimos a partir de taxa de juros

compatíveis com a capacidade de pagamento do tomador. Para isso opera por meio de agentes de créditos apoiados por agências localizadas nas regiões mais periféricas da cidade.

O terceiro eixo programático caracteriza-se por ser — na perspectiva da estratégia de inclusão social — o portal de saídas mais especificamente para a emancipação econômica, pois se trata de apoiar o desenvolvimento local, especialmente nas regiões em que se encontram os beneficiários dos programas redistributivos. Ao buscar a transformação dos locais de moradia e de possível exercício de trabalho, confere a possibilidade de reorganização geográfica das atividades produtivas e de novas formas de reinserção no mercado de trabalho. Isso, contudo, encontrava-se associado ao planejamento mais amplo do desenvolvimento econômico na cidade, com estímulos às cadeias produtivas intensivas em mão-de-obra e geradoras de negócios. Dessa forma, abrem-se espaços novos e necessários à absorção de beneficiários dos programas sociais em atividades de geração de trabalho e renda, o que resulta na possibilidade de emancipação econômica.

De um lado, o programa São Paulo Inclui constitui uma grande rede de intermediação de trabalho e negócios que se originam a partir da passagem dos beneficiários pelos programas redistributivos e emancipatórios. A articulação com o setor produtivo é fundamental, além da operacionalização de uma rede de oferta de vagas para que possam ser encaminhados todos os beneficiários que se capacitem a uma atividade assalariada, ou autônoma ou comunitária. De outro lado, o programa Desenvolvimento Local trata de articular e integrar atores sociais relevantes da cidade. Por intermédio dos Fóruns de Desenvolvimento Setorial são envolvidos os atores empresariais, trabalhadores e universidades em torno de medidas que visem o progresso de setores produtivos como têxtil, móveis, cargas, entre outros.

Com a requalificação técnica e gerencial dos negócios, há a elevação da competitividade empresarial e a incorporação de novas tecnologias, o que permite interagir com a contratação de parcela dos beneficiários dos programas sociais. Da mesma forma, os Fóruns de Desenvolvimento Local preocupam-se com o envolvimento da sociedade civil organizada nas mais distintas regiões geográficas da cidade, valorizando o apoderamento dos segmentos excluídos em torno da constituição de uma agenda popular de desenvolvimento local. A partir disso, a Prefeitura passa a incorporar na agenda governamental de gestão as propostas definidas especialmente nos fóruns locais.

### **5.3.4 Resultados da experiência de desenvolvimento local**

Para um período de quatro anos (2001 a 2004), a estratégia paulistana de inclusão social atendeu aos 96 distritos administrativos do município de São Paulo, atingindo 480 mil famílias. Em outras palavras, quase 20% da população paulistana (2 milhões de pessoas) foram atingidas direta ou indiretamente pela estratégia de inclusão social.

De cada 10 famílias que viviam na condição de pobreza na capital paulista, 8 foram beneficiadas pela intervenção matricial e integrada do poder público local, em parceria com a sociedade civil. Em função da larga cobertura dos programas sociais, houve, desde o início da implementação da estratégia de inclusão social, uma importante preocupação com possíveis impactos que a ação municipal poderia apresentar para a população.

Nesse sentido foi desenvolvida uma metodologia compatível com a preocupação de sistematicamente avaliar a eficácia e monitorar a efetividade nas metas sociais, bem como o acompanhamento referenciado de todo o processo administrativo e de possíveis resultados alcançados<sup>44</sup>. Para uma breve apresentação dos resultados observados ao longo da estratégia de

<sup>44</sup> Foram adotados três mecanismos de monitoramento e acompanhamento da implementação da estratégia de inclusão social no município de São Paulo: (i) em nível municipal (pesquisas com beneficiários, visitas e fiscalização de parte da Prefeitura, entrevistas com entidades parceiras e atores sociais relevantes), (ii) em nível externo nacional (seleção e contratação de quatro instituições

inclusão social no município de São Paulo, optou-se pela utilização de dados oficiais disponíveis, assim como das informações geradas por pesquisas amostrais especialmente realizadas com beneficiários dos programas sociais e agentes econômicos locais.

A partir da implementação dos programas sociais na capital paulista, tratou-se de procurar medir simultaneamente o impacto operacional proveniente do novo modelo de gestão da política social. Isso porque o padrão das políticas sociais no Brasil caracteriza-se, em geral, pela baixa cobertura social e pelo elevado custo meio de sua operacionalização. Um exemplo disso, pode ser verificado pelo antigo programa federal Bolsa Escola, que para transferir 15 reais mensais por criança exigia um custo operacional estimado em 7 reais para o município, uma vez que este era responsável pelas atividades de cadastramento, seleção, acompanhamento, desenvolvimento de atividades sócio-educacionais e monitoramento da frequência escolar do beneficiado. Ou seja, um custo operacional equivalente a cerca de 50% do valor transferido ao beneficiário. Da mesma forma, a baixa cobertura de parte da política social brasileira, tradicionalmente operada por intermédio de cotas de beneficiários, garantia o atendimento do preceito da focalização e não da universalização das ações públicas. Ainda a título de exemplo, cabe destacar do antigo programa federal (Bolsa Escola) que, para o município de São Paulo, disponibilizava uma cota de atendimento de apenas 79 mil famílias, quando na verdade existiam quase 300 mil famílias em condição de serem beneficiadas. A mesma coisa ocorre em relação ao programa do estado de São Paulo de complementação de renda (Renda Cidadã), com a disposição de uma cota de apenas 16 mil famílias beneficiadas para o município paulistano. Por meio da adoção de um novo modelo de política social, abandonou-se em São Paulo a limitada perspectiva da focalização em nome da universalização das ações. Somente o programa Renda Mínima municipal atendeu 320 mil famílias nos 96 distritos administrativos da cidade, contando com a participação compartilhada dos programas de complementação condicionada de renda dos governos federal e estadual, durante o período de 2001 a 2004. A coordenação municipal dos programas de complementação de renda associada à educação possibilitou expandir recursos públicos, ampliando positivamente a quantidade de famílias beneficiadas. Em 2004, por exemplo, de cada 10 reais aplicados nos programas de complementação de renda na capital paulista, 6 foram provenientes da Prefeitura Municipal, 3,5 reais do governo federal e meio real do governo estadual, enquanto em 2001, a totalidade dos recursos era do governo paulistano. Com isso, foi possível superar mais um dos vícios da política social tradicional de operar com elevado custo operacional. No município de São Paulo, toda a estratégia de inclusão social compromete 8% de todo o valor total aplicado<sup>45</sup>. Em síntese, um excelente resultado operacional, principalmente se comparado ao padrão tradicional das políticas sociais brasileiras.

No âmbito socioeconômico são identificados três impactos consideráveis que decorreram da implementação do conjunto da estratégia de inclusão social. Um dos impactos que teve grande importância no enfrentamento da pobreza diz respeito aos programas redistributivos (Renda Mínima, Bolsa Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo). Verificou-se, por exemplo, que a população beneficiada elevou consideravelmente a sua renda familiar total, resultando em valores bem acima da linha de pobreza estabelecida em 1,47 salário mínimo, sempre que somado o rendimento original com a complementação de renda paga pela Prefeitura. Dessa forma, a intervenção do poder público foi capaz de transferir recursos monetários em quantia suficiente para que as famílias alcançassem um rendimento médio mensal acima do limite da sobrevivência. Um outro importante impacto no âmbito socioeconômico relaciona-se ao local em que os beneficiários dos programas redistributivos gastam o recurso recebido. Conforme a geografia territorial dos gastos realizados pelos beneficiários, observa-se como o nível de atividade local foi afetado, uma vez que mais de 80% do total da complementação de renda têm sido efetuados na própria região de moradia, conforme pesquisa realizada com beneficiários dos programas

nacionais de pesquisa para acompanhar e avaliar os programas sociais) e (ii) em nível externo internacional (seleção e contratação de uma instituição para avaliar e monitorar os programas sociais).

<sup>45</sup> Para maiores detalhes ver: POCHMANN, 2003.

redistributivos. Por fim, em relação à percepção dos agentes econômicos locais, especialmente nos distritos administrativos atingidos pelos programas sociais, constata-se que a maior parte registrou melhora nos negócios. A ampliação do faturamento dos agentes econômicos locais terminou sendo atribuída, em grande medida, ao gastos adicionais realizados por parte da parcela beneficiada pelos programas redistributivos da Prefeitura de São Paulo. Não sem motivo, o efeito-renda decorrente dos programas sociais - geralmente associado ao maior gasto com bens alimentícios - terminou influenciando a própria arrecadação tributária municipal. De acordo com o levantamento realizado a partir da arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) foi possível constatar que o seu melhor comportamento esteve associado às regiões onde os programas sociais tinham sido implementados. Ainda sobre a análise socioeconômica dos programas sociais destacam-se também os impactos sobre o nível ocupacional e de rendimento. De um lado, observa-se que a redistribuição de renda nas famílias pobres implicou adição de consumo sobre produtos básicos, conforme foi apontada tanto pela pesquisa amostral realizada entre beneficiários dos programas sociais e agentes econômicos localizados nos distritos administrativos atingidos como pelos dados oficiais da arrecadação tributária municipal. De outro, o efeito-renda sobre as vendas indicou adição de produção que, por sua vez, foi acompanhada de maior demanda por trabalho.

A medir os efeitos decorrentes da adoção dos programas sociais no interior do mercado de trabalho foi aplicada uma metodologia capaz de identificar a interferência das políticas públicas no comportamento geral da ocupação e renda<sup>46</sup>. A despeito de no período analisado o ambiente macroeconômico ter sido muito desfavorável à elevação da ocupação e dos rendimentos reais dos ocupados, foram constatados três distintos impactos positivos. Em primeiro lugar, foi analisado o efeito-inatividade exercido tanto pela absorção de maior renda pelas famílias como pela diminuição da pressão da chamada mão-de-obra secundária no mercado de trabalho (crianças, jovens, mulher com dependentes pequenos, pessoas de mais idade, entre outras). Assim, a taxa de inatividade (relação entre a população inativa e a população em idade ativa), tenderia a ser maior para determinadas faixas etárias quanto maior for o acréscimo na renda familiar. Como decorrência do efeito inatividade, pode-se observar, em segundo lugar, o efeito-rendimento que resultou da menor pressão na concorrência entre a mão-de-obra disponível para os mesmos postos de trabalho existentes. Diante da permanência de um mesmo nível de ocupação e de custo de vida, programas de garantia de renda influenciaram positivamente o nível de rendimento médio real, a partir da redução na concorrência entre os trabalhadores ocupados e desempregados. Da mesma forma, sem a presença dos programas sociais haveria maior quantidade de pessoas ingressando no mercado de trabalho e diante do mesmo nível de ocupação, o aumento da competição no interior do mercado de trabalho depreciaria o rendimento médio real dos ocupados. Por fim, mediu-se o efeito-ocupação gerado pelos programas sociais, a partir da ampliação do rendimento e, por consequência, do consumo do conjunto das famílias pobres. Nesse sentido, o impulso adicional ao consumo local - especialmente nas camadas mais pobres da população e nas regiões mais periféricas - ocorreu naturalmente tendo em vista que os segmentos sociais atingidos pelos programas sociais possuem menor propensão à poupança. O que, em síntese, contribuiu para ampliar o nível de produção e das vendas, trazendo, em contrapartida, a elevação no volume de ocupados. Em função disso tudo, constatou-se, em maior ou menor medida, um conjunto de efeitos positivos no interior do mercado de trabalho, especialmente quando a economia registrou alguma expansão. Em realidade, os programas sociais da Prefeitura de São Paulo, conduzidos por intermédio da SDTS, terminaram atuando muito mais como efeito anti-cíclico do que geradores de impactos pró-ciclo, face à desfavorável situação econômica nacional, causadora de elevado desemprego e da queda no rendimento real dos ocupados.

Assim, notou-se, por exemplo, que a taxa de desemprego no município paulistano teria sido maior do que foi, caso os programas sociais não estivessem sido aplicados pela SDTS. Estimou-se, por exemplo, que o desemprego seria, em média, 8,5% superior ao registrado no mês de dezembro de 2002, conforme a Pesquisa de Emprego e Desemprego da Fundação Seade e Dieese.

<sup>46</sup> Sobre isso ver: SCHMID, *et alii*, 1996; MÄAREK, 1994.

Em síntese, observa-se que, em vez de 17,7% da População Economicamente Ativa no município de São Paulo estar desempregada, o universo tenderia a ser maior, com taxa estimada de 19,2% de desemprego, sem a presença dos programas sociais da Prefeitura de São Paulo. Isso ocorreu fundamentalmente por conta da combinação dos três efeitos (inatividade, ocupação e rendimento) que atuaram no interior do mercado de trabalho paulistano. Da mesma forma, foi estimado efeito-rendimento sobre o mercado de trabalho paulistano, a partir da aplicação dos programas sociais da Prefeitura de São Paulo. O comportamento do rendimento médio dos ocupados poderia ser outro, sem os programas sociais, conforme observado durante o período de janeiro de 2001 a novembro de 2002. Em novembro de 2002, por exemplo, estimou-se que o poder aquisitivo do rendimento dos ocupados no município de São Paulo seria, em média, 4,1% inferior ao efetivamente registrado.

No caso da educação, os resultados foram também positivos. Os programas Renda Mínima e Bolsa Trabalho visavam ampliar a escolaridade, buscando propiciar condições que estimulem a postergação do ingresso no mercado de trabalho, conforme se verifica que para a camada mais rica da população tende a colocar seus filhos em contato com o trabalho, na maioria das vezes, tão somente depois de completarem o ensino superior. Mesmo nos programas Operação Trabalho e Começar de Novo, mais direcionados à construção de novas formas de geração de trabalho e renda, observam-se que os beneficiários analfabetos e de baixa escolaridade têm acesso às ações de combate ao analfabetismo e de supletivo, como forma de avançar a escolaridade. Ademais, contam também com a oferta de cursos de capacitação ocupacional no trabalho assalariado, ou no trabalho autônomo, ou no empreendedorismo ou nas atividades comunitárias. Tal oportunidade também é estendida aos beneficiários dos programas Bolsa Trabalho e aos responsáveis dos filhos beneficiários pelo programa Renda Mínima. Conforme pesquisa amostral realizada com beneficiários dos programas sociais, constata-se a forte identidade dos programas com o enfrentamento da pobreza e a valorização da educação. Isso foi considerado pela própria população atendida pelos programas sociais. Nota-se também que um outro impacto educacional decorrente dos programas sociais relacionou-se com o comportamento das vendas de passes escolares. Conforme estudo realizado com dados primários da Secretaria Municipal de Transportes, houve maior elevação na venda de passes escolares nas regiões atendidas com os programas sociais da SDTS. Por fim, tratou-se de buscar avaliar os possíveis efeitos decorrentes dos compromissos que os beneficiários dos programas sociais possuem com a educação. São os casos, por exemplo, dos programas Renda Mínima e Bolsa Trabalho, cujo conjunto de beneficiários possui a responsabilidade de manter a frequência escolar. Pode-se observar, por exemplo, uma queda tanto na evasão escolar e na reprovação, com simultânea elevação na taxa de aprovação escolar. Isso foi mais intenso em regiões atendidas pelo programas sociais, conforme dados primários da Secretaria Municipal de Educação. Em função disso, a elevação desigualdade que existia em termos de desempenho entre as crianças que estudavam na periferia em relação às que estudavam no centro da cidade foi sendo gradualmente reduzida. Em 2003, por exemplo, após dois anos e meio de adoção da estratégia de inclusão social, pode-se verificar que não há mais desigualdade nos desempenhos escolares entre estudantes da periferia e centro da cidade paulistana.

Com relação ao âmbito sociocultural são apresentados os principais impactos referentes à implementação dos programas sociais. O primeiro refere-se à contribuição que os programas sociais ofereceram ao resgate da cidadania e à credibilidade do poder público. Constatou-se, inicialmente, o quanto era elevado o descrédito de parte do poder público, especialmente entre os segmentos mais pauperizados da população. O passado certamente comprovou como o poder público desconsiderava os anseios dos excluídos no município de São Paulo. Ao mesmo tempo, a camada empobrecida da população apresenta crescente perda de confiança em si própria, com baixa auto-estima. A implementação dos programas sociais nas regiões mais periféricas e para população mais pauperizada foi uma novidade em termos de impactos socioculturais. Por meio de uma pesquisa amostral realizada com beneficiários dos programas sociais, constatou-se que uma parcela dos entrevistados não acreditava que seria atendida pela intervenção da Prefeitura. Da mesma forma, identificou-se também a importância dos programas sociais na melhoria da situação familiar e comunitária. A percepção a respeito do exercício da cidadania não foi

desprezível, considerando-se o comprometimento da estratégia de inclusão social com a emancipação social, política e econômica da população-alvo. Dessa forma tornou-se possível a construção dos direitos compartilhados, o que representa uma conquista democrática fundamental, em que os pobres deixam de ser mera massa de manobra do velho clientelismo e assistencialismo eleitoral para se transformar em atores de novas trajetórias de cidadania<sup>47</sup>.

Um segundo impacto sociocultural relacionou-se com o processo de inclusão bancária que foi gerado pelos programas sociais. Verificou-se que do total de contas do Banco do Brasil (agente financeiro dos programas sociais da Prefeitura de São Paulo), cerca de 1/4 eram de beneficiários dos programas sociais. Isso não deve ser desprezado, considerando-se que no Brasil algo em torno de 25% do total da população não possuem acesso aos bancos. Além disso, registra-se que em São Paulo - assim como em todo país -, ocorre uma forte concentração geográfica na distribuição das agências bancárias. Nas regiões mais centrais da cidade há, por exemplo, uma agência bancária para cada 2 mil pessoas residentes, enquanto nas regiões periféricas existe somente uma agência bancária para cada aglomeração de mais de 20 mil pessoas residentes, sem considerar ainda que 10% do total dos distritos administrativos não possuem sequer agência bancária. Com a implementação dos programas sociais houve aumento no atendimento bancário nas regiões mais distantes do centro, bem como ocorreu uma maior circulação de recursos monetários nas regiões beneficiadas por intermédio do auto-atendimento bancário. Diante dos postos de auto-atendimento, a população beneficiada passou a utilizar o cartão bancário que acompanha os programas sociais para resgatar seus benefícios monetários, assim como para realizar pagamentos de despesas. Ademais, deve-se considerar que, conforme pesquisa amostral realizada com beneficiários dos programas sociais da Prefeitura de São Paulo, 21,2% informaram que recebem o benefício monetário no mesmo local onde residem e que 76,9% recebem em outros distritos administrativos. No centro da cidade, no entanto, somente 1,9% do conjunto dos beneficiários sacam o benefício monetário. De outra forma, constata-se que o curso da inclusão bancária não se deteve apenas e tão somente no acesso ao circuito de recebimento e pagamento de despesas por parte da população pauperizada. Também houve avanços relacionados à experiência do microcrédito desenvolvida pela Central de Crédito Popular (São Paulo Confia), especialmente na indução e fomento de atividades produtivas geradoras de trabalho e renda nas favelas. Por intermédio de postos avançados nas regiões periféricas, os agentes de crédito da São Paulo Confia são capazes de identificar as oportunidades de negócios, ajudando no financiamento dos empreendimentos novos e os já constituídos. Em pesquisa realizada em 2003 junto a tomadores de empréstimos do São Paulo Confia, observou-se que 72,2% deles conseguiram ampliar o faturamento em seus pequenos negócios. Além disso, deve-se considerar também que a existência de linhas variadas de microcrédito (0,48% de juros ao mês para negócios oriundos de beneficiários dos programas sociais, 1% ao mês para cooperativas e 2% ao mês para trabalhadores ambulantes) possibilitou atender mais e melhor a população empreendedora de baixa renda. Além de o valor emprestado ser relativamente reduzido, constata-se também que os grupos solidários representaram uma via adequada e melhor organizada tanto para garantia do sucesso dos empreendimentos realizados como para a reduzida taxa de inadimplência (menos de 3%, em média).

Como terceiro impacto sociocultural identificado encontra-se a temática da insegurança protagonizada pela violência. Quando se relacionam os distritos administrativos beneficiados pelos programas sociais e os distritos ainda não atendidos, observa-se o impacto preciso nas mortes violentas. Sabe-se que de acordo com as informações oficiais (Pro-AIM), a cidade de São Paulo vinha, até o ano de 2000, apresentando uma tendência de aumento na taxa de homicídio, que passou de 50 assassinatos por 100 mil habitantes no período de 1997/98 para 57,3 por 100 mil habitantes entre 1999/2000. A partir daí, a taxa de homicídio começou a cair, representando em 2003, por exemplo, 4.999 mortes violentas, enquanto em 2000 eram 5.990 assassinatos. A redução nas mortes violentas na cidade de São Paulo ocorreu simultaneamente à implementação

<sup>47</sup> Para uma discussão mais detalhada e profunda sobre a concepção de direitos entre a população atingida pelos programas sociais no município de São Paulo ver: CAMPOS, 2004.

dos programas sociais, observando-se, por exemplo, que as maiores quedas na taxa de homicídio foram nas regiões beneficiadas pela estratégia de inclusão da SDTS. Quanto maior o tempo de existência dos programas sociais nas regiões geográficas analisadas, maiores foram os sinais de redução na taxa de homicídio, o que indicou o quanto o combate à exclusão pode ser feito por políticas sociais e não apenas e tão somente por meio da repressão policial.

Na maior parte das vezes, a visão conservadora acerca do papel das políticas públicas associa a aplicação de recursos na área social simplesmente ao gasto assistencial improdutivo, equivalente a outro qualquer tipo de despesa. Isso ocorre, talvez, porque se desconsidera que o gasto na área social tem uma relação estreita com o investimento, especialmente em termos de seus retornos ocupacionais, educacionais, culturais, entre outros, conforme apresentado anteriormente. Sabe-se, *a priori*, que o dinheiro bem gasto operacionalmente pelo governo incentiva a geração de renda maior do que a quantidade inicialmente existe pela dinâmica privada, uma vez que o gasto público estimula a demanda de parte do setor privado e o consumo das famílias, alimentando um ciclo virtuoso na produção e, na seqüência, na ocupação e renda. Da mesma forma que parcela importante do gasto público retorna ao governo por meio da arrecadação tributária, já que a maior geração de renda amplia a base fiscal, observa-se que o desenvolvimento dos programas redistributivos que buscam a emancipação social, política e econômica da população-alvo produzem retorno aos investimentos realizados. Os complexos das políticas sociais como assistência, saúde, segurança pública e educação foram atingidas direta e indiretamente pelos reflexos positivos decorrentes da aplicação dos programas sociais na cidade de São Paulo. Assim, a garantia de renda em quantias consideráveis para um conjunto expressivo da população excluída tem impactos diretos e indiretos, reduzindo, por exemplo, a necessidade de recursos na área hospitalar e de medicamentos, especialmente nos casos de doenças vinculadas à subnutrição, bem como na esfera educacional, sobretudo em relação à diminuição da repetência e evasão escolar e ainda na esfera da segurança pública, com a queda na taxa de mortes violentas, entre outras. Em síntese, registra-se a presença de importantes retornos em termos da contenção dos gastos e da elevação da receita pública ante à ação preventiva decorrente de uma estratégia de inclusão social, como a verificada na cidade de São Paulo. Conforme pesquisa realizada em 2002, foi possível constatar que, para o total de recursos aplicados nos programas redistributivos, 10,7% retornaram ao caixa do governo municipal, sem considerar o adicional na arrecadação estadual e federal. Também foi possível observar que uma quantia equivalente a 6% do total dos recursos investidos pelos programas redistributivos terminou sendo economizada por decorrência dos efeitos sobre a educação (redução da evasão e repetência escolar) e a saúde (diminuição relativa dos gastos com medicamentos e atenção hospitalar vinculado às doenças associadas à subnutrição). Tudo isso, sem contabilizar que um jovem beneficiado pelo programa bolsa trabalho é receptor de uma garantia de quase 180 reais mensais, acrescida de aprendizagem teórica e prática em atividades comunitárias e solidárias, voltadas para o protagonismo e o pertencimento à localidade em que vive. O contrário disso ocorre, em geral, nas ações de parte da Febem, que custam, em média para cada jovem atendido, a quantia de quase 1,4 mil reais mensais.

Por fim, ressaltam-se os efeitos financeiros advindos dos programas emancipatórios e de apoio ao desenvolvimento local. Toda vez que um beneficiário foi atendido por um dos programas redistributivos, ele teve possibilidade de participar de alguma atividade orientada à cidadania e para a geração de trabalho e renda, o que tende a resultar numa economia de recursos considerável para o poder público municipal. Quando se considera o conjunto dos resultados alcançados pela capacitação efetuada tanto pela incubação de empreendimentos autogestionários como na formação para trabalho assalariado, comunitário e autônomo, acrescido dos empréstimos realizados pela Central de Crédito São Paulo Confia e das ações de desenvolvimento local, chega-se a uma economia de recursos para os cofres públicos e algum retorno em termos de tributos arrecadados. No período de dezembro de 2001 a fevereiro de 2004 foram abertas quase 200 mil novas vagas formais de trabalho assalariadas no município de São Paulo. Desse total, 2/3 foram geradas nas regiões periféricas, quando até o ano 2000, a cada 10 vagas abertas, 7 eram na região central e somente 3 na periferia da cidade. A construção de novas centralidades para a expansão econômica e ocupacional no interior da cidade de São Paulo veio acompanhada de uma

melhor aplicação dos recursos. Constatou-se, por exemplo, que a cada 10 reais investidos pela estratégia de inclusão social, dois reais retornaram aos cofres públicos por meio da arrecadação tributária ou da economia de despesas nas mais diversas áreas.

Por muito tempo no Brasil, a população excluída tem sido recorrentemente usada como uma espécie de massa de manobra por parte das elites dirigentes, não interessando, portanto, a adoção de políticas públicas capazes de romper com o circuito da dependência, do clientelismo e do paternalismo político. A estratégia de inclusão social do município de São Paulo partiu do pressuposto de que sem a emancipação política, social e econômica da população excluída, todo o avanço não seria pleno. Por isso, desde o início da implementação da estratégia de inclusão social ocorrido a partir do primeiro trimestre de 2001, interessou acompanhar, avaliar e monitorar o desenvolvimento dos programas sociais e seus impactos na população-alvo. A autonomia dos beneficiados para se manifestarem, assim como a inclusão e o apoderamento nos fóruns de desenvolvimento local constituíram passos necessários e fundamentais da de uma estratégia de alcançar a condição de emancipação social, política e econômica. Todos os nove programas possuem periódicas avaliações, realizadas geralmente junto ao conjunto da população beneficiada. Desejou-se investigar, para melhorar, sempre que necessário e possível, a forma de atendimento dos programas sociais, bem como a recepção da população-alvo acerca do conteúdo dos cursos de aprendizagem teórica e prática. De acordo com a série de investigações realizadas entre 2001 e 2004 com a população beneficiada pelo conjunto da estratégia de inclusão social chegou-se a uma conclusão a respeito dos impactos associado à concepção e exercício dos direitos por parte da população-alvo. Significa, em última análise, uma mudança quase que cultural, posto que se concebeu a política social como direito e não como dádiva assistencial, paternalista e clientelista. Mesmo assim, a capital paulista continuou a registrar desemprego e exclusão social, embora isso ocorresse em bases menores até então.

#### **5.4 Base para uma tipologia de iniciativas do desenvolvimento local, proteção e inclusão social**

Um dos aspectos a serem ressaltados nesta investigação diz respeito aos tipos de iniciativas analisados pelo desenvolvimento local. Embora o objetivo estratégico tenha sido originalmente o desenvolvimento local, os resultados alcançados dificilmente podem ser comparados, seja pelo grau de expansão econômica, seja pela situação de proteção e inclusão social., seja pela natureza do desenvolvimento local.

Certamente, razão de ordem econômica e social, bem como as especificidades históricas em cada localidade, devem ser consideradas no seu conjunto, revelando tipos de iniciativas distintas<sup>48</sup>. Se tomar como referência o tema do desenvolvimento local pode ser enumerado o seguinte aspecto que podem permitir a constituição de uma base de tipologia a partir das iniciativas correspondentes às três experiências locais:

- (i) Temporalidade e contexto político comprometidos com a expectativa de promoção do desenvolvimento local;
- (ii) Contexto econômico em que se busca a promoção do desenvolvimento local;
- (iii) Contexto social em que se manifesta o processo de reprodução da exclusão;
- (iv) Atores e representações sociais existentes e construídas politicamente pelo processo do desenvolvimento local;

<sup>48</sup> Sobre isso, ver: Estivill, 2003; Observatório dos direitos do cidadão, 2005; Fedozzi, 2005; Pochmann, 2004.

- (v) Projetos de ação e grau de envolvimento e participação da comunidade no processo de apoio ao desenvolvimento local;
- (vi) Concepção e objetivos das políticas econômicas e sociais adotadas em relação às finalidades de proteção e inclusão social;
- (vii) Nível de integração e matricialidade do conjunto de políticas públicas adotadas no plano local;
- (viii) Consistência, visibilidade e sistematização dos resultados que possibilitem o monitoramento e avaliação dos projetos de apoio ao desenvolvimento local com inclusão e proteção social;
- (ix) Grau de coerência entre começo, meio e fim do projeto de apoio ao desenvolvimento local;
- (x) Capacidade de formação e difusão de metodologias de desenvolvimento local e proteção social e inclusão.

A qualificação dos tipos de iniciativas pesquisadas permite indicar um conjunto de situações muito heterogêneas, especialmente porque se tratam de especificidades territoriais, como nos casos:

- (i). da exclusão e subdesenvolvimento rural (agropecuária empresarial e agricultura familiar) no sul do país;
- (ii). da marginalidade e atraso socioeconômico urbano na região metropolitana nordestina e
- (iii). da apartação social e degradação econômica em áreas metropolitanas do sudeste com investimentos em novas tecnologias.

Ademais, as experiências analisadas de desenvolvimento local, inclusão e proteção social continham concepções distintas em termos de começo, meio e fim das políticas públicas. Em síntese, percebe-se que no sul do país houve a preocupação em buscar a promoção da inclusão pela participação e acesso a políticas públicas já existentes em áreas de decadência econômica, enquanto no nordeste destacou-se a perspectiva de elevar o nível das atividades econômicas como condição necessária para aliviar o atraso e viabilizar a inserção competitiva dos segmentos sociais marginalizados.

**Quadro I. Base para uma tipologia de iniciativas de desenvolvimento local**

<b>Itens</b>	<b>Metade norte do RS</b>	<b>Fortaleza</b>	<b>São Paulo</b>
(i) processo de exclusão econômico e social	Exclusão rural e apoio à agricultura familiar	Marginalidade e apoio à indústria intensiva em baixo custo	Apartação social e bloco de investimentos em novas tecnologias
(ii) gênese das experiências de desenvolvimento local, proteção social e inclusão	Organização da agricultura familiar e difusão do crédito rural	Organização e articulação empresarial e difusão de subsídios fiscais e trabalhistas	Organização e articulação popular e difusão da transferência de renda
(iii) especificidades da formulação das estratégias de desenvolvimento local, proteção social e inclusão	Programa de Viabilização de Espaços Econômicos para População de Baixa Renda	Pacto de Cooperação do Ceará e programas de atração de empresas	Estratégia paulistana de inclusão social
(iv) resultados das diferentes estratégias de desenvolvimento local	Inibiu o êxodo rural associado à pluriatividade, à ocupação não agrícola e aos ganhos de produtividade	Ampliação do nível de atividade econômica e do emprego	Redução da desigualdade e fortalecimento das atividades econômicas na periferia da cidade

Cabe, por fim, cabe destacar que na região metropolitana de São Paulo foi relevante a combinação entre o salto dos investimentos tecnológicos e o enfrentamento da desigualdade da população submetida às condições de apartação social, especialmente na periferia da cidade. O quadro a seguir permite observar sinteticamente as três experiências de desenvolvimento local.

No âmbito mais geral, no entanto, deve-se observar em que medida a somatória das iniciativas de desenvolvimento local impacta positivamente no desenvolvimento nacional. A partir daí pode-se considerar o papel que o desenvolvimento local tende a oferecer em relação à proteção e inclusão social para além do espaço determinado.

Conforme observado no quadro anterior, as iniciativas de desenvolvimento local, ainda que muito diversas, podem ser analisadas segundo uma base de tipologias, seja como estímulo ao crédito e à participação, seja como subsídios aos negócios empresariais, seja como transferências de renda associadas ao protagonismo das famílias urbanas de baixa renda. Nesse sentido, a base de tipologia pode ajudar a compreender os desafios das iniciativas comprometidas com o desenvolvimento local, a inclusão e proteção social.



## 6. Considerações gerais e recomendações

A opção de investigar três iniciativas selecionadas que permitem retratar o esforço local em torno do desenvolvimento permite verificar distinções importantes em relação à problemática da proteção social e a inclusão. Especialmente no caso brasileiro que completou um quarto de século de ausência de projeto nacional de desenvolvimento e cujos sinais de exclusão social tornaram-se cada vez mais complexos, percebe-se que a proliferação de iniciativas locais indica que não se trata de uma sociedade imobilizada, mas atuante e preocupada com o enfrentamento do grave quadro social e econômico do país.

Após cinquenta anos de elevado crescimento econômico - em grande medida resultado do projeto nacional de industrialização e urbanização ocorrido entre 1930 e 1980 -, o Brasil passou a apresentar diversas iniciativas de protagonizar o desenvolvimento local, mesmo que sem a devida existência de políticas nacionais direcionadas para isso. Com a proliferação de inúmeras ações localizadas, cada espaço territorial procurou, em maior ou menor medida, alcançar resultados superiores aos evidenciados no plano nacional.

Não foi por outro motivo que o processo de sinergia nacional terminou sendo vocalizado para o exercício das iniciativas locais. Ao mesmo tempo em que o conhecimento dessas experiências permite constatar a enorme heterogeneidade nos procedimentos e resultados, percebe-se a extrema riqueza e dinamicidade das comunidades e das representações políticas voltadas para a expansão econômica associada à elevação do bem estar social.

Ademais, a construção de uma tipologia do desenvolvimento local, proteção social e inclusão, a partir do estudo de caso de três experiências emblemáticas de processos regionais diversos, possibilitou oferecer uma nova abordagem metodológica que possibilite auxiliar tanto na avaliação de iniciativas como na proposição de modalidades atinentes às especificidades locais. Essa, pelo menos, foi uma das principais motivações para o desenvolvimento da presente pesquisa, uma vez que se torna possível contrastar com outras experiências de desenvolvimento local em outras regiões do mundo.

Para a realidade nacional, observa-se que o descompasso nos resultados em termos de proteção social e inclusão revela perspectivas bem distintas na construção da proposta de desenvolvimento local. Em maior ou menor medida, as três iniciativas estudadas registraram a existência de dinâmica participativa, embora constituída com distintos atores sociais.

Tendo em vista a situação nacional de baixo crescimento econômico, nota-se que as iniciativas analisadas terminaram concedendo maior ênfase na promoção do desenvolvimento local que a proteção e inclusão social propriamente dita. De certa forma, salvo a experiência paulistana, prevaleceu certa visão determinista que indicaria a expansão econômica como condição quase que auto-suficiente para o desenvolvimento social.

Por outro lado, deve-se também considerar que as iniciativas locais apresentam dificuldades para desenvolverem planos estratégicos totalizantes, pois, na maioria das vezes, prevalece um ou outro aspecto central na promoção do desenvolvimento, como se tudo mais fosse ocorrer automaticamente. Em parte, não se pode menosprezar a limitada e reduzida capacidade local na promoção do desenvolvimento, tendo em vista a tradição brasileira de remeter ao plano da localidade a responsabilidade zeladora das atividades e pouco promotora.

De todo o modo, a identificação de padrões sub-nacionais de desenvolvimento desde a década de 1980 permite considerar que a manifestação de novas e complexas modalidades de exclusão social exigem participação e cooperação das forças vivas no plano local, bem como o redesenho de políticas específicas para a combinação de crescimento econômico com avanços sociais. Por conta disso, chega-se a quatro recomendações construídas a partir da presente investigação.

§A primeira delas situa-se no plano da constituição de um observatório de análise, monitoramento e acompanhamento das inúmeras e distintas iniciativas de desenvolvimento local no Brasil. A partir das bases de uma tipologia comum, seria extremamente funcional a constituição de um banco de dados que permitisse acompanhar sistematicamente a constituição e evolução do desenvolvimento em novas bases geográficas no país.

Por conta disso, poderiam, por exemplo, ser corrigido, quando necessário, meta e rota de intervenção no plano local, estadual e federal, bem com buscar constituir convergências entre o conjunto de ações levadas adiante no âmbito nacional. As unidades federativas brasileiras, como os estados e a União possuem secretarias e ministérios relacionados à promoção do desenvolvimento e proteção social e inclusão, porém não detém conhecimento sistemático, atualizado e nem banco de dados sobre as experiências e evolução das iniciativas locais, o que termina gerando mais atribuições sem, necessariamente, sinergias convergentes.

A segunda recomendação atende aos requisitos investigativos a respeito da natureza e dimensão dos resultados do desenvolvimento local em termos da proteção social e inclusão. A escassez de fontes de investigação oficial e de indicadores consolidados no plano local termina dificultando o acompanhamento e a avaliação plena do conjunto dos acontecimentos no âmbito local, bem como torna muito complexa a comparação mais abrangente dos efeitos sociais e da inclusão decorrente do desenvolvimento.

Nesse sentido, caberia a constituição de uma matriz de indicadores capaz de ser adotada em cada uma das iniciativas de desenvolvimento local. A captura e sistematização dessas informações a partir de uma banco de dados abririam novas possibilidades para o exercício de análises e interpretações sobre o avanço ou não da proteção social e inclusão.

A terceira recomendação se enquadra no âmbito das políticas públicas implementadas pelas iniciativas de desenvolvimento local. Questões como a natureza das políticas adotadas, os critérios definidos para a sua implementação e os resultados em termos de efetividade, eficácia e eficiência estão ainda por serem respondidas.

O conhecimento e acompanhamento das políticas públicas adotadas pelas iniciativas de desenvolvimento local seriam extremamente positivo tanto para conhecer o surgimento e evolução de novas políticas públicas com poder indicar experiências mais exitosas a regiões carentes de desenvolvimento local. A combinação de esforços das ações já existentes talvez possa servir de referência para um novo marco em termos de construção e difusão de políticas públicas num país que se move diante de situações de elevada desigualdade e exclusão social.

Por fim, a quarta recomendação enquadra-se na esfera da capacitação e formação de quadros técnicos adequados à promoção do desenvolvimento local com proteção e inclusão social. Não apenas se deve considerar a necessidade de constituição sistemática de metodologias de formação e capacitação totalizante de quadros técnicos que possam contribuir na montagem de planos e envolvimento da comunidade local, como a organização de rede voltada ao apoio técnico e de assessoramento superior das experiências iniciais e já em curso.

Dentro da perspectiva nacional da formação dos agentes de desenvolvimento econômico e social no plano local, cabe tanto a possibilidade da constituição de cursos de médio longo prazos, como de menor tempo visando por em prática menos desigual do novo regionalismo no Brasil. Para isso, no entanto, a formação técnica ganha relevância, uma vez que se trata de uma nova modalidade do desenvolvimento, não mais dependente exclusivamente do poder central.

## 7. Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R & VEIGA, J. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do PRONAF. São Paulo: IPE/USP, 1998.
- ABRAMOVAY, R. Obstáculos ao desenvolvimento territorial. In: *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 13 de março, 2000.
- AFFONSO, R. & SILVA, P. (orgs.) Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap, 1995
- ALBUQUERQUE, R. Viabilidade do Nordeste no século 21?. In: VELLOSO, J (org.) *Brasil 500 Anos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.
- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. Fortaleza: UFC/CAEN, 1999.
- AMARAL FILHO, J. et all Base conceitual para concessão de incentivos no Ceará. Fortaleza: Seplan/Ipece (TD 3), 2003.
- AMARAL FILHO, J. Incentivos fiscais e políticas estaduais de atração de investimentos. Fortaleza: Seplan/Ipece (TD 8), 2003.
- ANDRADE E SILVA, J. Projetos para o Brasil. São Paulo: Publifolha, 2000.
- ANJOS, F. Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no sul do Brasil. Pelotas: EGUFPEL, 2003.
- AQUINO, T et all. PRONAF: política agrícola discriminatória? IX ENEP, Uberlândia, 2004.
- AROCENA, J. Discutindo a dimensão local. In: *Caderno de CLAEH*. Montevideú, 1992.
- ARRETICHE, M. & RODRIGUEZ, V. Descentralização das políticas sociais no Brasil. São Paulo: Fundap, 1999.
- BANCO DO NORDESTE Competitividade da indústria têxtil no Nordeste. Fortaleza, BNB, 1997.
- BANCO DO NORDESTE Crescimento com inserção social. Fortaleza, BND, 2001.
- BANCO DO NORDESTE Nordeste: desafios e oportunidades. Fortaleza: BNB, 2003.
- BANCO DO NORDESTE O segmento de malharia da indústria têxtil no Nordeste. Fortaleza, BNB, 1999.
- BAVA, S. (org.) Desenvolvimento local. São Paulo: I.Pólis, núm. 25, 1996.
- BELIK, W. et all O emprego rural nos anos 90: In: PRONI & HENRIQUE, op cit, 2003.
- BELIK, W. Muito além da porteira. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.
- BELLUZZO, L. & ALMEIDA, J. Depois da queda. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

- BITTENCOURT, G. Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Campinas: IE/UNICAMP, 2003.
- BNDES A indústria de calçados no estado do Ceará. Rio de Janeiro, mimeo. 2001.
- BRANDÃO, C. A dimensão espacial do subdesenvolvimento. Campinas: IE/UNICAMP, 2003.
- BROSE, M. Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas: nove anos de experiência do projeto Prorenda Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul. Santa Cruz: EDUNISC, 1999.
- BROSE, M. Avaliação em projetos públicos de desenvolvimento local. In: FISCHER, T. (org) *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*. Salvador: Casa DE QUALIDADE, 2002.
- BROSE, M. Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local. Santa Cruz: EDUNISC, 2000.
- BUONFIGLIO, M. & DOWLING, J. Reestruturação produtiva na industria de transformação do nordeste. João Pessoa. Editora Manufatura, 1999.
- CAIADO, A. Desconcentração industrial regional no Brasil. Campinas: IE/UNICAMP, 2001.
- CAMPOLINA, C. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. Brasília: (TD, 375). IPEA, 1995.
- CAMPOLINA, C. A nova geografia do Brasil. In: VELLOSO, J. *Brasil: 500 anos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.
- CAMPOS, L. et all Identificação e avaliação de aglomerações produtivas. Recife: BNB, 2003.
- CANO, W. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil. Campinas: Editora da UNICAMP, 1985.
- CARDOSO, F. & FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARLEIAL, L. et all. Integração, região e regionalismo. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1984.
- CARNEIRO, M. Política de desenvolvimento e o “novo rural”. In: CAMPANHOLA, C. & SILVA, J. (Orgs.) *O novo rural brasileiro*. Jaguariúna: IE/Campinas, 2000.
- CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise. São Paulo: Unesp, 2002.
- CASTILLO, R. Exportar alimentos é a saída para o Brasil. In: ALBUQUERQUE, E. (org.) *Que país é esse?*. São Paulo: Editora Globo.
- CHACON, V. A construção da brasilidade. São Paulo: Marco Zero, 2001.
- COSTA, M. Industrialização e mercado de trabalho. Fortaleza: CETREDE, 2000.
- COUTINHO, L. Inserção competitiva do nordeste. Fortaleza: BNB, 2004.

- DELGADO, G. & CONCEIÇÃO, J. Políticas de preços agrícolas e estoque de alimentos. RPD, núm. 108. Curitiba. 2005
- DIAS, D. & AMARAL, C. Mudanças estruturais na agricultura brasileira. In: BAUMANN, R. (org.) *Brasil: uma década de transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- DIAS, G. As dores da transição. Rio de Janeiro: Revista Globo Rural, 2000.
- DIEGUES, F. A revolução brasflica. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.
- DINIZ, C. & BASQUES, M. A industrialização nordestina recente e suas perspectivas. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2004.
- DOMINGUES, A. et all Elementos para uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar. In: *RSP*, ano 52 (2), Brasília: ENAP, 2001.
- DOWBOR, L. A formação do capitalismo dependente no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- DOWBOR, L. A reprodução social. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 2003.
- DRAIBE, S. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1998;
- DRAIBE, S. As políticas sociais nos anos 1990. In: Bauman, R. (org.) *Brasil: uma década de transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ESTIVILL, J. Panorama da luta contra a exclusão social. Genebra, BIT, 2003
- FAGNANI, E. Política social no Brasil: entre a cidadania e a caridade. Campinas: IE/UNICAMP; 2005.
- FEDOZZI, L. Participação nos governos locais do Brasil. In: Cadernos FLEM, núm. 8. Salvador, 2005.
- FIORI, J. O vôo da coruja. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- FISHER, T. Gestão do desenvolvimento e poderes locais. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FONTENELE, A. & MELO, M. Inserção internacional da economia cerarense. Fortaleza: BNB, 2004.
- FRANÇA, C. et all Experiências de desenvolvimento local. In: *Publicação Pólis*, núm. 40. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.
- FURTADO, C. A invenção do subdesenvolvimento. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: CEP, v. 15 (2) abr/jun de 1995.
- FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. 17ª edição. São Paulo: Cia Nacional, 1977.
- GAIGER, L. Sentido e possibilidades da economia solidária hoje. In: COSTA, B. et all. (orgs.) *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes, 2000.

- GALVÃO, O. O comércio e a inserção competitiva do Nordeste, no exterior e no Brasil. Fortaleza: BNB, 2002.
- GASQUES, J & SPOLADOR, H. Taxas de juros e política de apoio à agricultura. TD, núm. 952. Brasília: IPEA, 2003.
- GONÇALVES, R. O Brasil e o comércio internacional. São Paulo: Contexto, 2000.
- GONÇALVES, R. Vagão descarrilhado. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HADDAD, P. Dimensões do planejamento estadual no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1985.
- HAGUENAUER, L. & PROCHNIK, V. Identificação de cadeias produtivas e oportunidades de investimentos no Nordeste do Brasil. Fortaleza, BNB, 2000.
- HOLANDA, M. et all O desafio da construção de uma política de desenvolvimento social operacional: a experiência do Ceará. Fortaleza: Seplan/Ipece (TD 17), 2004.
- HOLANDA, M. Inclusão social no Ceará: uma proposta metodológica. Fortaleza: Seplan/Ipece (TD, 4), 2004
- IPEA Brasil: o estado da nação. Brasília: IPEA, 2005.
- JACCOUD, L (org.) Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.
- KAGEYAMA, A. & SILVA, J. Produtividade e emprego na agricultura brasileira. In BELLUZZO, L. & COUTINHO, R. (orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, vol. 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- KLINK, J. A cidade região. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LACERDA, A. O impacto da globalização na economia brasileira. 4ª edição. São Paulo: Contexto, 1999
- LASTRES, H. et all Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2003.
- LESSA, C. O parto sem dor de Estado Nacional brasileiro e com muita dor da economia nacional. In: FIORI, J. & MEDEIROS, C. (orgs.) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MACHADO, L. Formação do Brasil e unidade nacional. São Paulo: IBRASA, 1980.
- MACHADO, L. Formação do Brasil e unidade nacional. São Paulo: IBRASA, 1980.
- MARANHÃO, C. A questão nordeste. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- MARSIGLIA, A. Desenvolvimento e gestão local. In: Bava, S. (org.) *Desenvolvimento local*. São Paulo: Polis, núm. 25, 1996.
- MDA Novo retrato da agricultura familiar. Brasília, 2000.
- MELLO, J & BELLUZZO, L. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L. & COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1983.

- MELLO, J. O capitalismo tardio. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- MONTEIRO NETO, A. Desenvolvimento regional em crise. Campinas: IE/UNICAMP, 2005.
- MORETTO, A & POCHMANN, M. Informalidade e ocupação no Brasil. In: TEIXEIRA, M. et all (orgs) *Negociação e contratação Coletiva da qualificação sócio-profissional nas relações capital-trabalho*. São Paulo: ESSP-CUT, 2005.
- MORETTO, A et all. Indústria automobilística no Paraná: impactos na produção local e no restante do Brasil. In: *Revista Paranaense de desenvolvimento*. Núm. 106, Curitiba: IPARDES, 2004.
- NASCIMENTO, C. Pluriatividade, pobreza rural e políticas públicas. Campinas: IE/UNICAMP, 2005.
- NAVARRO, Z. & SCHNEIDER, S. Emprego agrícola e novas formas de ocupação no Rio Grande do Sul. In: CAMPANHOLA, C. & SILVA, J. (orgs.) *O novo rural brasileiro*. Jaguariuna: IE/UNICAMP. 2000.
- NOVY, A. A des-ordem da periferia. Petrópolis: Vozes, 2002.
- OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO Movimentos sociais. São Paulo: Instituto Pólis / PUC, 2005.
- OLIVEIRA, C. Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo. In: *Cadernos de Trabalho*, núm. 127. UN-Habitat, 2003.
- PAIVA, F. & MONTEIRO, J. Os 5 elementos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001
- PEREIRA, L. Estado e subdesenvolvimento industrializado. 2ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, J. (org.) *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- POCHMANN, M. A metrópole do trabalho. São Paulo: Brasiliense, 2001.
- POCHMANN, M. A década dos mitos. São Paulo: Contexto, 2001.
- POCHMANN, M. Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. São Paulo: Cortez, 2002.
- POCHMANN, M. O desafio da inclusão social no Brasil. São Paulo: Publisher Brasil, 2004.
- POCHMANN, M. Outra cidade é possível. São Paulo: Cortez, 2003.
- POCHMANN, M. Políticas de inclusão social. São Paulo: Cortez, 2004.
- PRADO Jr., C. História econômica do Brasil. 22ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- PRADO, S. & CAVALCANTI, C. A guerra fiscal no Brasil. São Paulo: Fundap, 2000.
- PRADO, S. A guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo: Fundap, 1999.

- PRONI, M. & HENRIQUE, W. Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90. Campinas: IE/UNESP, 2004.
- PRONI, M. et al. O mercado de trabalho no campo. In: TEIXEIRA, M. et al., op cit, 2005.
- RAMOS, P. & REYDON, B. (orgs.) Agropecuária e agroindústria no Brasil. Campinas: ABRA, 1995.
- ROCHA, A. Velhos instrumentos, enfoque inovador: combinando subsídios fiscais e desenvolvimento local. Fortaleza: mimeo, 2002;
- ROCHA, S. Pobreza no Nordeste. Fortaleza: BND, 2001.
- ROLNIK, R. & SOMEKH, N. Governar as metrópoles. Caxambu. 25º Encontro da Anpocs, 2001.
- ROSA, A. A indústria nordestina sob a ótica da competitividade sistêmica. Fortaleza: EUFC, 2000.
- ROSA, A. et al. A indústria têxtil cearense. Fortaleza: FIEC, 1994.
- SACHS, I. Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil. Brasília: Sebrae/UNDP, 2002.
- SACHS, I. Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SALA, G. et al. Municipio, desarrollo y empleo. Buenos Aires: Incasur. 1999.
- SAMPAIO, E. et al. Ensaio sobre a economia da agricultura irrigada. Fortaleza: BNB, 2004.
- SANTOS Jr, O. Democracia e governo local. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- SANTOS, A. et al. Deslocamento de empresas para os estados do Ceará e da Bahia. Rio de Janeiro: BNDES (setorial, 15), 2002.
- SANTOS, M. Conselhos municipais. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000;
- SANTOS, M. Espaço e método. São Paulo: Nobel, 1985.
- SANTOS, U. & BARRETA, D. Subprefeituras: descentralização e participação popular em São Paulo. São Paulo: Hucitec, 2004.
- SCHNEIDER, S. Agricultura familiar e industrialização. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1999.
- SCIPIÃO, T. et al. Identificação e mapeamento das aglomerações produtivas especializadas no Ceará. Seplan/Ipece (TD 14), 2003
- SEPLAN Produto Interno Bruto Municipal. Fortaleza: SEPLAN/IPECE, 2004.
- SILVA, J. & GROSSI, M. A evolução da agricultura familiar e do agrobusiness nos anos 90. In: RATTNER, H. *Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: Editora USP, 2000.

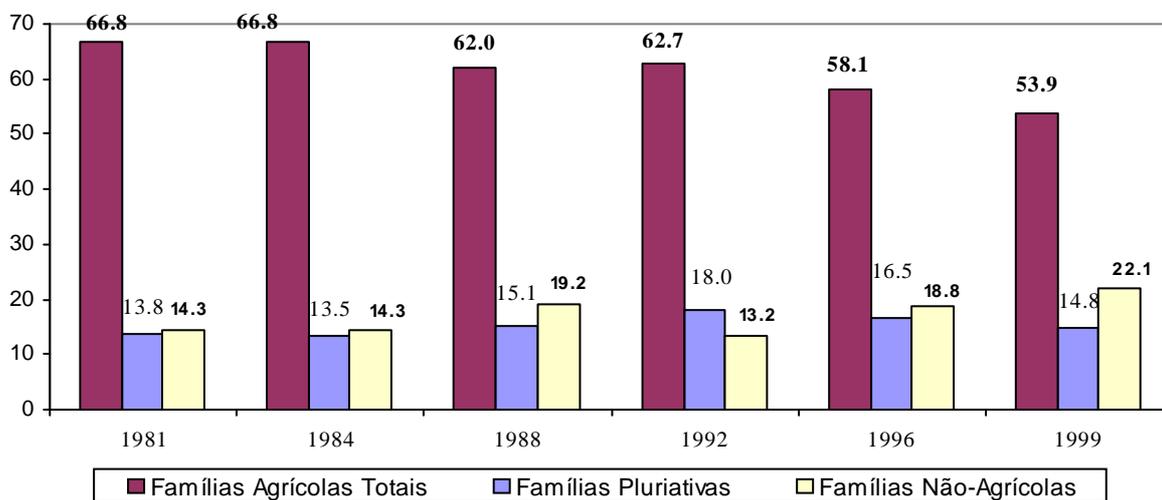
- SILVA, J. Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura. São Paulo: Hucitec, 1981.
- SILVA, M. Distribuição de renda no Nordeste. Natal: UFRN, 1999.
- SILVA, S. Sobre a estrutura de produção no campo. In BELLUZZO, L. & COUTINHO, R. (orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, vol. 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- SOUZA, D. et al Núcleos e arranjos produtivos locais: casos do Ceará. Fortaleza: UFC/CAEM, 2004.
- SZMRECSÁNYI, T. Análise crítica das políticas para o setor agropecuário. In BELLUZZO, L. & COUTINHO, R. (orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, vol. 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- TAVARES, M. Acumulação de capital e industrialização no Brasil. Campinas: Editora Unicamp, 1985.
- TONEDO Jr, R. Proposta para avaliação dos pólos de desenvolvimento integrado. Fortaleza: BND, 2002.
- VARSANO, A guerra fiscal do ICMS. In: *Pesquisa e Políticas Públicas*. Núm. 5. Brasília, 1997.
- VEIGA, J. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: Nead, TD, 1, 2001;
- VELÁSQUEZ, F. & RODRIGUEZ, A. (orgs.) *Municípios e serviços públicos*. Santiago: SUR.



## 8. Anexos

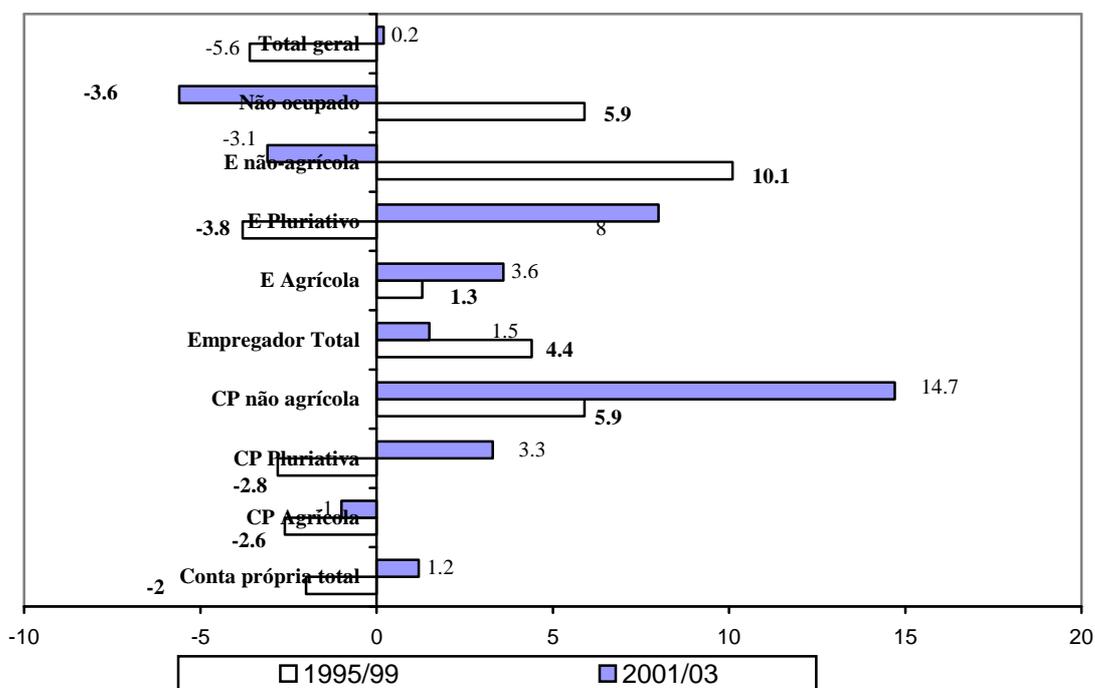
### 1. Metade Norte do Rio Grande do Sul

Gráfico 01. Participação dos tipos de famílias no total das famílias rurais, 1981 – 1999 (em %)



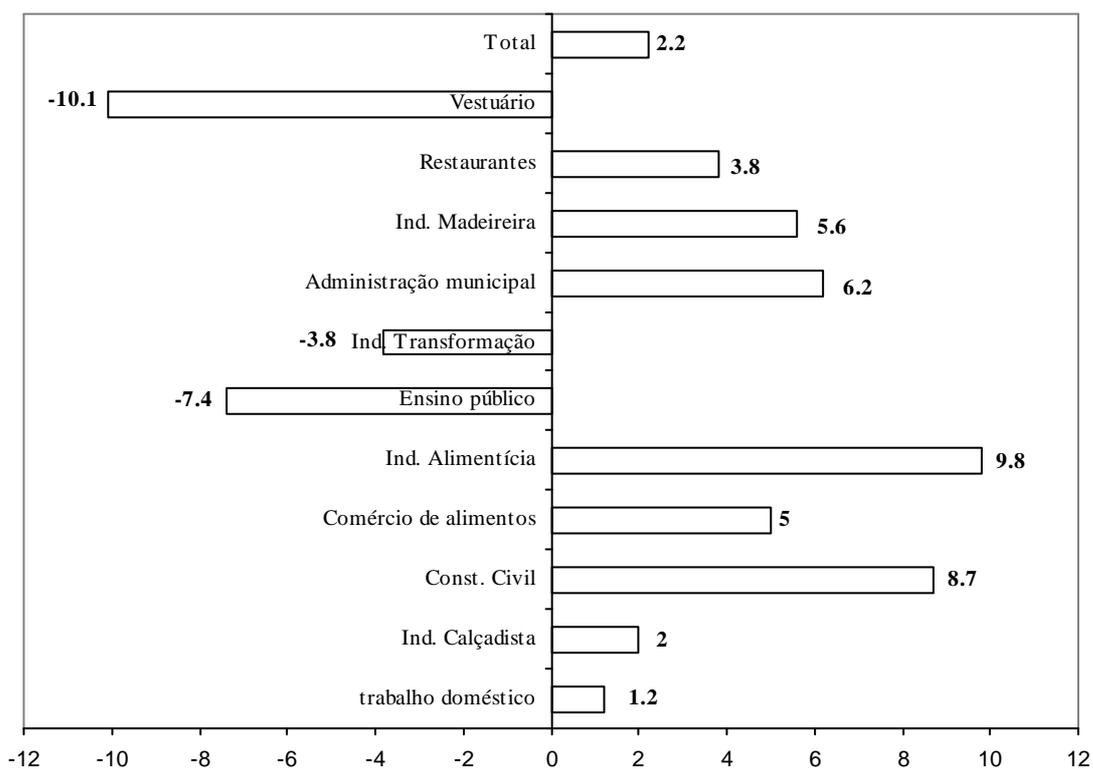
Fonte: IBGE, PNAD – Tabelas especiais.

Gráfico 02. Variação nos tipos de famílias rurais, 1995 – 2003 (em %)



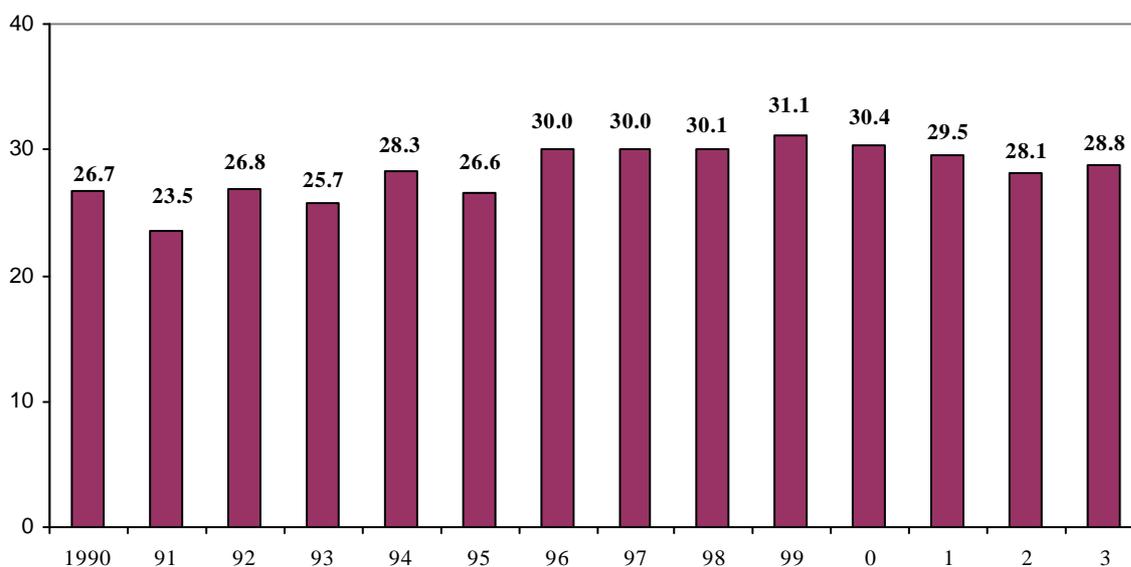
Fonte: IBGE, PNAD – Tabelas especiais.

**Gráfico 03. Variação das ocupações exercidas pela população residente na região não-metropolitana rural agropecuária do Rio Grande do Sul, 1992 – 1999 (em %)**



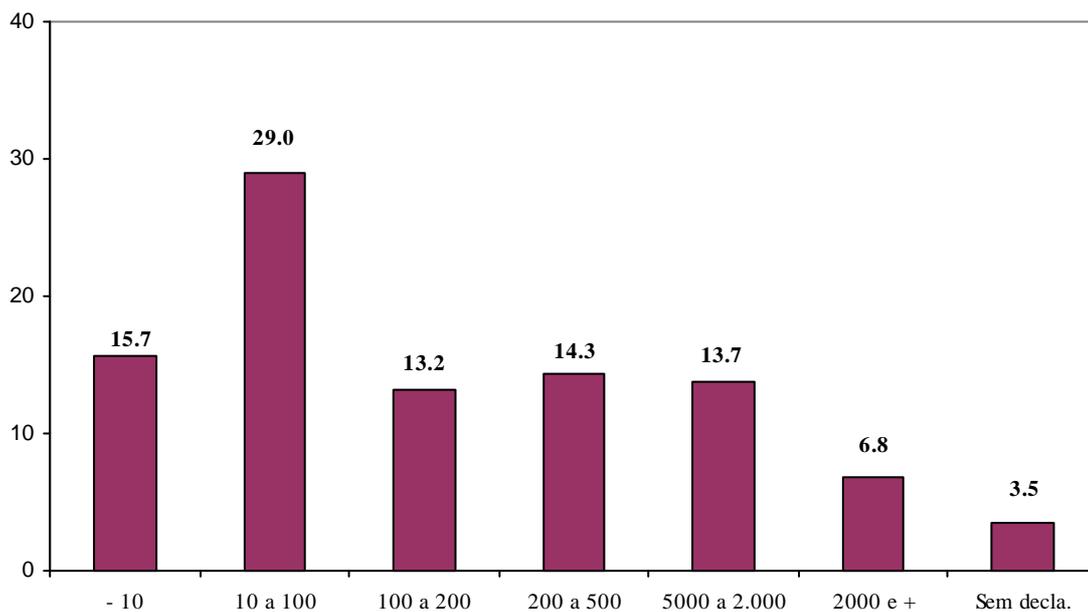
Fonte: IBGE, PNAD – Tabelas especiais.

**Gráfico 04. Participação da região sul no Valor Bruto Adicionado na agropecuária, 1990 – 2003 (em %)**



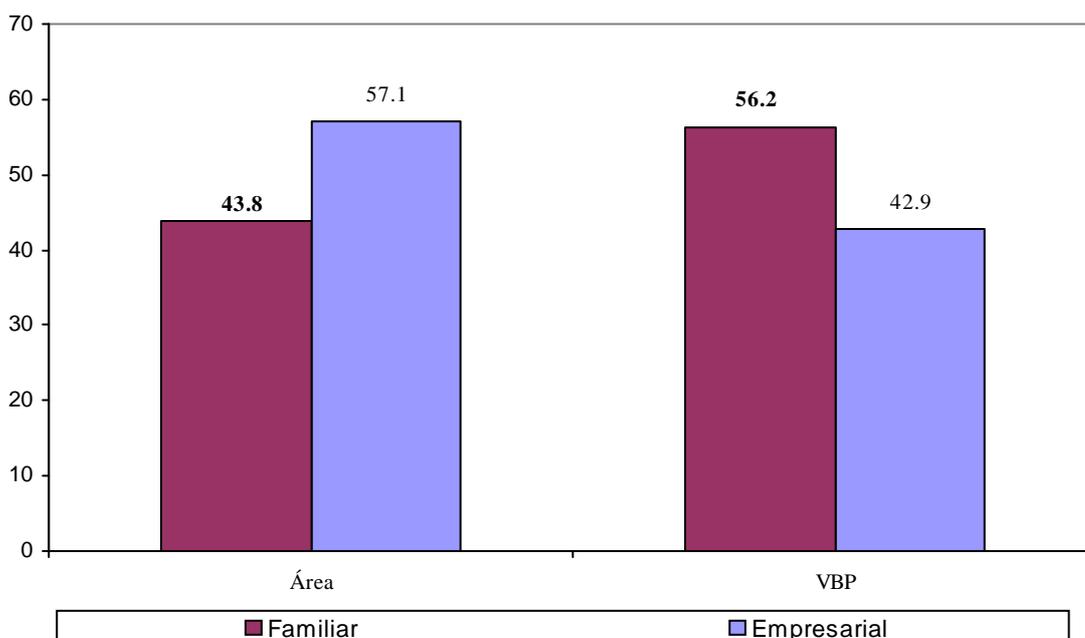
Fonte: IBGE.

**Gráfico 05. Distribuição dos estabelecimentos e da área ocupada por grupos da área total na região sul, 1995/96 (em % e em hectare de terra)**



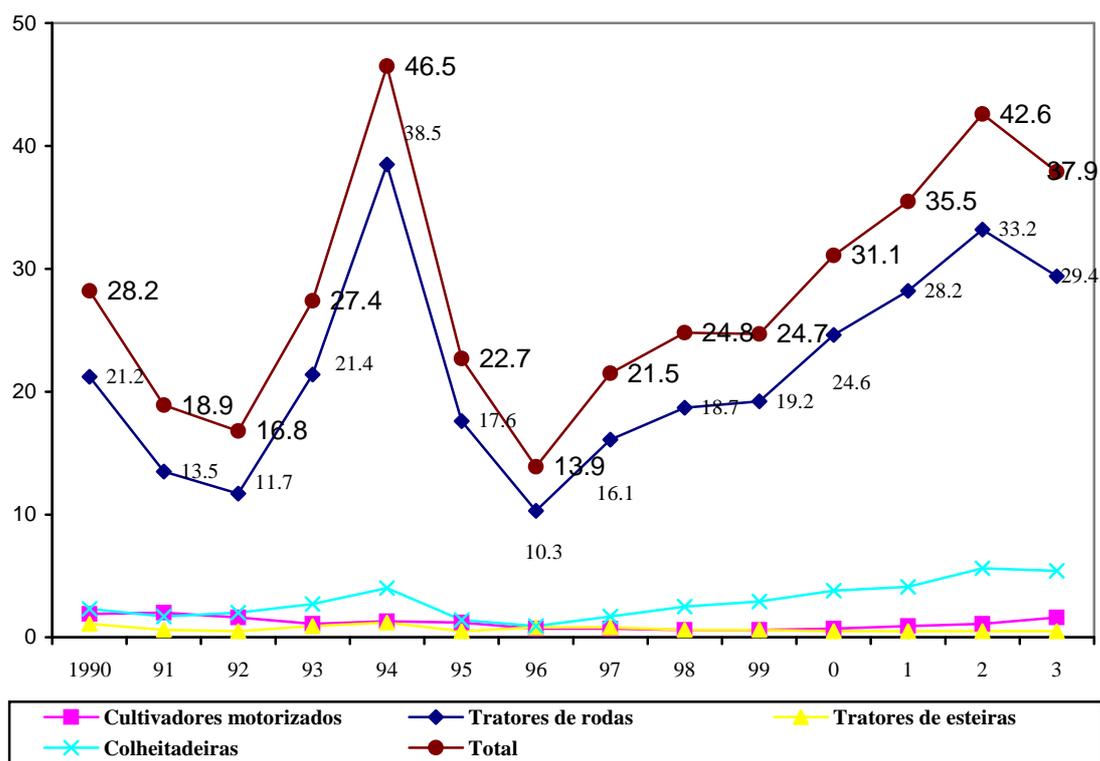
Fonte: IBGE.

**Gráfico 06. Participação dos estabelecimentos familiar e empresarial na área total e no valor bruto da produção tipos, 1995/96 (em %)**



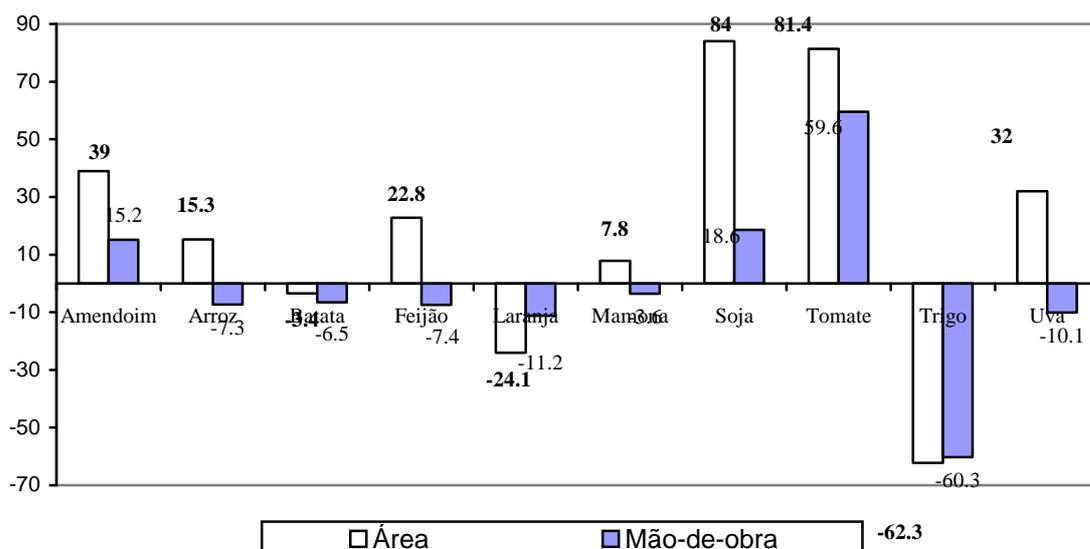
Fonte: IBGE.

**Gráfico 07. Vendas internas de máquinas agrícolas automotrizes, 1990 - 2003 (em unidades)**



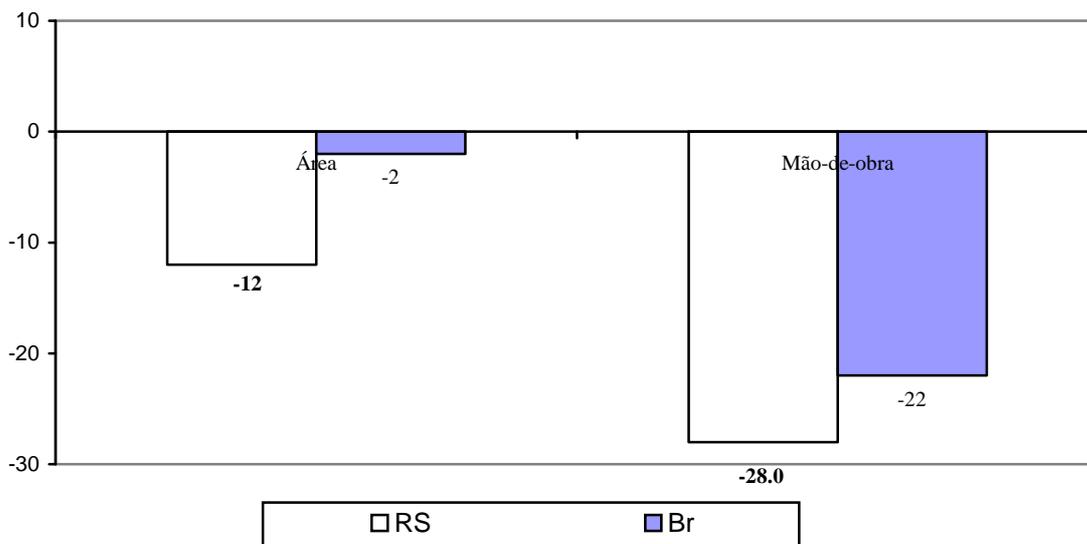
Fonte: IBGE.

**Gráfico 08. Variação na área plantada e na mão-de-obra ocupada entre 1990 e 2000, segundo culturas agrícolas selecionadas no Brasil (em %)**



Source: Sensor Rural Seade.

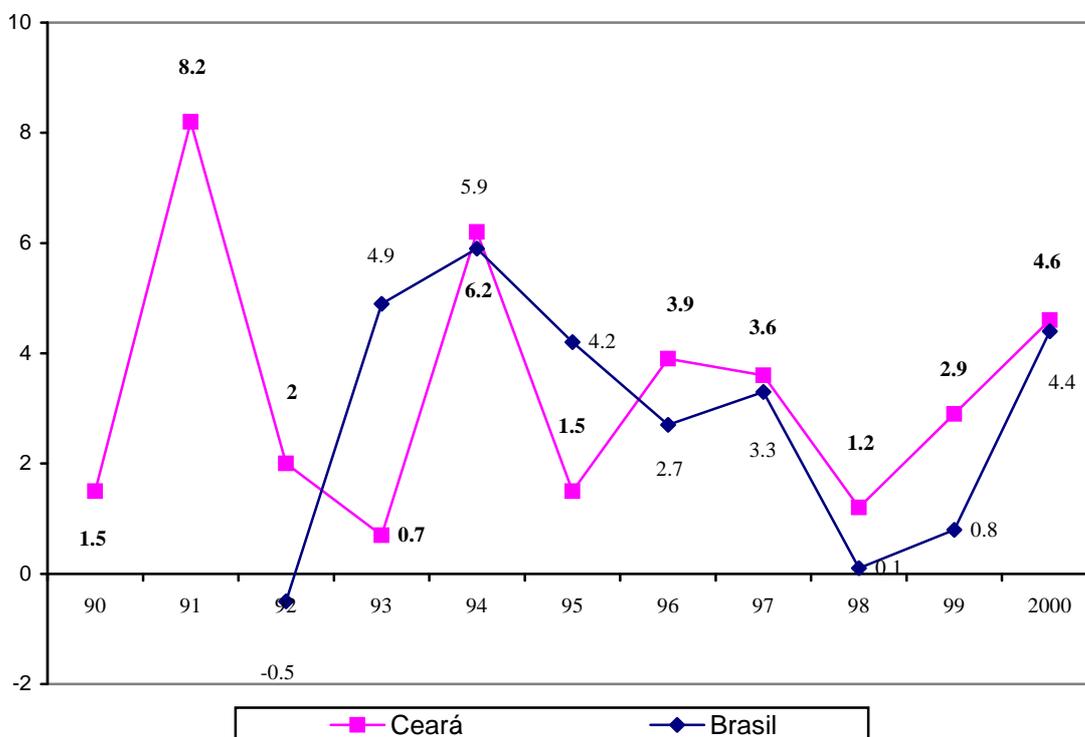
**Graph 09. Variação na área plantada e na mão-de-obra ocupada entre 1990 e 2000, segundo todas as culturas agrícolas no Rio Grande do Sul e Brasil (em %)**



Fonte: Sensor Rural Seade.

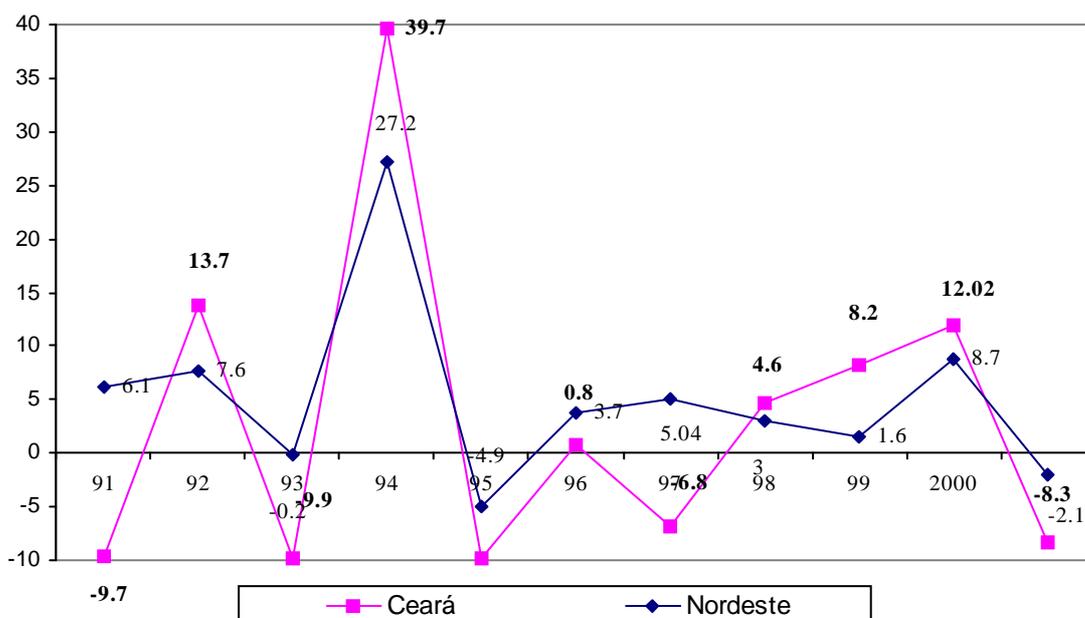
## 2. Fortaleza

Gráfico 01. Taxas de variação do Produto Interno Bruto do Brasil e do Ceará, 1990 – 2000 (em %)



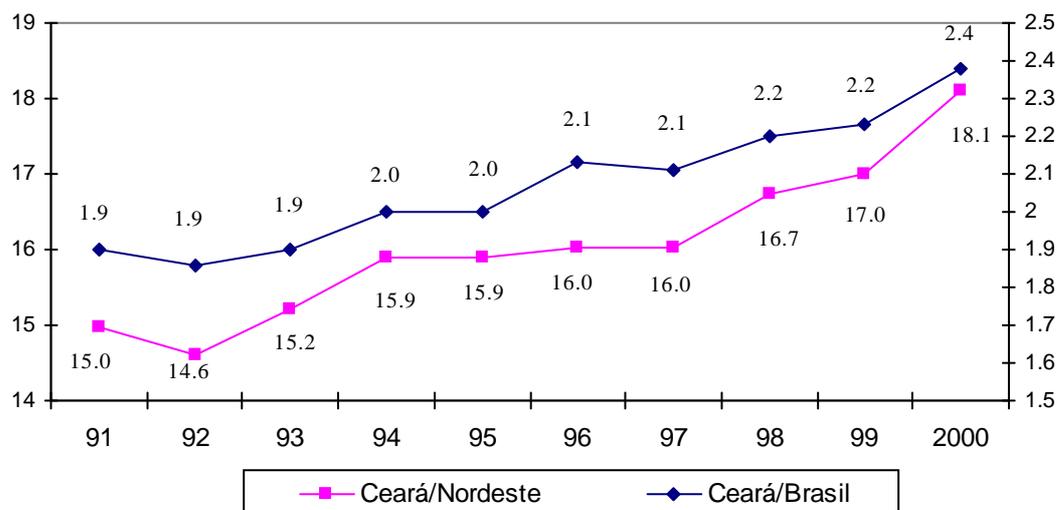
Fonte: IBGE.

Gráfico 02. Taxas de variação do Produto Industrial do Nordeste e do Ceará, 1991 – 2001 (em %)



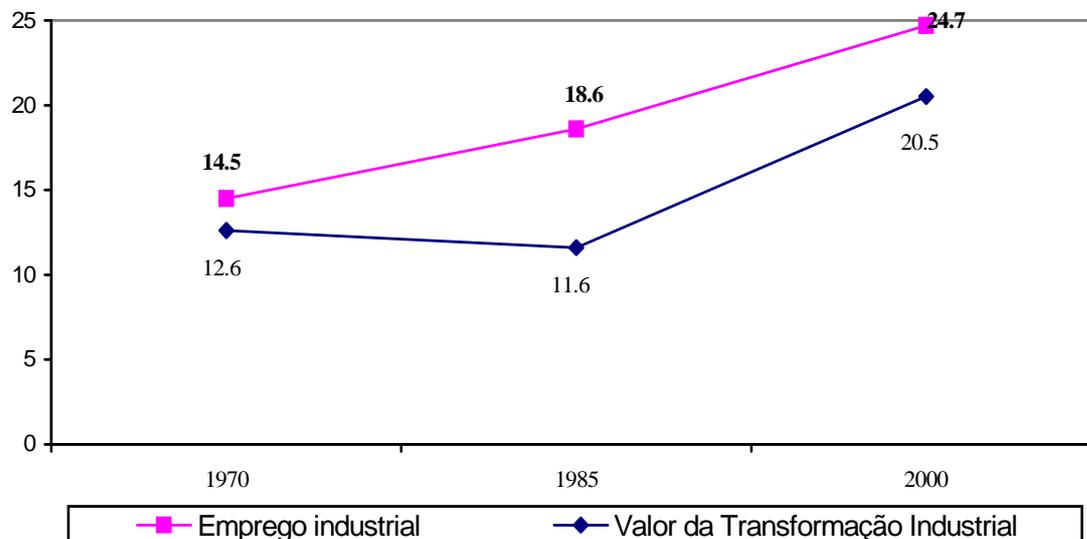
Fonte: IBGE, BC.

**Gráfico 03. Participação relativa no ICMS, 1991 – 2000 (em %)**



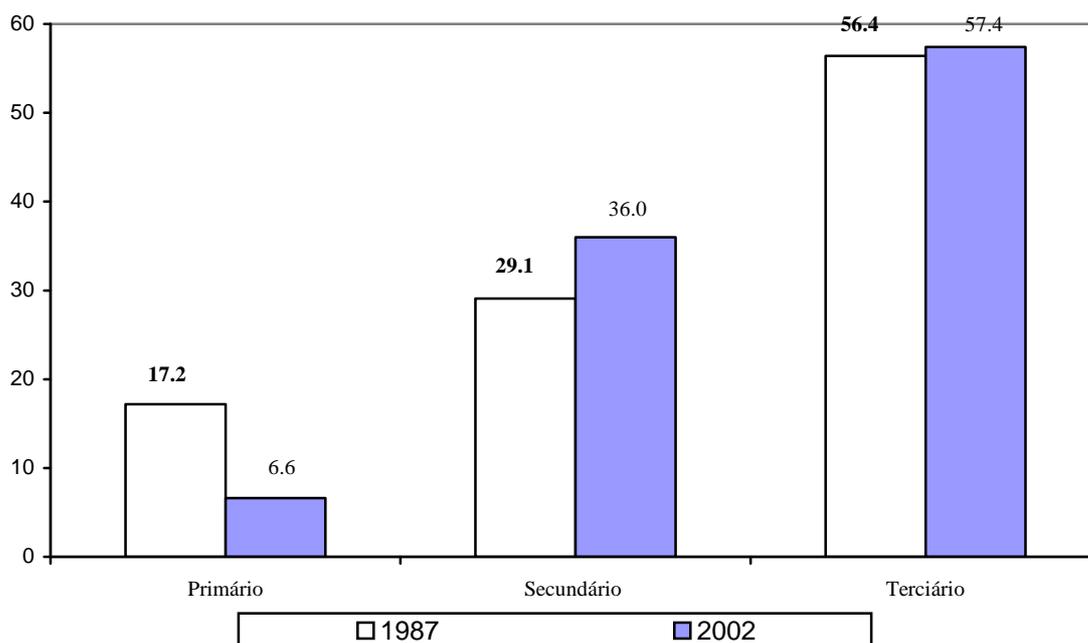
Fonte: SEFAZ, CE, STN.

**Gráfico 04. Participação do Ceará no emprego industrial e no Valor da Transformação Industrial (VTI) do Nordeste, 1970 – 2000 (em %)**



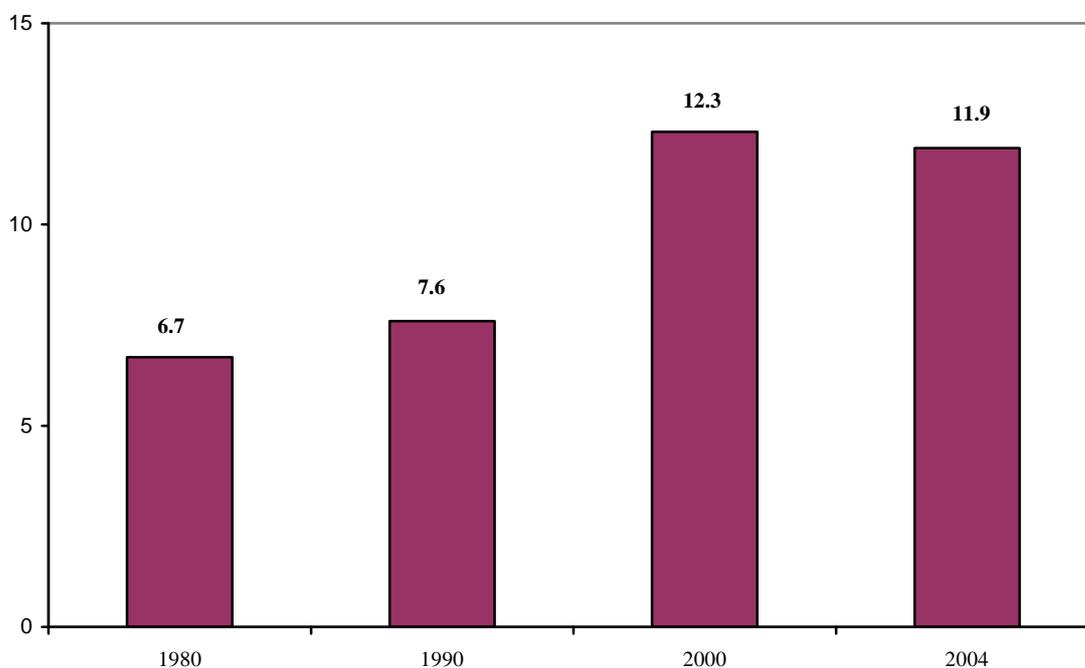
Fonte: IBGE, PIA.

**Gráfico 05. Variação na composição do Produto Interno Bruto do Ceará, 1987 – 2000**



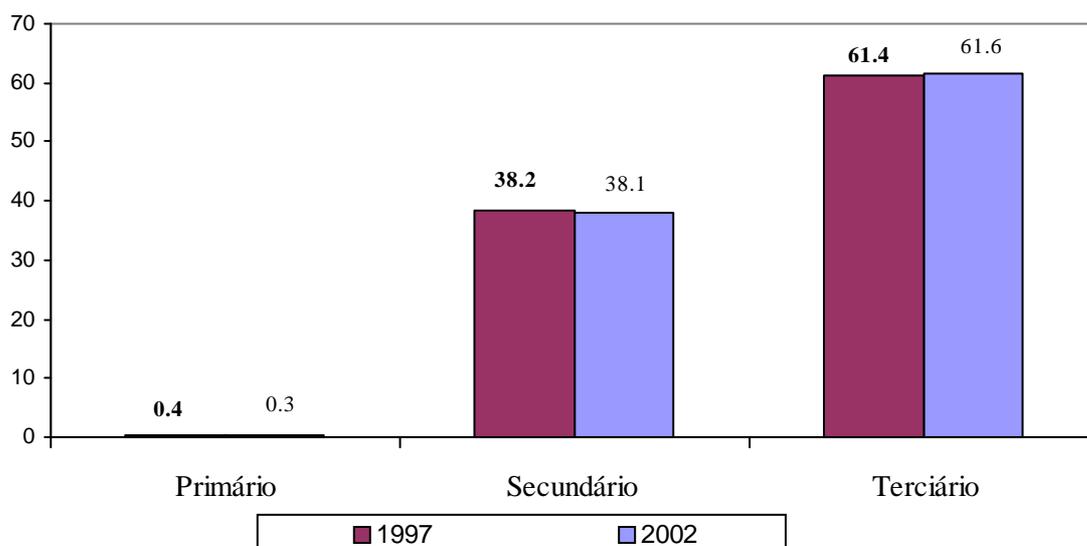
Fonte: IBGE, IPEA.

**Gráfico 06. Participação do Ceará no total das exportações do Nordeste 1980 – 2004 (em %)**



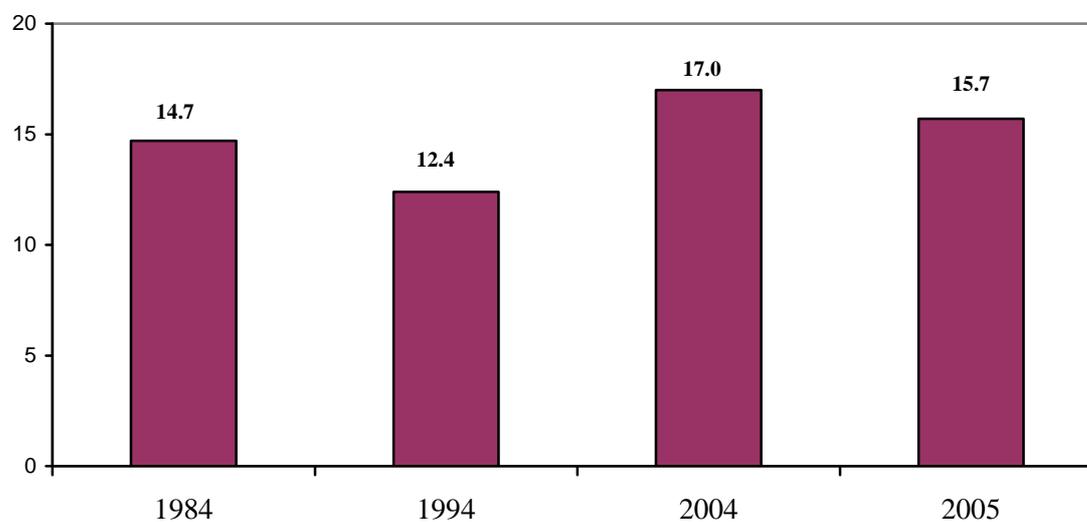
Fonte: BCB, IBGE, IPEA.

**Gráfico 07. Composição setorial do Produto Interno Bruto de Fortaleza, 2000-02**



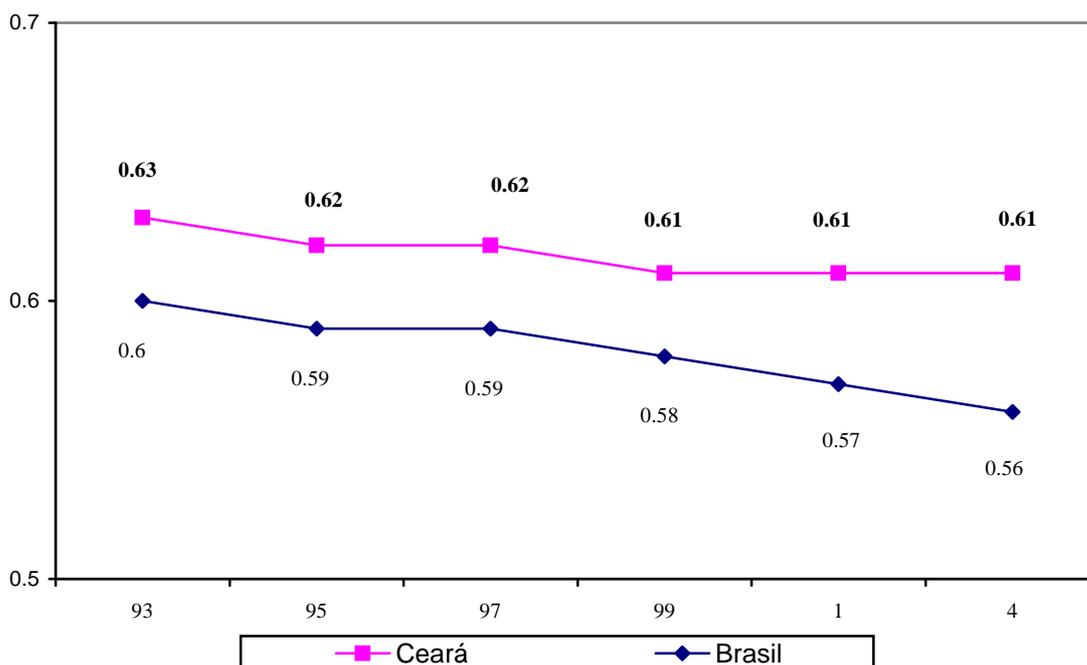
Fonte: IBGE, IPEA.

**Gráfico 08. Evolução da taxa de desemprego em Fortaleza, 1984 – 2005 (em %)**



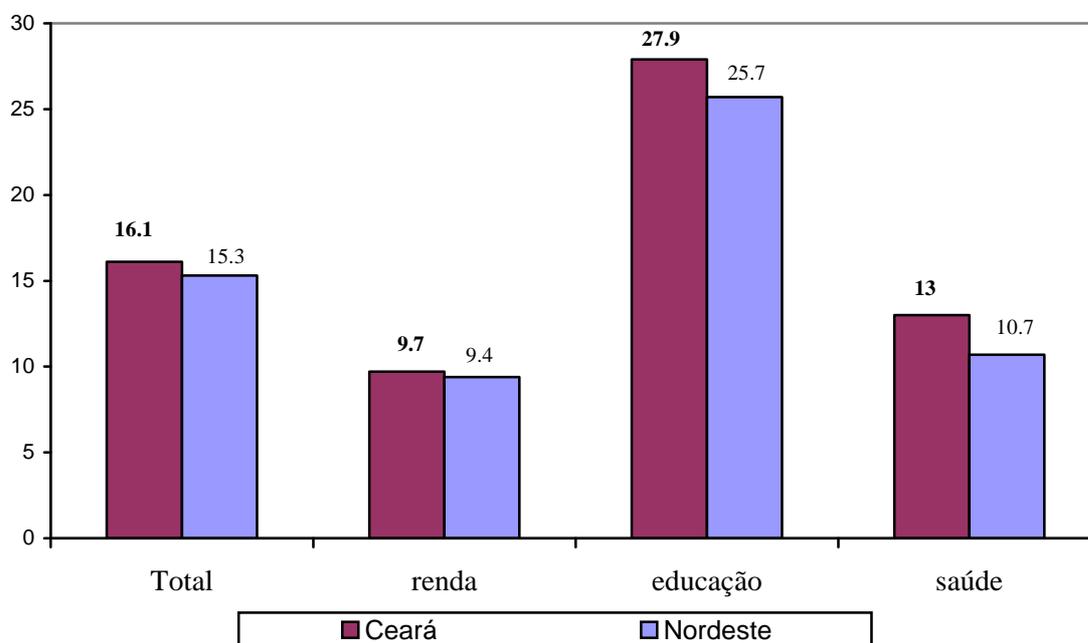
Fonte: IDT.

**Gráfico 09. Desigualdade de renda (Índice de Gini) do Brasil e Ceará, 1990 – 2000**



Fonte: IBGE.

**Gráfico 10. Variação no Índice de Desenvolvimento Humano no Nordeste e Ceará entre 1991 e 2000 (em %)**



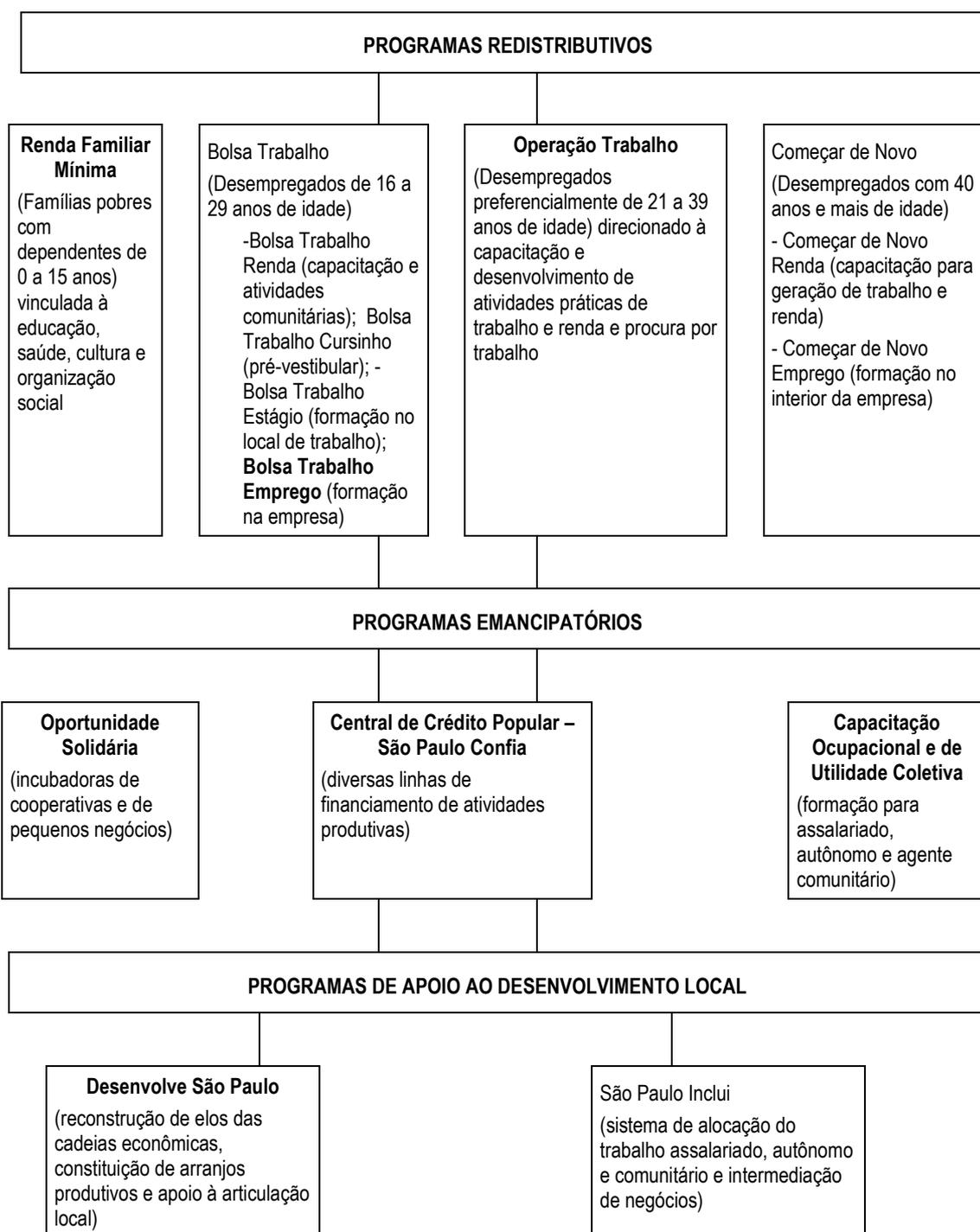
Fonte: IPEA, IBGE.

### 3. São Paulo

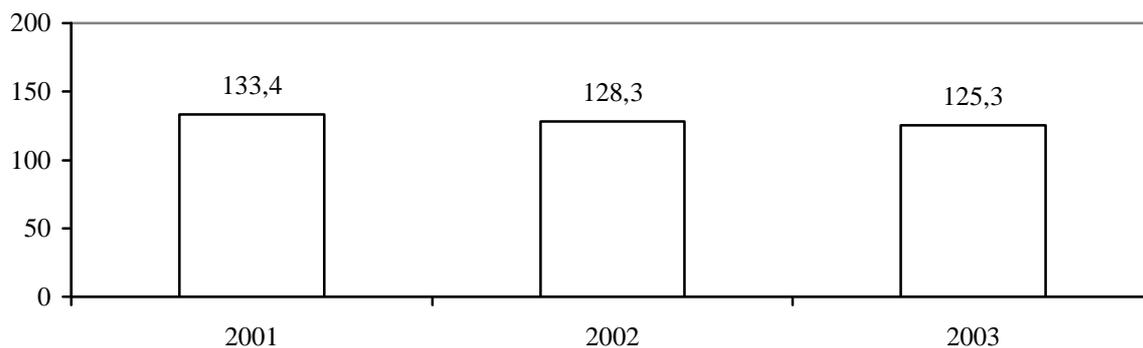
Principais inovações administrativas para implementação da política de inclusão social:

- criação de uma estrutura de gestão horizontalizada, com ênfase em ações matriciais, consubstanciadas por projetos planejados e bem delimitados que objetivavam a emancipação social, política e econômica da população beneficiada;
- implementação fundada na articulação das ações da SDTS com as demais secretarias, administrações regionais e empresas municipais, em um modelo de articulação baseado na concepção de agilidade do governo e comunidades locais;
- definição de todo o processo de trabalho voltado para os segmentos destinatários da estratégia de inclusão;
- descentralização da autoridade e gestão colegiada, buscando o gerenciamento das ações de governo com participação popular;
- orientação por objetivos, colocando em segundo plano as regulamentações e a cultura burocrática;
- descentralização de atribuições, com a progressiva cobrança de contas por desempenho e responsabilização de coordenações e chefias;
- adoção de sistemas de informação e tecnologias de suporte, com ampla avaliação e monitoramento de resultados;
- constituição de redes de apoio e integração de ações com programas de outras esferas de governo (estadual e federal), do setor privado, de organismos não-governamentais e da sociedade civil organizada.

**Figura 1. Eixos programáticos da estratégia paulistana de inclusão social**

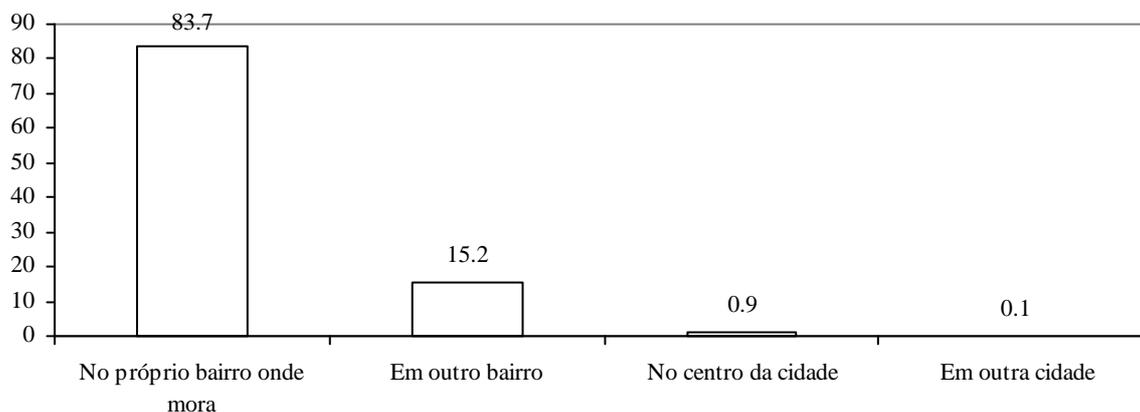


**Gráfico 1. Município de São Paulo – relação entre o rendimento médio total\* das famílias beneficiadas pelo programa renda mínima e a linha de pobreza\*\***



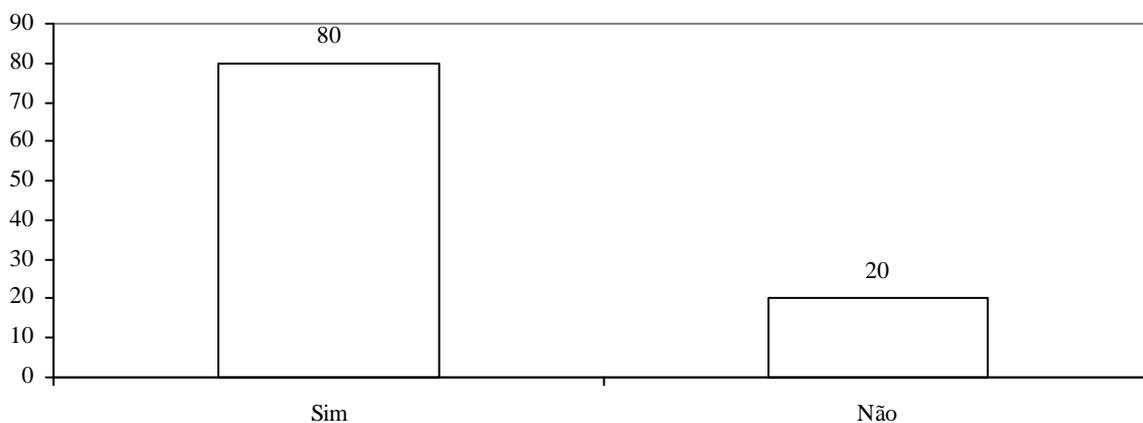
Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa de 2004) \* soma do rendimento médio original mais o valor médio do benefício do programa renda mínima; \*\* equivalente a 1,47 salário mínimo mensal (Iguar a 100,0).

**Gráfico 2. Município de São Paulo – distribuição territorial dos gastos dos beneficiários dos programas redistributivos (em %)**



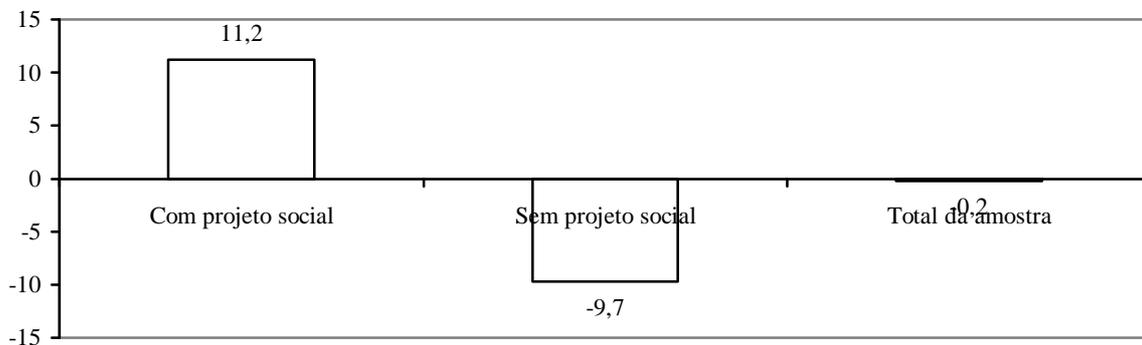
Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa amostral de 2002).

**Gráfico 03. Município de São Paulo - percepção dos agentes econômicos a respeito da complementação de renda nos distritos administrativos beneficiados pelos programas sociais (em %)**



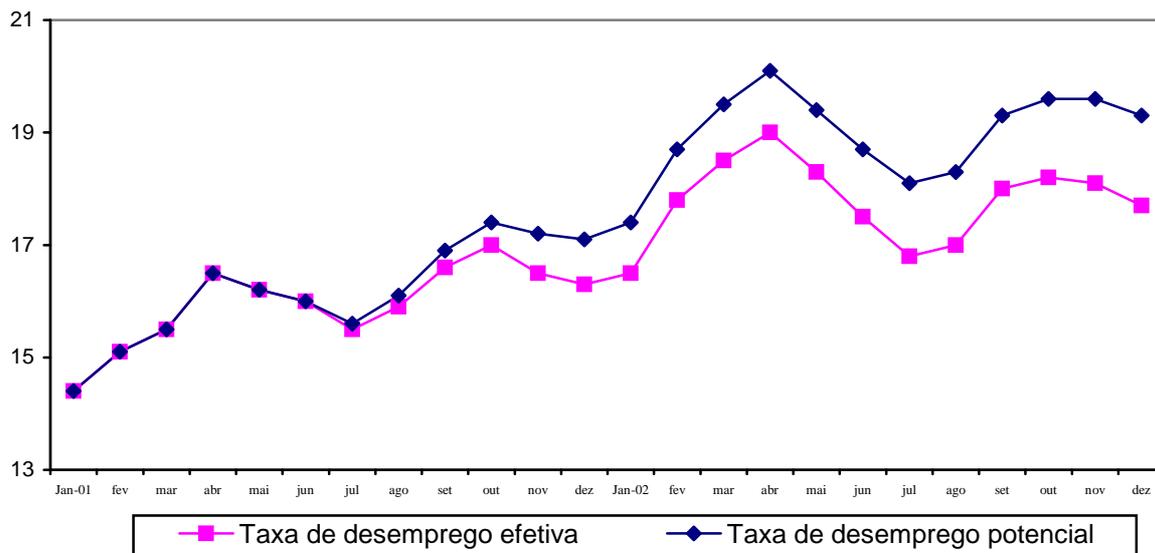
Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa amostral de 2002).

**Gráfico 04. Município de São Paulo - variação da arrecadação do ISS para uma amostra de regiões com e sem projeto sociais (em %)**



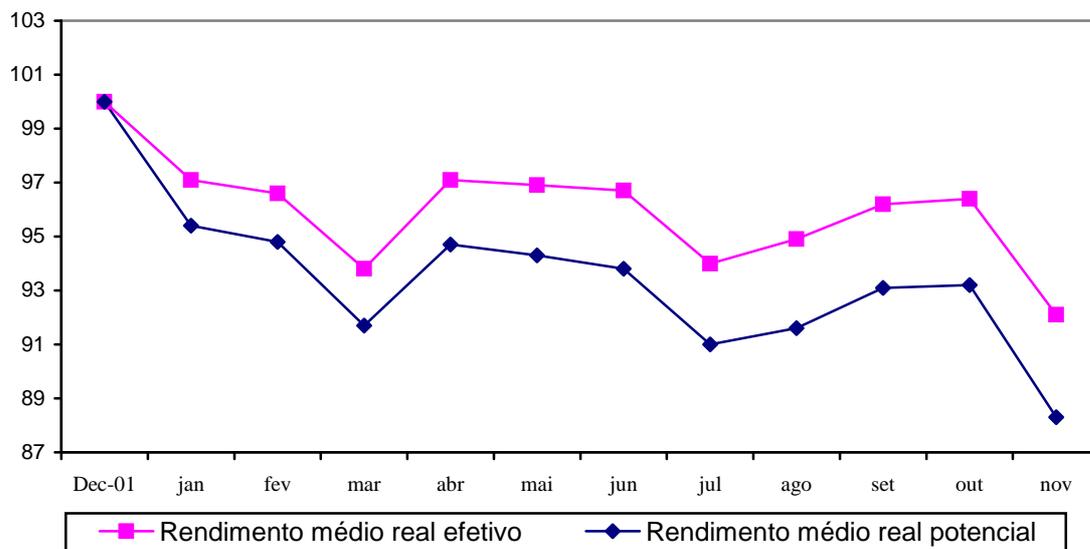
Fonte: PMSP – SDTS (dados SMFDE – ano de 2002).

**Gráfico 05. Município de São Paulo – Taxas de desemprego efetiva e potencial, com e sem efeitos dos programas sociais da PMSP**



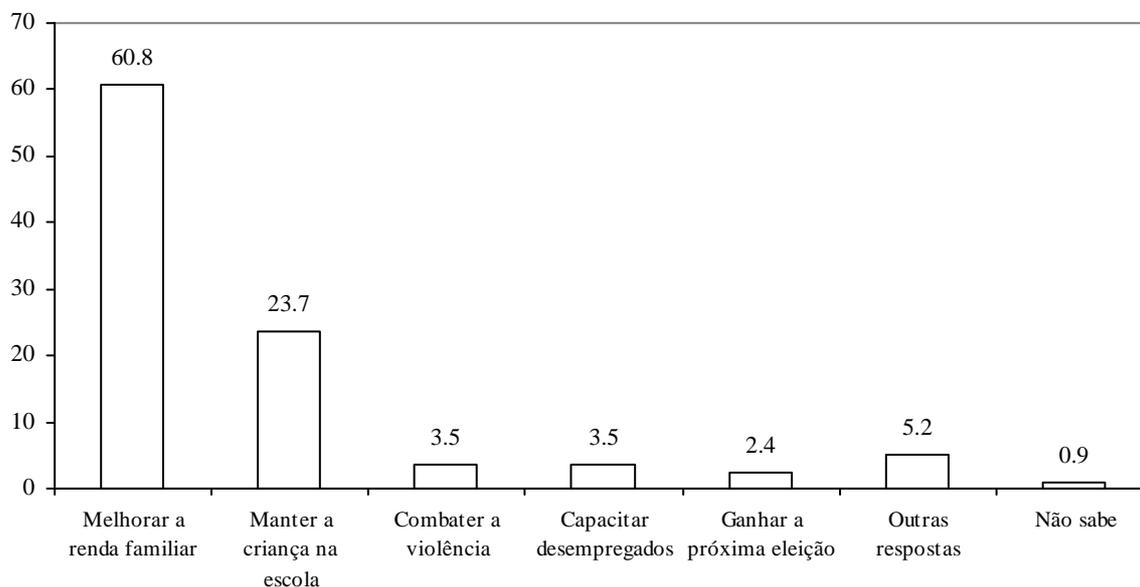
Fonte: Bacen e Seade/Dieese (Pesquisa de 2003).

**Gráfico 06. Município de São Paulo – Índice efetivo e potencial do rendimento médio real dos ocupados, com e sem os efeitos dos programas sociais da PMSP (Dez/01 = 100,0)**



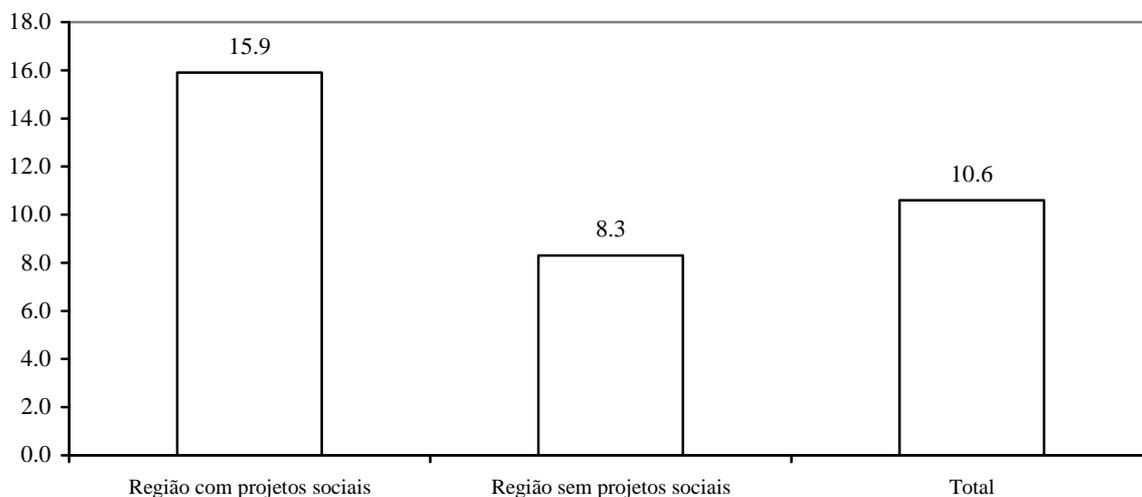
Fonte: Dados primários do Bacen e Seade/Dieese (Pesquisa de 2003).

**Gráfico 07. Município de São Paulo – avaliação das razões de implantação dos programas sociais pelos beneficiários (em %)**



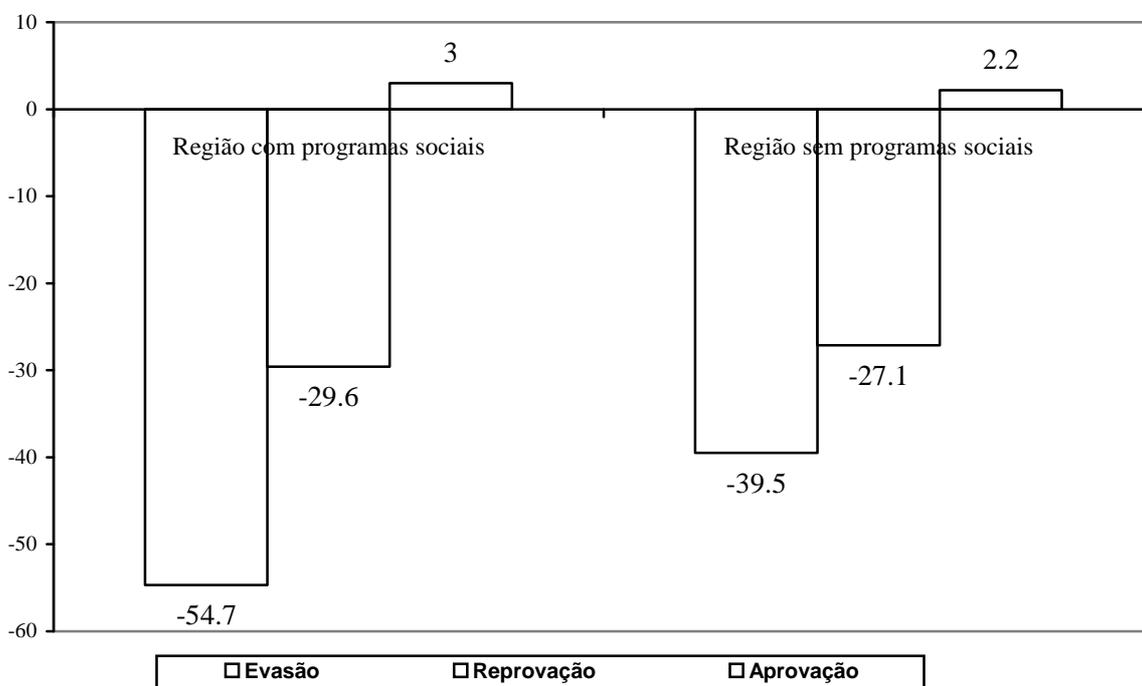
Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa amostral – 2002).

**Gráfico 08. Município de São Paulo – crescimento da venda de passes escolares em regiões com e sem programas sociais (em %)**



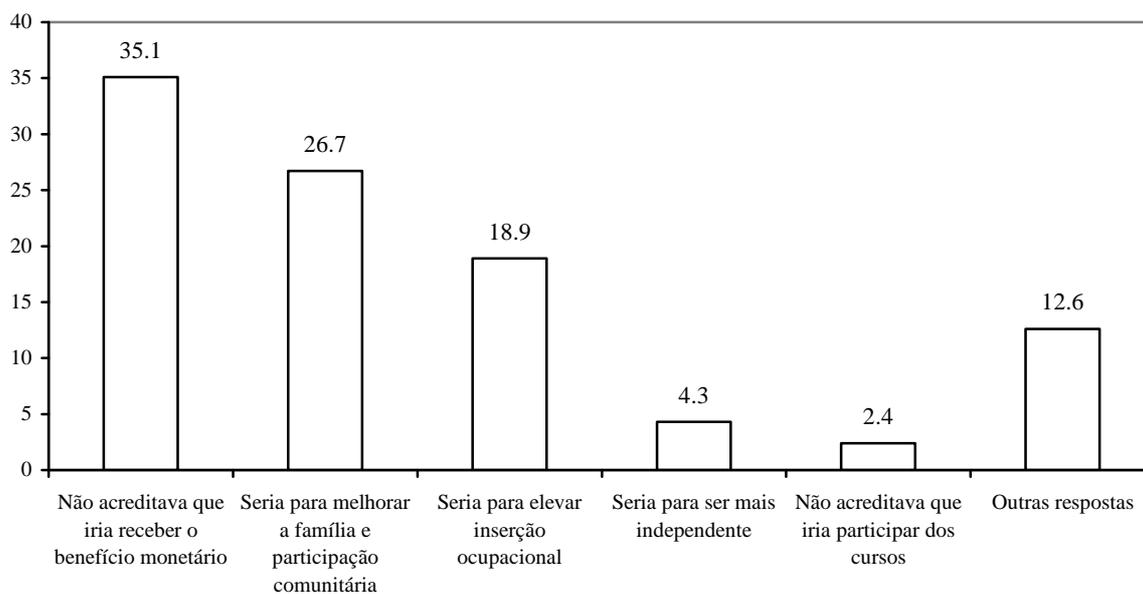
Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa de 2002).

**Gráfico 09: Município de São Paulo – variação nos indicadores de evasão, reprovação e aprovação entre regiões com e sem programas sociais (em %)**



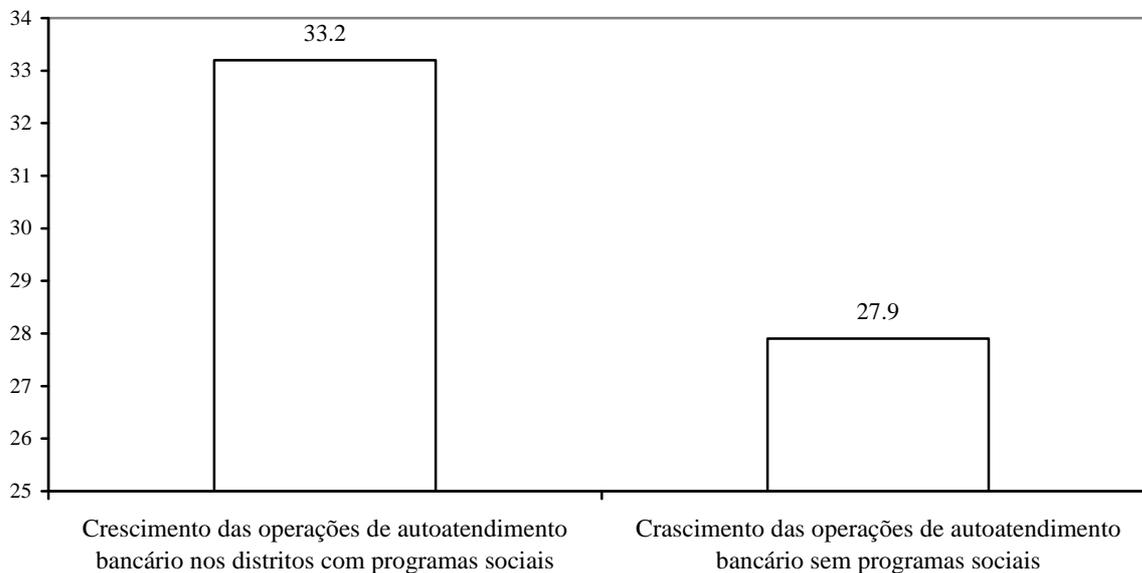
Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa de 2003).

**Gráfico 10. Município de São Paulo – avaliação dos beneficiários quanto aos programas sociais (em %)**



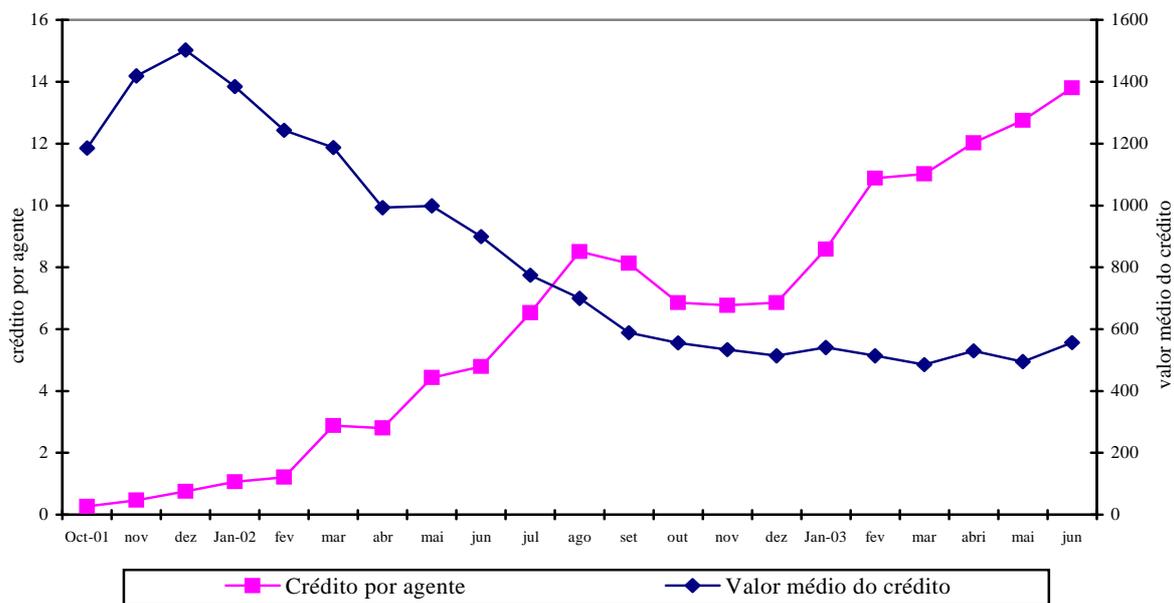
Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa amostral de 2002).

**Gráfico 11. Município de São Paulo – variação nos indicadores de auto-atendimento bancário nas regiões atingidas pelos programas sociais (em %)**



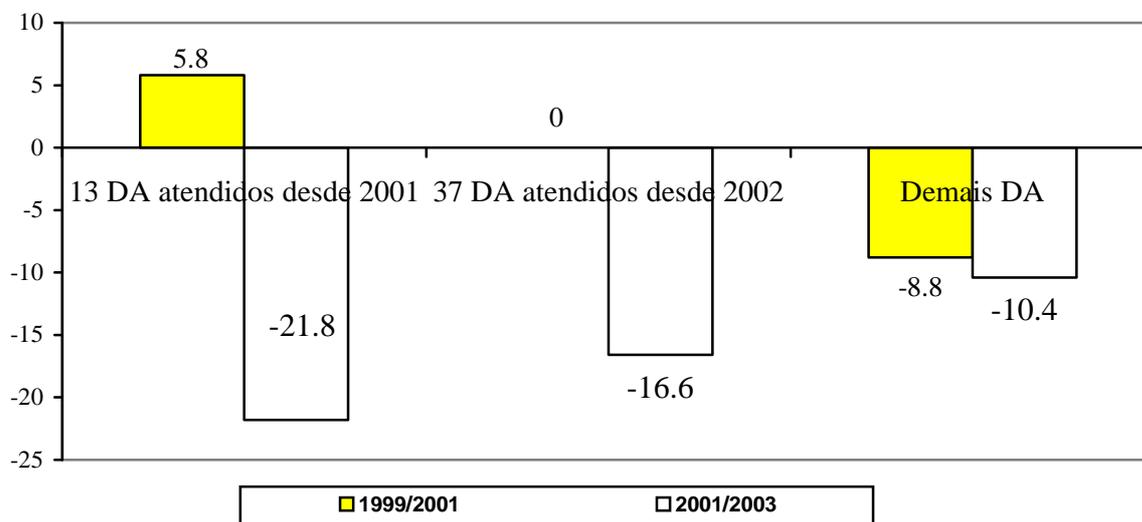
Fonte: PMSP – SDTS, a partir de dados primários do Banco do Brasil (Pesquisa de 2002).

**Gráfico 12. Município de São Paulo – Evolução média mensal da quantidade realizada de créditos por agente e valor do crédito concedido**



Fonte: CC-SPC (Elaboração SDTS/PMSP).

**Gráfico 13. Município de São Paulo – variação da taxa de homicídio antes (1999/2001) e depois (2001/2003) dos programas sociais nos distritos administrativos (DA) (em %)**



Fonte: PMSP – SDTS, com dados primários do Pró – AIM. (Pesquisa de 2004).