

CADERNOS DA OFICINA SOCIAL

5

Desenvolvimento Local: práticas inovadoras

**OFICINA
SOCIAL**
CENTRO DE TECNOLOGIA,
TRABALHO E CIDADANIA

Rio de Janeiro
2000

D 441 Desenvolvimento local: práticas inovadoras. — Rio de Janeiro : Oficina Social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, 2000.

p. : il. ; 19 cm. — (Cadernos da Oficina Social ; 5. ISSN 1518-4242).

Inclui bibliografias.

1. Desenvolvimento Social. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Política Econômica. 4. Cidadania. I. Série.

CDU 316.42

Coordenação

André Spitz, Gleyse Peiter

Edição

Oficina Social

Equipe Técnica

Amélia Medeiros, Sarita Berson

Organização

Paulo M. Buss

Projeto gráfico original

fernandocbueno@openlink.com.br

Adaptação para esta edição e capa

Ednéa Pinheiro da Silva

Apoio

COEP

Foto capa: Arquivo Conab

A reprodução dos artigos é permitida desde que citada a fonte.



Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania

Centro de Tecnologia, Bloco I - 2000 MT-05 COPPE/UFRJ

Ilha do Fundão - RJ - 21945-970

Telefone: (21) 528-5425

www.coeptec.org.br

oficinasocial@coppetec.coppe.ufrj.br

Sumário

- 5** **Página Livre**
- 9** **Apresentação**
- 13** **Comunidade Ativa**
Osmar Terra
- 25** **O Projeto Multissetorial Integrado do BNDES**
Ana Cristina Moreno Maia Barbosa
Catarina Setúbal de Rezende Bustillos
José Roberto Correia Soeiro
- 39** **Microcrédito**
Dulce Maria Jabour Tannuri
- 69** **Eficácia das políticas públicas de geração de emprego e renda**
Sebastião Soares
Cândido Grzybowski
- 93** **Porque e como estudar as melhores (e piores) práticas em Projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)**
Henriette Mariacy Krutman
Roberto S. Bartholo Jr.
- 107** **Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste**
Banco do Nordeste
- 117** **Enfrentando a pobreza através da parceria Estado-Comunidade: Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável em Manguinhos, Rio de Janeiro**
Paulo Marchiori Buss

Página Livre

Economia solidária – histórico

*Paul Singer**

1 Origens históricas

A economia solidária surge como reação de homens e mulheres, colhidos pelos vagalhões da 1ª Revolução Industrial (1780-1880). A nascente produção fabril colocou sob a ameaça de aniquilamento profissional e social os trabalhadores artesanais organizados em corporações de ofício ou trabalhando em manufaturas. Eram pessoas altamente qualificadas, que passaram por longos anos de aprendizado, com status reconhecido. Mas suas habilidades estavam sendo desvalorizadas pelo avanço da maquinofatura.

Durante as primeiras décadas da Revolução Industrial, as corporações de ofício mobilizaram seus recursos políticos, visando impedir o estabelecimento das fábricas. Tendo fracassado, as reações violentas se multiplicaram, culminando na queima das tecelagens e fiações (as máquinas ainda eram de madeira). Também esta forma de luta fracassou.

A partir da segunda década do século passado, surgiu uma nova doutrina que aceitava o industrialismo mas rejeitava a sua organização capitalista. Desta forma nasceu o socialismo moderno, cujo rebatimento no plano econômico concreto foi o sindicato e a economia solidária. Os principais teóricos do socialismo, posteriormente chamados de 'utópicos' – Robert Owen, Fourier, Saint Simon – sustentaram que as novas forças produtivas, geradas pela Revolução Industrial, podiam ser postas a serviço de toda a humanidade, desde que o capital fosse apropriado coletivamente pelos trabalhadores e as empresas fossem autogeridas democraticamente pelos mesmos.

A respeito de Robert Owen, temos o seguinte relato de Friedrich Engels (**Anti-Dühring**, p.324/5): “Banido da sociedade oficial, emudecido pela imprensa, empobrecido por experimentos comunistas na América, que fracassaram, em que ele sacrificou toda sua fortuna, ele se voltou diretamente à classe operária e atuou em seu seio ainda por 30 anos. Todos os movimentos sociais, todos os progressos reais,

*Professor da Universidade de São Paulo (USP).

que surgiram na Inglaterra, estão ligados ao nome de Owen. Ele conquistou, após cinco anos de luta, em 1819, a primeira legislação que restringiu o trabalho de mulheres e de crianças nas fábricas. Ele presidiu o primeiro congresso em que *trade unions* de toda Inglaterra se uniram numa única grande central sindical. Ele criou, como instituições de transição à completa organização comunista da sociedade, de um lado as sociedades cooperativas (cooperativas de consumo e de produção), que desde então ao menos ofereceram a prova prática que tanto o comerciante quanto o industrial são pessoas muito dispensáveis; e do outro, bazares operários¹, organizações para o intercâmbio de produtos de operários por meio de uma moeda-papel operária, cuja unidade era constituída pela hora de trabalho; instituições que inevitavelmente teriam de falir, mas que antecipavam completamente o banco de intercâmbio muito posterior de Proudhon e que só se distinguia dele por não pretender representar a panacéia de todos os males sociais, mas apenas um primeiro passo para uma transformação muito mais radical da sociedade.”

Este depoimento de Engels é precioso, em primeiro lugar porque Owen (1770-1858) e Engels (1820-1895) foram contemporâneos. Engels (e ao que parece Marx também) colaborou com a imprensa owenista e portanto tinha conhecimento de primeira mão a respeito deste grande socialista ‘utópico’. E em segundo lugar, porque os marxistas tendemos a menosprezar os socialistas utópicos, mas como vemos esta não era a posição de Marx e Engels, que reconheciam e reverenciavam o papel pioneiro que eles desempenharam.

As cooperativas surgiram na Inglaterra e na França como organizações de luta dos trabalhadores em rebelião contra o capital. Elas tinham objetivos ideológicos, como diz Engels – para comprovar na prática que a autogestão dos trabalhadores pode substituir completamente os capitalistas, enquanto organizadores e dirigentes da produção e distribuição – mas também objetivos concretos. As cooperativas de consumo ofereciam aos trabalhadores associados a elas produtos puros a preços acessíveis, numa época em que o comércio voltado aos pobres vendia produtos adulterados para barateá-los, com conseqüências terríveis para a saúde dos consumidores.

As cooperativas de consumo, a partir do exemplo exitoso de Rochedale iniciado em 1844, cresceram em número, em quantidade de sócios e em valor comerciado. Muitas patrocinaram a criação de cooperativas de produção para abastecê-las de produtos. Além disso, surgiram também cooperativas a partir de greves, algumas vezes acompanhadas por *lock-outs*. Os trabalhadores impossibilitados de trabalhar e precisando ganhar formavam, quando possível, indústrias cooperativas.

Um exemplo expressivo é o seguinte:

¹ Em inglês equitable labour exchanges, *bolsas equitativas de trabalho*.

O principal predecessor de Mondragón – Alfa, Sociedade Anônima Cooperativa Mercantil de Armas de Fogo – foi estabelecida em 1920. Alfa surgiu duma longa greve durante a qual os trabalhadores sindicalizados reuniram seus recursos para estabelecer sua própria fábrica de armas de fogo. Eles tiveram forte apoio do Sindicato de Metalúrgicos de Vizcaya, que contribuiu com 45.000 pesetas para o capital original de 300.000 pesetas. Alfa demonstrou extraordinária capacidade de adaptação e sobrevivência. Em 1925, Alfa enfrentou uma crise econômica porque suas armas não podiam competir em custo com as importadas dos EUA; os líderes de Alfa mudaram a linha de produção para máquinas de costura. Alfa sobreviveu e prosperou até o começo da Guerra Civil, em 1936, quando possuía de 5 a 6 milhões de pesetas de capital e sustentava mil famílias (William Foote Whyte e Kathlenn Whyte, **Making Mondragón**, Ithaca, Cornell University Press, 1991).

2 O desenvolvimento da economia solidária

A economia solidária, sob a forma principalmente de cooperativas de todo tipo, foi se difundindo por toda a Europa e por outros continentes, à medida que o capitalismo industrial penetrava em mais e mais países. O cooperativismo nunca abandonou, ao longo deste vasto crescimento, os seus princípios originais: organizar atividades econômicas de produção e distribuição em instituições coletivistas e democráticas. O coletivismo se manifesta sobretudo na posse coletiva dos meios de produção. O capital da cooperativa é de propriedade de seus sócios e cada sócio tem a mesma cota. Esta cota em geral é pequena pois os sócios são trabalhadores e têm poucos recursos.

A cooperativa decide democraticamente a repartição da sua renda entre os sócios, sendo que nas cooperativas de produção todos os sócios trabalham nelas. Há uma retirada mensal, análoga ao salário, mas no fim de cada ano a cooperativa apresenta sobras – dinheiro que sobra em caixa depois de pagos os fornecedores, bancos, impostos e as retiradas dos sócios. Estas sobras são divididas em três partes pelo menos: uma vai para atividades educativas dos próprios sócios ou de outros trabalhadores que pretendem se tornar cooperadores; outra é repartida entre os sócios, em dinheiro ou mais freqüentemente num crédito em nome de cada trabalhador, que dá juros mas só pode ser sacado quando o trabalhador deixa a cooperativa. A terceira parte destina-se a um fundo indivisível, que pertence ao coletivo dos sócios, passando de geração em geração, à medida que os mais velhos se retiram e seus lugares são ocupados por jovens.

Sob um ângulo, a cooperativa é uma empresa, que compra, transforma e vende mercadorias. Mas é uma empresa socialista, o inverso duma empresa capitalista. Nesta última manda apenas o dono do capital e todo o lucro lhe pertence. Por isso a empresa capitalista ‘maximiza lucro’: ela é gerida para atender os interesses dos donos, que se traduzem no máximo de lucro. A cooperativa é dos trabalhadores que a formaram e que a tocam, mas que têm um compromisso ético com todos os trabalhadores. Esse com-

promisso fica claro no exemplo acima, da cooperativa basca Alfa, para cujo capital contribuíram os trabalhadores sindicalizados, inclusive os que não se associaram a ela. A cooperativa tem como princípio gerar de trabalho e renda para o máximo de pessoas.

Por isso, em geral, os cooperadores não retiram sua parte do fundo divisível em dinheiro, a não ser quando se aposentam ou saem por algum outro motivo. Este fundo é usado para ampliar a capacidade da cooperativa de empregar gente ou para ajudar a formar outras cooperativas. Em geral, as reservas das cooperativas são depositadas em cooperativas de crédito ou bancos cooperativos, que se dedicam a financiar seus sócios e a formação de novas cooperativas.

O cooperativismo tomou grande impulso na agricultura, entre os pequenos cultivadores, que se defrontam com oligopólios tanto para comprar como para vender. Organizando cooperativas de comercialização, eles passam a comprar e vender em conjunto, atingindo importantes ganhos de escala e atingindo poder de barganha equivalente ao das grandes indústrias de que adquirem insumos e às quais vendem a produção. É na agricultura que também se difundiram mais as cooperativas de crédito, que dão possibilidade ao cooperador de obter informações e de influir sobre como o seu dinheiro é administrado. Além disso, ele obtém crédito mais prontamente e muitas vezes em melhores condições do que em bancos capitalistas.

Em 1895, formou-se a Aliança Cooperativa Internacional, que reúne hoje cooperativas de todo tipo em quase todos os países do mundo. Muitas cooperativas locais se reúnem em cooperativas de segundo grau, para realizar operações em comum: compras, vendas, pesquisa tecnológica, administração financeira etc.. As cooperativas de segundo grau tem em geral abrangência territorial maior, abarcando estados ou regiões. Um exemplo típico de cooperativa de segundo grau são as cooperativas atacadistas, que compram e distribuem mercadorias entre as cooperativas de consumo varejistas.

E há cooperativas de terceiro grau, que reúnem as de segundo e tem abrangência maior, muitas vezes nacional. E as de quarto grau reúnem as de terceiro e podem representar as cooperativas dum continente ou mesmo do mundo inteiro. Esta concentração cooperativa é análoga à concentração do capital e obedece provavelmente em parte aos mesmos motivos. Ou seja, o aproveitamento de ganhos de escala. O uso de técnicas exige muitas vezes o emprego de equipamentos e instalações muito caros – sistemas de máquinas automáticas, de computação, de telefonia – cuja amortização requer muito dinheiro. A única maneira de ganhar este dinheiro é produzir, distribuir ou prestar serviços em grande escala. A Corporação Cooperativa de Mondragón compõe-se de mais de uma centena de cooperativas, algumas de segundo grau, e que atua em toda a Espanha e está rapidamente penetrando na União Europeia, já tendo joint ventures em outros continentes, inclusive no Brasil.

Apresentação

Com o marcante progresso técnico verificado nas últimas décadas e a rapidez da informação ditando uma nova ordem, vivemos, hoje, num mundo que passa por profundas transformações.

Ao mesmo tempo que essas mudanças geraram um processo “perverso” de globalização, que exclui dos benefícios parcela significativa da humanidade, aumentando níveis de pobreza e de desemprego e acentuando desigualdades sociais, está se formando a noção de que é preciso, cada vez mais, procurar soluções capazes de integrar sustentabilidade econômica, política, ambiental, social e ética. Cresce, também, a consciência de que essa busca da plena cidadania só será possível na medida em que se olhe com mais cuidado para o **espaço local**, em especial nos países com profundas desigualdades, como é o caso do Brasil.

Assim, a questão do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS apresenta-se, hoje, como uma importante estratégia possível de ajudar a transformar a realidade social do País.

Dada a relevância do tema e visando capacitar atores envolvidos na construção de uma sociedade mais justa, para se tornarem participantes efetivos desse processo, o Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania – Oficina Social, através de seu núcleo de Desenvolvimento Local, e com o apoio da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz – ENSP/FIOCRUZ, promoveu, no início do ano de 2000, um Curso sobre Desenvolvimento Local. O público-alvo foi constituído de membros da rede do Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP.

O curso teve como principais objetivos apresentar e debater conceitos, instrumentos e experiências de DLIS, capacitando as pessoas na compreensão dessa questão. Buscou, também, torná-las mais aptas a participarem, no

âmbito do COEP, de novos projetos e do fortalecimento de iniciativas que já estão sendo desenvolvidas, ampliando sua dimensão para projetos de desenvolvimento local, integrado e sustentável.

Com esse fim, foram discutidos no curso temas como: as bases conceituais do DLIS e da Agenda 21 Local e o escopo de diversos projetos, programas e iniciativas, em andamento, com essa proposta. Parte do material didático apresentado pelos palestrantes consta do volume 3 dos Cadernos da Oficina Social, editado em fevereiro do corrente ano.

O número 5 dos Cadernos da Oficina Social, dando continuidade ao tema do desenvolvimento local, contém artigos dos demais palestrantes, bem como de outros autores envolvidos com a questão do DLIS. Fazem parte deste volume os seguintes textos:

- Comunidade Ativa – Programa do Governo Federal, que tem como cerne o desenvolvimento local, integrado e sustentável, no combate à exclusão social e na promoção de avanços sociais, junto com o crescimento econômico, nas localidades mais carentes do país. O Programa já foi implantado em 148 localidades em todas as regiões do país.
- Projeto Multissetorial Integrado do BNDES – visa oferecer oportunidades para comunidades carentes, considerando a realidade de cada área - leva em conta os problemas e potencialidades verificados.
- Microcrédito – o autor apresenta os diferentes desenhos que foram dados ao microcrédito; apresenta um histórico do assunto, assim como um resumo das alternativas implantadas no Brasil.
- Eficácia das Políticas Públicas de Geração de Emprego e Renda – apresenta um relato sucinto da avaliação dos Programas Pronaf, Proger e Proger Rural, realizada pelo IBASE a pedido do Ministério do Trabalho e do Conselho Deliberativo do Fundo de Auxílio ao Trabalhador.
- Porque e Como Estudar as Melhores (e piores) Práticas em Projetos de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável – o texto, extraído de projeto de tese de doutorado, ressalta as baixas taxas de retorno de políticas sociais convencionais. Valoriza políticas estruturais, envolvendo

ações como as de reforma agrária, microcrédito, capacitação profissional etc., que embora de maturação lenta, podem reduzir a pobreza de forma duradoura.

- Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste – o Programa consolida um novo modelo de atuação, extrapolando a ação creditícia e mobilizando a sociedade na discussão, identificação e viabilização de vocações e potencialidades econômicas locais, tendo em vista o desenvolvimento local, integrado e sustentável dos municípios.
- Enfrentando a Pobreza Através da Parceria Estado-Comunidade: Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável em Manguinhos, Rio de Janeiro – o artigo trata do programa de DLIS, em implementação no Complexo de Manguinhos. O projeto foi idealizado no âmbito do COEP e está sendo desenvolvido por um conjunto de parceiros: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Governo de Estado do Rio de Janeiro; COEP (Fiocruz, Caixa Econômica, Finep, Correios, BNDES, INT, Embratel, Sebrae); Empresas Privadas (Cootram, Refinaria de Manguinhos, LIGHT); Comunidade organizada (Cootram, Associação de Moradores).

Com a publicação dos Cadernos da Oficina Social, volumes 3 e 5, o COEP e a Oficina Social atendem a seus objetivos de desenvolver, sistematizar e difundir conhecimentos, tecnologias e metodologias de atuação na área social. Possibilitando a capacitação para o DLIS, pretende-se ampliar o universo de pessoas que possam efetivamente atuar na construção de uma sociedade mais equalitária. Busca-se, assim, trazer novos parceiros para a implementação de ações estruturais de combate à exclusão social, ampliando os elos dessa rede nacional de mobilização social que é o COEP.

Sarita Berson
Oficina Social
Bolsista do CNPq

Comunidade Ativa

*Osmar Terra**

O Programa Comunidade Ativa, coordenado pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, foi lançado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em julho do ano passado como uma nova estratégia para combater a pobreza e promover o desenvolvimento nas localidades mais carentes do país. Esta é a primeira vez que o Governo Federal assume a indução, em grande escala, ao desenvolvimento local integrado e sustentável, dando um passo adiante na política social já desenvolvida pela Comunidade Solidária. O programa já foi implantado em 148 localidades em todas as regiões do país e deverá atingir mil localidades até o final do ano 2000.

O Governo Federal decidiu estimular o desenvolvimento local integrado e sustentável após concluir que só os programas sociais compensatórios formatados nacionalmente, muitas vezes assistencialistas, não resolvem o problema da miséria. Programas como o de distribuição de cestas de alimentos podem, por si só, aliviar o sofrimento das populações miseráveis, mas não têm sido suficientes para superar a pobreza, nem promover o desenvolvimento necessário em localidades mais necessitadas. Só em 1998, o governo federal distribuiu 30 milhões de cestas de alimentos nos bolsões de pobreza. As cestas certamente minimizaram a fome, mas a situação de miséria da grande maioria das pessoas beneficiadas continuou a mesma. Em alguns locais, a pobreza aumentou em decorrência do desaquecimento do comércio local, porque as pessoas pararam de comprar o pouco que consumiam, que passou a vir de fora.

...só os programas sociais compensatórios formatados nacionalmente, muitas vezes assistencialistas, não resolvem o problema da miséria.

* Secretario Executivo do Comunidade Ativa.

A saída para combater a exclusão social e promover avanços sociais junto com o crescimento econômico nestas localidades é o desenvolvimento local integrado e sustentável, preparado de forma participativa pela comunidade e executado com a ajuda de vários parceiros.

A saída para combater a exclusão social e promover avanços sociais junto com o crescimento econômico nestas localidades é o desenvolvimento local integrado e sustentável, preparado de forma participativa pela comunidade e executado com a ajuda de vários parceiros. Neste sentido, a Comunidade Ativa é uma proposta inovadora, que envolve práticas de gestão democrática em cada município, ações integradas das várias esferas de governo e parceria entre Estado e sociedade. A idéia é fornecer instrumentos para que os próprios municípios decidam quais são as ações prioritárias a serem implantadas na localidade e, com o apoio de todos (Governos Federal, Estadual, Municipal, empresas privadas, instituições não governamentais e organizações internacionais), possam executar um plano local de desenvolvimento compatível com a sua realidade.

1 Passos

Primeiro, cada localidade faz um *diagnóstico participativo* para identificar os seus problemas e descobrir suas vocações e potencialidades. O diagnóstico, feito com a participação das lideranças locais que formam o fórum ou conselho local de desenvolvimento, é um levantamento da realidade local. Ele deve abranger os principais problemas locais em todas as áreas (social, econômica, cultural, ambiental, físico-territorial, político-institucional etc.). Durante o diagnóstico, a comunidade identifica as potencialidades locais que devem ser dinamizadas para superar os problemas encontrados e atingir o desenvolvimento sustentável almejado.

O passo seguinte é a *elaboração do plano de desenvolvimento local*. Com base nos problemas e necessidades identificados durante o diagnóstico, as lideranças preparam o plano para desenvolver as potencialidades locais que foram, também, identificadas. O plano aponta as saídas para o desenvolvimento econômico e social da localidade, aproveitando o potencial já existente. Trata-se da materialização do desejo de futuro daquela comunidade. Cada localidade tem um plano diferente, porque a realidade de um lugar é distinta da de outro. Elaborado o plano, o fórum prepara uma proposta de agenda local de desenvolvimento, que é a lista das prioridades a serem executadas num prazo de dois anos.

A **agenda local de desenvolvimento** contém as ações e os programas que deverão ser executados por cada parceiro. Responsável pela coordenação da Comunidade Ativa, a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária faz a negociação entre as propostas da localidade e os programas que podem ser oferecidos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, empresas privadas, instituições não governamentais e organizações internacionais. Este trabalho é muito importante para garantir uma prática democrática e transparente de negociação com as localidades. A idéia é evitar o direcionamento de programas incompatíveis com as reais necessidades da localidade, além do clientelismo e do uso indevido da influência política na destinação dos recursos públicos. Na Comunidade Ativa são os municípios que dizem o que precisam para poder caminhar com as próprias forças. A negociação prioriza aquelas ações que geram desenvolvimento sustentável, como novos empreendimentos econômicos e sociais mais duradouros e eficazes para melhorar a realidade do lugar.

Depois que a agenda é negociada, os parceiros celebram um **Pacto de Desenvolvimento Local** com as metas e prazos a serem cumpridos. Trata-se de um acordo, contendo o compromisso assumido por cada parceiro para a realização das ações prioritárias da agenda, pelas quais ele ficou responsável. O Governo Federal irá, então, disponibilizar todos os seus programas sempre de acordo com a demanda das agendas locais. No âmbito do Ministério da Saúde, por exemplo, programas importantes como o de Redução da Mortalidade Infantil, o de Agentes Comunitários de Saúde e o de Saúde da Família, dentre outros, deverão integrar a agenda de boa parte dos municípios que aderirem ao programa Comunidade Ativa.

A cada ano, haverá uma avaliação de desempenho do programa. As localidades que tiverem assumido suas responsabilidades na Comunidade Ativa e cumprido adequadamente suas tarefas serão incentivadas pelo Governo Federal com a oferta de novos programas e ações para promover o desenvolvimento.

2 Inovações

A Comunidade Ativa é inovadora em sua concepção e, na prática, espera-se que possa provocar uma verdadeira transformação da realidade social e eco-

nômica nos municípios mais carentes. Trata-se de uma mudança cultural e política que vai depender em grande medida do empenho da sociedade e dos parceiros envolvidos na execução do programa.

O primeiro grande avanço embutido na estratégia da Comunidade Ativa é a **participação democrática** da comunidade na definição da sua agenda local de desenvolvimento. Só o fato de a população parar para refletir sobre sua situação e buscar saídas já pode ser considerado um enorme salto. Isso é feito por meio do fórum, composto, por consenso, pelas lideranças locais representativas de todos os setores políticos e sociais presentes na localidade. O fórum reúne desde o Prefeito até pessoas de partidos que fazem oposição ao Governo Municipal. O Prefeito participa e indica seus representantes no fórum mas não pode vetar a participação de pessoas que não lhe agradam. Do fórum também deve participar o gestor local do Proder-Especial, um novo programa do SEBRAE montado para atuar em localidades onde ocorrem processos de desenvolvimento local integrado e sustentável.

Outra novidade importante da Comunidade Ativa é a **capacitação das lideranças** da localidade para que elas possam gerir o seu próprio processo de desenvolvimento. Em muitos municípios brasileiros não há a preocupação de capacitar a população para a gestão local do desenvolvimento. Em geral, não existem pessoas, nem no governo local nem na comunidade, com capacidade para fazer projetos, planejar ações, acompanhar, avaliar, prestar contas, fiscalizar ou buscar recursos necessários, ou seja, o processo de gestão do DLIS. Com a preocupação de aumentar a capacidade local de gestão, o Governo Federal está contratando instituições capacitadoras em todos os Estados para atuar nos municípios da Comunidade Ativa. Isso significa qualificar o pessoal do governo, da sociedade e empreendedores locais para diagnosticar corretamente seus problemas, identificar suas vocações, descobrir suas potencialidades e vantagens comparativas, definir prioridades, negociar com outros níveis de governo e com outras instituições.

Além de oferecer capacitação na fase inicial de elaboração do diagnóstico, do plano e da agenda, a Comunidade Ativa também vai permitir a capacitação finalística para a execução das ações pactuadas pelos parceiros.

Só o fato de a população parar para refletir sobre sua situação e buscar saídas já pode ser considerado um enorme salto. Isso é feito por meio do fórum, composto, por consenso, pelas lideranças locais representativas de todos os setores políticos e sociais presentes na localidade.

É a capacitação para a gestão local que vai permitir que o fórum e a equipe gestora local façam o diagnóstico, o plano e a agenda com boa qualidade.

De nada adianta planejar bem as ações e, depois, não executá-las de forma adequada. As pessoas da localidade que vão participar da implantação das ações prioritárias em cada município receberão uma capacitação técnica para que as finalidades almejadas sejam de fato alcançadas. Por exemplo: se uma das ações da agenda for a de criar um pólo turístico em determinada localidade, as pessoas envolvidas com esse projeto receberão capacitação nas áreas de hotelaria, ecoturismo e de guias de turismo.

O Governo Federal também pretende facilitar o acesso dos excluídos ao crédito por meio da criação de programas de microcrédito em todos os municípios até o final do ano 2000. Um dos eixos da Comunidade Ativa é estimular o empreendedorismo, abrir novas oportunidades de negócios, incentivar e apoiar o surgimento de micro e pequenos empresários. No entanto, isso hoje é dificultado porque as pessoas que querem empreender, em geral não têm acesso ao crédito bancário normal porque não podem dar garantia real para conseguir empréstimos. Para ajudar a resolver este problema vão ser criadas, em parceria com o SEBRAE, o BNDES e outras instituições, agências de microcrédito que atenderão às demandas das localidades da Comunidade Ativa.

...somos o país que mais cresceu em passado recente e, no entanto, também somos os campeões da desigualdade social.

3 Por que o desenvolvimento local integrado e sustentável?

O desenvolvimento local integrado sustentável é uma nova maneira de combater a miséria e de estimular o desenvolvimento de localidades carentes. Tradicionalmente, o enfrentamento da pobreza era feito de duas maneiras. A primeira era pela via do crescimento econômico. Mas nem sempre o crescimento econômico resultava em desenvolvimento social. O Brasil é um exemplo disso: somos o país que mais cresceu em passado recente e, no entanto, também somos os campeões da desigualdade social. A segunda maneira era por meio de políticas compensatórias, muitas vezes assistencialistas, que até podiam aliviar os sofrimentos dos excluídos, mas não resolviam o problema da pobreza. Era como se parte da política social “se alimentasse” da pobreza. Era como dar o peixe em vez de ensinar a pescar.

É como dar o peixe enquanto for necessário mas, ao mesmo tempo, ensinar a pescar.

A Comunidade Ativa parte da idéia de que só o desenvolvimento pode superar a pobreza. Além de distribuir renda em programas compensatórios, é preciso também gerar renda. O caminho para isso é o desenvolvimento local integrado e sustentável. É como dar o peixe enquanto for necessário mas, ao mesmo tempo, ensinar a pescar. No velho jeito de combater a pobreza, os recursos nunca eram suficientes. Iam para um buraco sem fundo. Tudo estava baseado na idéia da proteção social somente a cargo do Estado. Alguns programas até conseguiam distribuir um pouco de renda, mas não geravam mais renda nem alavancavam recursos novos. No novo jeito da Comunidade Ativa de combater a pobreza, os recursos serão melhor utilizados e também haverá geração de renda no processo de desenvolvimento. Tudo está baseado na idéia de que, além da proteção, é preciso promoção social por meio de parcerias entre Estado, mercado e sociedade civil. As parcerias para a promoção alavancam recursos novos.

Antes, partia-se da idéia de que o crescimento econômico gerava, automaticamente, o desenvolvimento social. Agora, parte-se do princípio de que não pode haver desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social e vice-versa. O caminho para isso é o desenvolvimento local integrado e sustentável. Antes, os governos queriam fazer tudo sozinhos, pensavam serem auto-suficientes. Acabavam arcando sozinhos com o ônus de tudo o que não dava certo, fazendo pouco, no final, porque os recursos eram insuficientes ou mal utilizados. Agora, os governos vão compreendendo que são necessários, mas não suficientes. A parceria é o segredo para alavancar novos recursos, aumentar a eficiência, melhorar a transparência das ações e o controle social. Os ônus e os bônus tendem a ser compartilhados por todos.

A parceria é o segredo para alavancar novos recursos, aumentar a eficiência, melhorar a transparência das ações e o controle social.

Antes, os programas não tinham continuidade. A sociedade não tinha meios para garantir a manutenção das boas ações que, para serem eficazes, exigem continuidade no médio e no longo prazos. Um governo fazia, outro mudava tudo. Agora existe um fórum local, formado por lideranças locais, que decide as ações a serem executadas e pelo tempo que for necessário. O plano de desenvolvimento é da comunidade e não do governo. As prioridades são definidas coletivamente. As decisões do fórum tendem a ser respeitadas pelos governos que se sucedem. Sai um governo, entra outro, mas o fórum continua, assim como o plano de desenvolvimento.

4 Onde está a Comunidade Ativa?

O Governo Federal assinou termos de parceria com 148 localidades para implantação da Comunidade Ativa (situação em abril de 2000). Estas localidades já concluíram seus planos locais de desenvolvimento e estão negociando com os demais parceiros as ações prioritárias de suas agendas. Até o início do próximo ano, outras 850 localidades com menos de 50 mil habitantes deverão ser incluídas no programa. A seleção dos municípios é feita com base em critérios técnicos, que levam em conta o grau de pobreza e a capacidade de resposta de cada localidade. Pequenas e médias localidades do interior têm prioridade porque registram os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs), são mais pobres e responsáveis pelo fluxo migratório mais expressivo do país, provocando o inchamento, de forma desorganizada, da periferia dos centros maiores.

Para participar da Comunidade Ativa, os municípios escolhidos, junto com os parceiros, precisam cumprir 14 (quatorze) passos fundamentais:

- 1 Mobilização dos agentes locais
- 2 Capacitação local e sensibilização
- 3 Celebração do pacto de parceria
- 4 Constituição do fórum local de desenvolvimento
- 5 Constituição da equipe gestora local
- 6 Elaboração do diagnóstico participativo local
- 7 Elaboração do plano de desenvolvimento
- 8 Elaboração da agenda local
- 9 Articulação da oferta de programas e ações governamentais e não-governamentais com a demanda pública expressa na agenda local
- 10 Celebração do pacto de desenvolvimento local
- 11 Implantação da agenda local
- 12 Capacitação para atividades de implementação da agenda local
- 13 Avaliação de desempenho
- 14 Premiação das localidades que tiverem bom desempenho

As 148 localidades que integram a Comunidade Ativa desde outubro de 1998 já cumpriram nove dos quatorze passos necessários à implantação do programa. Todos os municípios já têm fóruns locais organizados, capacitados por instituições especializadas contratadas pelo Governo Federal, diagnósticos e os planos locais de desenvolvimento. Em todos eles também foram constituídos os comitês gestores locais, e em 141 já foi formatada a primeira proposta de agenda local para a negociação com o Governo e a sociedade civil. Mais de cinco mil pessoas participam deste processo no Brasil.

Mas para implantar o processo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) o município não precisa ter sido selecionado pela Comunidade Ativa. Espontaneamente, grupos de no mínimo três municípios podem assinar um termo de associação com a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, com a duração de dois anos, podendo ser prorrogado, e lançar o DLIS na região. Um dos objetivos do programa é estimular a multiplicação de experiências de DLIS no país, mesmo que as localidades não estejam na Comunidade Ativa. Para fazer a associação, os municípios têm de cumprir os seguintes requisitos:

- assinar o termo de parceria com a União
- reunir pelo menos três municípios
- ser coordenados por órgão governamental de nível estadual, ou por consórcio de municípios formalmente constituído ou, ainda, por pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos especialmente constituída para tal finalidade
- adotar uma estratégia operacional de implantação do DLIS que contemple, no mínimo, os seguintes passos, previstos no documento de referência da Comunidade Ativa:
 - a) capacitação das localidades envolvidas para a gestão local
 - b) realização do diagnóstico participativo local
 - c) elaboração participativa de plano de desenvolvimento local
 - d) constituição de um conselho, fórum, ou agência de desenvolvimento local ou similar, de caráter permanente, como instância democrática coordenadora do processo de DLIS na localidade, ampla e representativa

do ponto de vista social, composta por membros governamentais e não governamentais, de caráter plural ou do ponto de vista político

e) elaboração negociada de uma agenda local de prioridades em cada localidade-alvo

f) existência de Sistema de Monitoramento e Avaliação.

5 Quais são as responsabilidades de cada um na Comunidade Ativa?

Governo Federal – Cabe ao Governo Federal oferecer programas federais de acordo com as demandas das agendas de cada localidade. A Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária faz a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do programa, além de articular a execução das ações entre os vários parceiros.

Governo Estadual – Deve criar uma equipe interlocutora e outra facilitadora, em nível estadual, para acompanhar e coordenar o programa. Também tem de compatibilizar os programas estaduais com as demandas identificadas nas agendas locais.

Prefeitura – Mobiliza a sociedade, estimulando a criação do fórum de desenvolvimento. Participa da equipe gestora local e deve garantir a execução dos programas municipais também de acordo com a agenda local.

SEBRAE – É um parceiro muito importante da Comunidade Ativa porque oferece um programa PRODER-Especial para capacitação de gestores públicos, empreendedores e profissionais, além de ajudar na criação das agências locais de microcrédito.

ANEXO A

Municípios integrantes da Comunidade Ativa

Os primeiros municípios da Comunidade Ativa são os seguintes:

ACRE: Porto Acre, Assis Brasil, Brasiléia, Capixaba, Epitaciolândia, Feijó, Jordão, Mâncio Lima, Manoel Urbano, Acrelândia, Plácido de Castro, Bujari, Porto Walter, Rio Branco, Rodrigues Alves, Santa Rosa do Purus, Sena Madureira, Senador Guiomard, Tarauacá, Xapuri, Marechal Thaumaturgo, Cruzeiro do Sul.

ALAGOAS: Jaramataia, Água Branca, Cajueiro, Maragogi, Arapiraca.

AMAZONAS: Manacapuru, Itamarati, Atalaia do Norte, São Gabriel da Cachoeira, Maués.

AMAPÁ: Mazagão, Vitória do Jari, Laranjal do Jari, Tartarugalzinho, Oiapoque.

BAHIA: Quixabeira, Piraí do Norte, Novo Horizonte, Caturama, Caraíbas.

CEARÁ: Beberibe, Pereiro, Viçosa do Ceará, Acaraú, Nova Olinda.

DISTRITO FEDERAL: Brasília.

ESPÍRITO SANTO: Iconha, São Gabriel da Palha, Montanha, Marechal Floriano, Castelo.

GOIÁS: Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Águas Lindas de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina.

MARANHÃO: Cantanhede, Lago do Junco, Santa Luzia, Anajatuba, Cajari.

MINAS GERAIS: Minas Novas, Chapada do Norte, Carai, Setubinha, Santo Antônio do Jacinto.

MATO GROSSO DO SUL: Sete Quedas, Bataguassu, Porto Murtinho, Nioaque, Angélica.

MATO GROSSO: Confresa, Peixoto de Azevedo, Tesouro, Poxoréo, Jauru.

PARÁ: Augusto Corrêa, Marabá, Ourém, São Félix do Xingu, Viseu.

PARAÍBA: Araruna, Bananeiras, Queimadas, Cacimba de Dentro, Picuí.

PERNAMBUCO: Belém de Maria, Belém de São Francisco, Capoeiras, Araripina, Cabrobó.

PIAUI: Luís Correia, São Gonçalo do Piauí, Bocaina, Monsenhor Hipólito, Barras.

PARANÁ: Iretama, Barracão, Salgado Filho, Reserva, Ortigueira.

RIO DE JANEIRO: Saquarema, Araruama, São Fidélis, Bom Jardim, Santa Maria Madalena.

RIO GRANDE DO NORTE: São Miguel, São Paulo do Potengi, Serrinha, Brejinho, Campo Redondo.

RONDÔNIA: Jaru, Cacoal, Espigão d' Oeste, Machadinho d' Oeste, Pimenta Bueno.

RORAIMA: São Luiz, Rorainópolis, Iracema, Caroebe, Mucajaí.

RIO GRANDE DO SUL: Pântano Grande, São Pedro do Sul, Cândido Godói, Canguçu, Fontoura Xavier.

SANTA CATARINA: Entre Rios, Garopaba, Timbé do Sul, Cerro Negro, Timbó Grande.

SERGIPE: Estância, Porto da Folha, Laranjeiras, Ilha das Flores, Propriá.

SÃO PAULO: Ribeirão Branco, Apiaí, Itaporanga, Capão Bonito, Sete Barras.

TOCANTINS: Dois Irmãos do Tocantins, Sampaio, Araguacema, Araguatins, Praia Norte.

O Projeto Multissetorial Integrado do BNDES

*Ana Christina Moreno Maia Barbosa
Catarina Setúbal de Rezende Bustillos
José Roberto Correia Soeiro**

1 Introdução

A existência de bolsões de miséria urbana nas grandes cidades, e em especial nas regiões metropolitanas, vem cristalizando formas de *apartheid* social, de onde o Estado encontra-se ausente. A reaproximação da população carente brasileira com o Estado passa necessariamente pelo suprimento dos serviços sociais básicos e pela regularização fundiária, no espaço em que vive.

Para enfrentar este quadro, torna-se cada vez mais clara a necessidade de formatação de um tipo de ação coordenada e sistemática que invista no desenvolvimento de novas metodologias e instrumentos de atuação pública, que levem soluções estruturais para estas situações-problema.

A Área Social do BNDES desenvolveu um produto que visa oferecer oportunidades para estas comunidades carentes, através dos **Projetos Multissetoriais Integrados – PMI**. Estes possibilitam que sejam construídas soluções apropriadas à realidade de cada área, pois são planejados a partir da análise dos problemas e potencialidades identificados em cada situação.

...possibilitam que sejam construídas soluções apropriadas à realidade de cada área, pois são planejados a partir da análise dos problemas e potencialidades identificados em cada situação.

* Da equipe técnica da Área Social do BNDES.

...ênfatiza, principalmente, a mobilização das energias comunitárias, desde a formulação até a manutenção dos investimentos projetados.

Tal proposta não contempla soluções padronizadas elaboradas de cima para baixo. Ao contrário, parte da percepção de que as áreas onde se concentram as populações marginalizadas são bastante diferentes entre si, desde os aspectos físicos e ambientais, até os relativos à sua história e formação socioeconômica. Pressupõe, portanto, a coordenação de diversas instâncias e segmentos da administração pública, mas ênfatiza, principalmente, a mobilização das energias comunitárias, desde a formulação até a manutenção dos investimentos projetados.

O PMI necessita de transposição de técnicas modernas de planejamento, – usualmente empregadas na esfera econômica – para o campo social, sobretudo no nível local.

2 A abordagem multissetorial integrada no tratamento das questões sociais

Geralmente as situações de deficiência ou degradação das condições básicas de infra-estrutura social e realização da cidadania são caracterizadas por uma série de problemas que se somam, configurando quadros de interdependência viciosa.

Nas áreas de baixa renda encontram-se reunidas praticamente todas as modalidades de problemas de natureza social. Na precariedade deste ambiente, a mortalidade infantil é elevada, os índices de analfabetismo são altos, o desemprego e o subemprego estão presentes, a falta de acesso à educação e à saúde realimentam a pobreza. Enfim, criam um círculo vicioso que reproduz a exclusão econômica e social e reduzem sistemicamente a produtividade.

O quadro a seguir indica o tipo de ação articulada que se busca realizar, de modo a promover uma mudança estrutural nas condições de vida da população residente em áreas carentes. Trata-se apenas de quadro de referência, que deve ser construído conforme a característica de cada área.

Nas áreas de baixa renda encontram-se reunidas praticamente todas as modalidades de problemas de natureza social.

AÇÕES A SEREM INTEGRADAS

CARÊNCIAS E PROPOSTAS	OBJETIVOS A
Regularização fundiária <ul style="list-style-type: none"> ▪ titulação de lotes ▪ constituição de condomínios 	→ segurança de momento → obtenção de → ganho patrim → melhor qualic pessoa huma
Saneamento <ul style="list-style-type: none"> ▪ implantação de redes de água e esgoto ▪ implantação de coleta e destinação de lixo 	→ combate a dc → redução da r
Ameaças de desabamento e inundações <ul style="list-style-type: none"> ▪ drenagem, contenção de encostas e tratamento de canais ▪ reflorestamento 	→ evitar calamit → combate a su → proteção amk
Dificuldades de acesso e locomoção <ul style="list-style-type: none"> ▪ obras de urbanização, escadas, abertura de vias, acesso a transporte de passageiros, de carga e serviços públicos 	→ redução de a → integração de → diminuição de
Atenção à infância <ul style="list-style-type: none"> ▪ creches, parques infantis, escola de 1º grau, centro de puericultura, profissionalização, esportes, artes e promoção social 	→ cuidados corr aumentando
Atenção à saúde <ul style="list-style-type: none"> ▪ criação de posto de saúde ▪ implantação de programas 	→ estruturação → melhoria do e → atendimento
Áreas comuns <ul style="list-style-type: none"> ▪ uso do solo ▪ iluminação pública ▪ equipamentos coletivos, praças, áreas de lazer, áreas para comércio 	→ transformaçã bairros → desenvolvime
Segurança <ul style="list-style-type: none"> ▪ criação de posto policial ▪ campanhas 	→ segurança de → aproximação
Organização comunitária <ul style="list-style-type: none"> ▪ processos de participação, discussão de alternativas e prioridades 	→ legitimidade e → maior apropri → melhoria da c

3 Soluções específicas para situações diferenciadas

As áreas onde se concentram as populações marginalizadas são bastante diferenciadas, tanto do ponto de vista físico e econômico quanto do ponto de vista do padrão de organização sociocultural. Esta diferenciação se dá em função de alguns fatores:

- tempo de existência; ambiente natural em que se instalaram; distância que guardam das atividades econômicas, onde seus moradores estão ocupados; o próprio tipo de economia a que eles se subordinam; origem dominante dos fluxos migratórios que ali se sucedem; infra-estrutura básica existente ou não; sistema de transporte que utilizam; acesso a bens e serviços públicos próximos etc.

Com grande influência no padrão de organização sociocultural destacam-se ainda:

- existência de associações de moradores, de clubes de futebol e escolas de samba; presença de igrejas de várias religiosidades etc.

Essas áreas com população de baixa renda apresentam, também, desníveis bastante acentuados de acumulação patrimonial entre seus habitantes, que podem variar da posse de barracos de madeira a casas de alvenaria, de possuir ou não eletrodomésticos, fogões a gás, móveis etc.

Existem, ainda, favelas situadas sobre palafitas, as localizadas em morros, ao longo dos rios, embaixo de pontes e viadutos, em áreas de lixões ou resultantes de ocupação de conjuntos habitacionais inacabados.

A diferenciação de situações confere a essas áreas características singulares, não possibilitando um tratamento homogêneo. Ou seja, cada situação específica demanda um conjunto de soluções apropriadas, sob medida — *tailor-made*. É a partir de um conhecimento detalhado de cada área, com o diagnóstico preciso dos seus problemas socioambientais e o levantamento das expectativas de sua população, que se torna possível estabelecer o conjunto de medidas mais adequado à transformação das circunstâncias degradadoras, que confinam à subcidadania.

...é a partir de um conhecimento detalhado de cada área, com o diagnóstico preciso dos seus problemas socioambientais e o levantamento das expectativas de sua população, que se torna possível estabelecer o conjunto de medidas mais adequado à transformação das circunstâncias degradadoras, que confinam à subcidadania.

Porque a pobreza materializa-se em espaços físicos com diversas facetas, é grande a preocupação em empregar e desenvolver metodologias e soluções apropriadas e criar instrumentos para ações em diferentes campos e não exclusivamente nos problemas sociais localizados. Estes problemas não devem ser tratados de forma dissociada do contexto mais abrangente do habitante da favela, da periferia de uma grande cidade, de uma área degradada ou de uma região economicamente deprimida, com profundas diferenças de situação entre as comunidades de cada uma dessas regiões.

Assim sendo, o que for prioritário para uma, pode não ser prioritário para outra.

4 A integração de diversas formas de ação e a participação do poder público, das comunidades e demais agentes envolvidos

A percepção integrada do fenômeno demanda uma pluralidade de conhecimentos específicos para tratar, da forma mais abrangente possível, uma questão que inclui vários aspectos. Pode-se citar um exemplo simples: para se promover a saúde não basta construir um posto médico, deve-se também tratar da água, do esgoto, do lixo, da alimentação, do meio ambiente e da educação.

É preciso uma interlocução entre as diversas especialidades para o planejamento e implementação de ações coordenadas, de forma a garantir o enfrentamento simultâneo a todas as diversas causas que originam o problema e comprometem soluções isoladas, mesmo quando engenhosas e de baixo custo. A ação coordenada visa proporcionar resultados sinérgicos e transformadores, promovendo as capacidades de desenvolvimento econômico e social das comunidades envolvidas.

A obtenção desta nova forma de conhecimento do problema não pode prescindir da participação de profissionais que atuam em diversos setores e órgãos da administração pública. Ações de natureza diversa devem ser desenvolvidas coordenadamente, tais como:

A ação coordenada visa proporcionar resultados sinérgicos e transformadores, promovendo as capacidades de desenvolvimento econômico e social das comunidades envolvidas.

- ***jurídico-legal***, que aborda os condicionantes de relação sociedade-espaço urbano – parcelamento, legalização e posse de lotes e a definição do uso e ocupação do solo;
- ***urbanístico-ambiental***, que aborda o fato físico-espacial – drenagem, água, esgoto e coleta de lixo, arruamento, acesso, equipamentos urbanos e sociais e
- ***sócio-econômico-organizativa***, que aborda os processos e serviços sociais no âmbito físico e cultural – serviços de saúde, educação sanitária, acesso à instrução e profissionalização, geração de ocupação e renda, organização comunitária, segurança e lazer.

Tais ações exigem providências que competem a diversos órgãos, e somente pela sua articulação eficaz tornar-se-ão compatíveis e integradas às políticas setoriais, conferindo eficiência e sustentabilidade às intervenções nas áreas com população miserável ou de baixa renda.

Além do mais, pela sua complexidade, extensão do fenômeno e o grau de interdependência das variáveis, a solução desse tipo de problema exige compromisso e integração em todos os níveis: no âmbito das políticas (urbanas, ambientais, habitacionais, de saúde, educação etc.); dos agentes envolvidos (poder público, agentes financiadores, assessorias, comunidades) e das equipes de trabalho. A coordenação das atividades permite maior eficiência e custos mais baixos, mediante a sinergia entre as ações e a redução de desperdícios.

A estratégia de mudança de um ambiente degradado ou marginalizado para a sua incorporação na sociedade formal deve considerar também a dimensão política das forças dinâmicas e contraditórias, no espaço ou situação considerados. É preciso que no planejamento da mudança, os diversos setores interessados participem das decisões. Esta postura é fundamental para a democratização e garantia de sustentabilidade do processo e qualidade das soluções. É preciso que os interesses antagônicos sejam ouvidos e que haja consultas formais e informais ao conjunto dos interessados, negociando os pactos necessários, de forma a assegurar racionalidade na concepção das soluções e equidade na repartição dos resultados.

A estratégia de mudança de um ambiente degradado ou marginalizado para a sua incorporação na sociedade formal deve considerar também a dimensão política das forças dinâmicas e contraditórias, no espaço ou situação considerados.

No vértice do processo está o estímulo à participação comunitária, entendida como mecanismo de promoção individual e social, que eleva o nível de conhecimento e consciência dos problemas, que desenvolve uma postura crítica e um maior nível de exigência quanto à participação e à qualidade de vida, além de ampliar o processo educativo para desenvolver atividades operativas e atitudes para o trabalho coletivo. Desta maneira, conquista-se uma melhoria na qualidade das reivindicações e demandas sociais.

Esta abordagem insere-se no contexto de uma nova forma de atuação do Estado. É através da participação comunitária e de atuação descentralizada em âmbito governamental – priorizando o papel e o envolvimento das administrações municipais no atendimento e encaminhamento das questões sociais – que um Estado renovado e mais eficiente chega à comunidade.

5 A indução de processos de transformação social

O melhoramento urbanístico e ambiental tem, neste foco, o sentido da provisão da infra-estrutura física e social e das transformações de ordem espacial necessárias à integração homem-meio ambiente de forma sustentável e respeitando o entorno natural. Tem como postura ética prévia a preocupação com o contexto físico pré-existente e com a relação que este mantém com seus habitantes, manifestada no uso que dão aos espaços. Tem o sentido de imprimir conteúdo vivo e atrativo aos espaços coletivos, reforçando as oportunidades de convivência comunitária. A transformação urbanística tem o sentido da continuidade, da ação progressiva e planejada em etapas, visando a dissolução de *apartheids* sociais e incorporação destas comunidades ao conjunto da urbe.

O conceito de democratização de oportunidades está presente na promoção do acesso: à habilitação para o trabalho, ao desenvolvimento de opções de ocupação e renda, à infra-estrutura e aos serviços básicos e sociais. Procura-se, mediante as modificações das condições em que vivem os habitantes da pobreza, criar um ambiente propício à promoção do ser humano e, assim, construir condições apropriadas ao resgate da cidadania e restauração do papel do Estado junto a estas comunidades.

Procura-se, mediante as modificações das condições em que vivem os habitantes da pobreza, criar um ambiente propício à promoção do ser humano e, assim, construir condições apropriadas ao resgate da cidadania e restauração do papel do Estado junto a estas comunidades.

6 A montagem do Projeto Multissetorial Integrado

Os projetos que denominamos de Ação Multissetorial Integrada objetivam realizar um conjunto de investimentos que, implantados simultaneamente, permitam alterar radicalmente a situação de determinada área.

Está calcado em 3 pilares essenciais:

- 1 a participação comunitária;
- 2 o envolvimento dos diferentes atores na construção de parcerias e;
- 3 o gerenciamento do processo de transformação.

Inicialmente, é necessário recuperar a figura do projeto como principal instrumento de gestão, no que se refere à realização de investimentos. É necessário transpor para o campo social o que é feito amiúde no campo econômico, quando enfocamos o planejamento estratégico para investimentos sustentáveis a longo prazo.

O conceito de projeto aqui utilizado abrange todas as etapas necessárias para a realização de um determinado empreendimento, isto é, o projeto deve ser entendido como o instrumento técnico que possibilita a administração de todos os elementos que compõem a resolução de determinado problema; desde o conhecimento da questão social que se quer resolver (diagnóstico), até a definição detalhada do conjunto de medidas a serem realizadas (ações e metas), bem como execução de prazos (cronograma) e custos (usos e fontes de recursos financeiros), a configuração das formas mais corretas de gerenciamento necessárias ao pleno êxito das metas fixadas (unidade gestora) e a avaliação de sua implementação (pelo monitoramento de indicadores que possam medir a eficácia e a efetividade dos resultados).

O projeto, porque prevê ações e metas, é um dos instrumentos do gerenciamento das mudanças almejadas no processo de transformação social.

Contudo, ao lado do projeto executivo, é preciso assegurar-se de mecanismos para garantir que os outros dois pilares – a participação comunitária e a articulação entre atores – se fortaleçam. São eles que configurarão uma

O projeto, porque prevê ações e metas, é um dos instrumentos do gerenciamento das mudanças almejadas no processo de transformação social.

mudança sustentável. Portanto, o gerenciamento de um processo de transformação social não pode alcançar resultados, sem que a participação comunitária e a articulação entre atores estejam presentes em todas as etapas do projeto.

O gerenciamento de ações no campo social através de Projetos Multissetoriais Integrados apresenta enormes perspectivas, no sentido de modernização da forma de atuar do Estado. Entretanto, a decisão política em realizar um projeto com essas características é condição *sine qua non* para garantir e orientar a participação dos diferentes segmentos da administração pública no desenvolvimento do projeto.

A implementação de políticas sociais através de Projetos Multissetoriais Integrados, conforme aqui concebido, confere efetividade às ações no campo social e permite que se faça, ao longo do tempo, avaliação das diferentes medidas, comparação entre diversas iniciativas e, também, aferição de custos das soluções aplicadas aos projetos sociais.

7 Algumas experiências em andamento no BNDES

Pela característica destes investimentos, é necessária a articulação de diferentes fontes de recursos financeiros, e a implantação coordenada das ações. O BNDES, como agente financeiro voltado para o desenvolvimento econômico e social, pôde apoiar a montagem de algumas operações que viabilizaram a implantação de alguns projetos com ações modernizantes para o enfrentamento das questões sociais no Brasil. Dentre os projetos analisados e aprovados no BNDES, dentro da abordagem multissetorial integrada, destacamos:

- **Vila-Bairro, em Teresina (Piauí):** projeto em áreas degradadas e de baixa renda, promovendo ações integradas de infra-estrutura básica, habitação, ordenação do uso do solo, infra-estrutura comunitária, educação sanitária e geração de emprego e renda, buscando transformar 155 favelas em bairros.

...o gerenciamento de um processo de transformação social não pode alcançar resultados, sem que a participação comunitária e a articulação entre atores estejam presentes em todas as etapas do projeto.

- **Conquista em Terra Firme, em Laranjal do Jari (Amapá):** o projeto, com objetivo de reforçar a tendência de ocupação da terra firme em município onde as habitações e atividades comerciais estão, predominantemente, sobre palafitas, promoverá intervenção em um bairro situado em área livre de alagamentos, proporcionando: infraestrutura básica; implantação de aterro sanitário e de sistema de coleta de lixo; áreas de uso coletivo com fins de lazer; ações para promoção da cidadania e da qualidade de vida; e organização de treinamentos e processos para geração de ocupação e renda.
- **Melhoria das condições de vida e de exercício da cidadania no bairro de Trezidela, em Colinas (Maranhão):** o projeto tem como objetivo revitalizar o bairro pobre com ações para o fortalecimento da atividade agrícola; o atendimento social nas áreas de educação, saúde, saneamento, organização comunitária e lazer; melhoria da infra-estrutura urbana e suporte à atividade comunitária.
- **Linhão do Emprego, em Curitiba (Paraná):** projeto que se caracteriza por obras de estruturação urbana, incorporando vários setores e ações que fomentam o resgate social e a ampliação de oportunidades de emprego e de pequenos empreendimentos, através da indução à organização produtiva de economias comunitárias, da capacitação profissional e da melhoria das condições de infra-estrutura básica, habitação, transporte e urbanização, em diversos bairros periféricos da cidade.
- **Terra, Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental, em Vitória (Espírito Santo):** projeto que objetiva incorporar as áreas ocupadas por população de baixa renda, residente nos morros e mangues, ao tecido urbano da cidade, dotando-as de padrões urbanísticos adequados, com infra-estrutura básica, equipamentos públicos, habitações dignas, segurança e melhorias microclimáticas, de modo a viabilizar a regularização e a titularização dos imóveis e a preservação ambiental, garantindo qualidade de vida e fortalecendo o espírito de cidadania. Visa também desenvolver ações que incentivem a organização e a participação popular, a promoção humana e o crescimento individual e coletivo da população-alvo do projeto.

Estes exemplos são significativos pela diversidade das situações contempladas pelos projetos e pelas alternativas de enfrentamento escolhidas, dando origem a soluções e metodologias muito diferenciadas:

No **Vila Bairro**, trata-se de fornecer as condições mínimas de habitabilidade e infra-estrutura sanitária para todas as pessoas residentes em todas as favelas da cidade. A população-alvo é constituída, em grande parte, de crianças e jovens e são, sobretudo, as condições de higiene e educação que condicionam a sua sobrevivência e podem permitir o acesso a condições dignas de vida. O projeto está articulado aos programas municipais de saúde preventiva PSF (Programa de Saúde da Família) e PACS (Programa de Agentes Comunitários de Saúde) e prevê o incremento da oferta de creches.

O Projeto **Jari**, localizado às margens do rio de mesmo nome, no Distrito de Monte Dourado, estado do Pará, ocasionou a constituição do Município de Laranjal do Jari, na margem oposta do rio (Amapá), pelo afluxo de famílias que foram buscar empregos no Projeto, resultando na formação de um “beiradão” de palafitas, com pessoas convivendo com a miséria e riscos pessoais, pelas condições insalubres e pela ocorrência de grandes incêndios, devido à precariedade das construções e da enorme quantidade de lixo jogado sob as palafitas. O projeto Conquista em Terra Firme pretende estimular os moradores das palafitas a residirem em locais topograficamente mais adequados e desenvolverem processos de capacitação e geração de ocupação e renda, procurando diminuir a vinculação e dependência econômica ao Projeto Jari, além de solucionar o problema do lixo a céu aberto em todo município e promover campanhas educativas de promoção da cidadania, da participação popular e de qualidade de vida.

Em **Trezidela** (Colinas), o Projeto enfrenta a pobreza inserida na estagnação econômica do município baseado na agricultura de subsistência, sem indústrias e com um setor terciário incipiente, com problemas de produção, abastecimento e desemprego. O bairro de Trezidela é ocupado por agricultores de subsistência, vindos da zona rural do município e não tem abastecimento de água tratada ou esgotamento sanitário. A maior parte das casas são de palha que não apresentam segurança, salubridade ou conforto.

O projeto pretende urbanizar o local, incentivar a atividade agrícola ali existente, através do fortalecimento da participação comunitária.

No **Linhão**, o problema é na periferia de uma cidade bem cosmopolita, com uma população de um nível de vida e renda superiores à maioria das nossas cidades. Seu problema maior é, por isso, a sua própria atratividade e a incapacidade de absorver a população à procura de emprego e de moradia permanente. Assim sendo, as soluções integram transporte, habitação e, sobretudo, capacitação, ocupação e renda numa região densamente ocupada e não totalmente urbanizada da periferia da cidade.

No projeto **Terra**, a Prefeitura de Vitória realizou um amplo diagnóstico em 31 áreas mais degradadas, densas e de baixa renda da cidade (encostas e manguezais), dando a elas prioridade de intervenção. Estas áreas foram demarcadas em 13 “poligonais” e delimitadas por áreas de preservação, para conter novas ocupações desordenadas. Além do reordenamento urbano, há a preocupação, neste projeto, com o aspecto ambiental por causa da topografia das áreas sujeitas a enchentes e desmoronamentos, colocando em risco a população, com a oferta a serviços públicos e sociais, com a regularização fundiária e titularização das propriedades, com a fixação da população e com mecanismos de geração de emprego e renda pela participação popular e capacitação.

As questões sociais no Brasil são numerosas e complexas. São tão graves os seus desdobramentos atualmente, que a busca de soluções constituiu-se numa obrigação ética para todos.

8 Conclusão

As questões sociais no Brasil são numerosas e complexas. São tão graves os seus desdobramentos atualmente, que a busca de soluções constituiu-se numa obrigação ética para todos. Com certeza, não há um único instrumento que se torne panacéia para a resolução dos problemas sociais que vêm crescendo de forma acelerada no Brasil. A proposta da montagem de Projetos Multissetoriais Integrados ou análogos, defende o reconhecimento da existência desses problemas calcados em questões sociais que precisam ser tratadas em conjunto. Entretanto, a sua implementação depende da ação coordenada de todos os atores interessados e o seu êxito só será possível com a solidariedade social.

O imperativo ético não se realiza, portanto, apenas com esforços individuais. A vontade de todos é o motor da inclusão social, não bastando que apenas do lado do Governo ou do lado da sociedade se apontem soluções. Sem dúvida, é tarefa do Estado priorizar a reversão de bolsões de pobreza, ambientes que condenam os seres humanos à miséria e exclusão social, mas é preciso romper o velho paradigma assistencial das soluções pontuais e unilaterais.

Somente através do desenvolvimento da capacidade de pensar e de agir em conjunto, será possível ultrapassar problemas sociais tão complexos e graves e desenvolver a coesão social necessária à manutenção das soluções que construirão uma sociedade desenvolvida no Brasil, reestruturada por novas organizações solidárias, mais criativas e produtivas.

A vontade de todos é o motor da inclusão social, não bastando que apenas do lado do Governo ou do lado da sociedade se apontem soluções.

Microcrédito

*Dulce Maria Jabour Tannuri**

1 Introdução

O século XX foi marcado por grandes transformações, principalmente no que se refere ao dinamismo da economia. As grandes guerras, as mudanças de paradigmas e o fenômeno da globalização induziram ajustes macroeconômicos. Experimentou-se o crescimento econômico a partir dos anos 50, que foi interrompido na década de 70, quando se iniciou o processo de mudanças nas relações de trabalho.

Os efeitos da reestruturação produtiva foram perversos, em especial, para os países mais pobres. No Brasil, as desigualdades sociais e a precariedade de emprego dificultaram ainda mais o enquadramento da mão-de-obra no mercado de trabalho. Os trabalhadores brasileiros apresentam perfil profissional defasado em relação à demanda, com baixa escolaridade e baixa qualificação.

Diante desse cenário, três tipos de políticas estão sendo desenvolvidas para se contraporem ao problema da falta de empregos: a política de desenvolvimento, por meio da baixa dos juros, controle da inflação e do câmbio e incentivo à industrialização; a política educacional, colocando todas as crianças na escola, erradicando o analfabetismo e elevando o número de anos

* Psicóloga, com especialização em Administração de Recursos Humanos pela FGV e em Políticas Públicas pela UFRJ. Atualmente, ocupa o cargo de Diretora do Departamento de Ocupação e Renda da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Governo do Distrito Federal - SETER.

que os brasileiros permanecem na escola; e, finalmente, a política de emprego, que passa pelos instrumentos clássicos, como o seguro-desemprego, a intermediação da mão-de-obra, capacitação profissional, redução da jornada de trabalho e aposentadoria.

Entretanto, políticas públicas de geração de emprego e renda estão se tornando cada vez mais adequadas e pertinentes ao novo quadro que se apresenta. A idéia de criar linhas especiais de crédito produtivo, voltadas para o atendimento de pessoas que, historicamente, estiveram excluídas desse tipo de apoio, e que pretendem inserir-se no processo produtivo, é que tem elevado o microcrédito ao patamar das políticas de inclusão social e de retomada do crescimento econômico.

Esse trabalho tem por objetivo apresentar os diferentes desenhos que foram dados ao microcrédito.

De início, trata da tentativa de registrar o histórico do microcrédito. Poucos documentos estão disponíveis sobre o assunto, sobretudo na língua portuguesa. Encontram-se neste texto as primeiras experiências de que se tem notícia. Estão também citados os projetos de crédito popular implementados nos países da América Latina.

A seguir, procurou-se descrever as alternativas implantadas no Brasil, a fim de situar o microcrédito no processo evolutivo do cenário brasileiro. Pretendeu-se, também, demonstrar que essas alternativas têm-se apresentado como importante forma de política ativa de geração de emprego e renda.

2 Origem do microcrédito

Pouco se sabe a respeito da origem do microcrédito. Na literatura em língua portuguesa existem registros em documentos dispersos, guardados em arquivos pessoais dos poucos técnicos que se interessaram por esse assunto até hoje.

Dessa forma, esta é uma tentativa de consolidar em um só documento as informações disponíveis sobre as iniciativas de apoio à geração de emprego e renda, oferecendo crédito produtivo aos empreendedores de baixa renda com capacidade de crescimento e de auto-desenvolvimento.

A idéia de criar linhas especiais de crédito produtivo, voltadas para o atendimento de pessoas que, historicamente, estiveram excluídas desse tipo de apoio, e que pretendem inserir-se no processo produtivo, é que tem elevado o microcrédito ao patamar das políticas de inclusão social e de retomada do crescimento econômico.

Nessa primeira parte aborda-se as iniciativas individuais, de pessoas que, espontaneamente, tomaram a frente para viabilizar o apoio às suas comunidades, por meio da disponibilização de recursos financeiros destinados ao incremento da produção de bens e serviços.

Na segunda, as referências são de instituições da América Latina que implantaram programas de crédito em seus países com objetivo de promover o desenvolvimento a partir do incentivo aos microempreendedores.

3 As primeiras experiências de crédito popular

3.1 Friedrich Wilhelm Raiffeisen - Alemanha, 1846

A primeira experiência com crédito popular de que se tem notícia, ocorreu no sul da Alemanha, em 1846. Foi uma iniciativa de Raiffeisen, pastor e prefeito da cidade de Flammersfeld. Tentando sanar as consequências de um rigoroso inverno, que deixou os fazendeiros locais endividados e reféns de agiotas, Raiffeisen cedeu-lhes farinha para que, com a fabricação e comercialização de pão caseiro, pudessem obter algum capital. Foi criada então a “Associação do Pão”, que rendeu recursos suficientes para a constituição de um estoque de sementes de batata, adquiridas a preços módicos, sob a negociação do próprio Raiffeisen. As sementes foram cedidas a título de crédito aos fazendeiros, que pagaram seus empréstimos após a colheita, obtendo uma sensível melhoria na qualidade da produção de batatas.

Com o passar dos anos, a associação evoluiu para a criação de uma cooperativa de crédito para a população empobrecida, em que os mais ricos davam garantia aos empréstimos dos mais pobres.

Vale salientar a grande preocupação de Raiffeisen com a religião e a caridade, traço este que se repete em muitas das iniciativas de crédito popular.

3.2 Alphonse Desjardins - Canadá, 1900

A segunda foi desenvolvida por Alphonse Desjardins, jornalista da Assembléia Legislativa de Quebec e autodidata em Economia. Entre seus escritos, destaca-se uma publicação referente às condições de vida da população mais pobre e ao desemprego, denominada *Notes pour servir à une étude sur l'assurance vie*, que já demonstrava sua preocupação com a questão do acesso ao crédito por parte das camadas mais pobres. Essa publicação despertou seu interesse em estreitar contatos com as iniciativas européias de crédito popular.

Após aprofundar seu conhecimento sobre o assunto, Desjardins resolveu criar seu próprio projeto de *Caisses Populaires*. A proposta tinha pontos comuns com a idéia de Raiffeisen, como, por exemplo, a ligação com a religiosidade. Entretanto, divergia no que se referir à responsabilidade dos associados e na composição de um fundo de reserva, por meio de depósitos mensais.

A primeira *Caisse Populaire* foi composta por 12 membros, amigos pessoais de Desjardins e do padre da paróquia local. O montante arrecadado foi de 26 dólares canadenses. Atualmente, estão associados às *Caisses Populaires* 5 milhões de pessoas e existem 1.329 *Caisses Populaires* em todo o Canadá.

3.3 Walter Krump - USA, 1953

Nos Estados Unidos, a primeira iniciativa de crédito popular de que se tem notícia foi desenvolvida por Walter Krump, presidente de uma metalúrgica em Chicago, que empregava 500 operários. Com o objetivo de ajudar aos operários que precisavam de dinheiro, ele concedia adiantamento de parte dos salários. Este procedimento passou a ser inviável diante do montante solicitado pelos metalúrgicos, que passaram a ser vítimas de agiotas.

A medida para remediar essa situação foi a criação de “fundos de ajuda”, criados nos departamentos da fábrica. Cada operário interessado em participar deveria depositar, mensalmente, US\$ 1,00 dólar para compor o fundo, cujo destino era atender aos associados em suas necessidades e imprevistos, como por exemplo, assistência médica, eventos trágicos e necessidades urgentes nos lares.

Como os recursos do fundo foram se tornando insuficientes, criou-se uma Liga de Crédito, cujo tesoureiro, Jack Rogers, funcionário da metalúrgica, trabalhava voluntariamente em suas horas vagas. Os recursos desse fundo eram liberados após a aprovação de um Comitê, criado para analisar os pedidos de empréstimo. No início, houve uma excessiva procura de recursos. Com o tempo, esse fluxo se normalizou. Os cotistas passaram a solicitar empréstimos somente quando havia uma real necessidade. As principais utilizações dos créditos eram, e continuam sendo, melhoramentos caseiros, pagamentos de impostos e quitação de dívidas.

Após esta primeira iniciativa, outras se sucederam, nos Estados Unidos, sendo que, atualmente, já existe a Federação de Ligas de Crédito operando em base estadual, federal e em outros países.

3.4 Muhammad Yunus - Bangladesh, 1976

Logo após sua independência, Bangladesh apresentou sérios problemas econômicos, agravados pela queda da produção agrícola, que levou a população à fome, resultando numa crise de graves proporções.

Yunus era professor de Economia Rural da Universidade de Chittagong, em Bangladesh. Movido pela intenção de ajudar as famílias pobres da aldeia próxima à universidade em que lecionava, o professor de Economia iniciou uma peregrinação às instituições financeiras tentando convencer seus dirigentes a conceder crédito a pequenos empreendedores, de baixa renda, de baixa escolaridade e sem bens para oferecer em garantia. Foi uma empreitada vã.

Convencido de que os pequenos são bons pagadores e, baseado nos baixos valores demandados, o professor contraiu um empréstimo pessoal e repassou o recurso a alguns empreendedores que em, pouco tempo, quitaram suas dívidas, cujo valor incluía os juros cobrados a Yunus, pelo banco.

Essa foi sua primeira experiência de concessão de crédito. Daí por diante, o número de solicitações de empréstimos cresceu. O atendimento, então, foi estendido a centenas de aldeias vizinhas. Com essa atitude, Yunus conseguiu provar que os pobres e analfabetos também são dignos de confiança e que é possível conceder pequenos financiamentos para viabilizar projetos econô-

micos de microprodutores e artesãos, ajudando essas pessoas, que têm boas idéias, a melhorar a qualidade de vida e a aumentar sua produtividade.

Inicialmente com recursos próprios, e, mais tarde com repasses de fundos conseguidos em bancos e instituições privadas, o professor Yunus fundou, em 1978, o Grameen Bank. Era uma instituição não governamental, com uma pequena participação do governo (10%), que, em 1983, foi registrada como banco independente. Atualmente é dirigido por um Conselho Diretor e exerce todas as funções de uma instituição financeira.

O sistema de crédito do Grameen Bank está diretamente relacionado a ações de combate à pobreza. Na concepção do Professor Yunus o acesso dos pobres a financiamentos para melhoria de sua produção, garante o desenvolvimento de atividades produtivas. Contribui para redução do desemprego, garante o auto-emprego e favorece a capacidade do cidadão de prover sua subsistência e de sua família. Não acredita ser necessário subsídio de taxas e juros. O importante é o acesso ao sistema financeiro, que sempre lhe foi negado.

Para concessão do crédito, não são exigidas garantias, pois a clientela atendida não as têm para oferecer. São levadas em consideração o bom caráter do beneficiário e a confiança que a sociedade deposita nele. Porque é necessário constituir um “grupo solidário”, formado por 5 pessoas, cujos componentes se responsabilizam solidariamente pelas liberações dos financiamentos. O valor dos financiamentos variam. A média é de US\$ 100 e o mínimo de US\$ 10. Também são oferecidos treinamentos sobre o funcionamento do banco, alfabetização, quando necessário, e assistência técnica, quando solicitada.

As mulheres representam 98% da clientela do banco. Esse fato tem mudado a característica da força de trabalho e da cultura machista de Bangladesh. A realidade mostra que as mulheres fazem com que os benefícios que o financiamento proporciona cheguem à sua casa, atingindo e beneficiando também os filhos, o que acontece em menor frequência com os homens.

O sucesso desse banco serviu de modelo para quase todos os bancos populares criados para atender a população carente dos países em desenvolvimento, com o objetivo, senão de erradicar, mas de minimizar o quadro de pobreza.

4 Projetos de crédito popular implantados nos países da América Latina

4.1 Cooprogreso – Equador

Cooperativa de Ahorro y Crédito “Progreso”

A COOPROGRESO nasceu na paróquia de Atahualpa, área rural da Província de Pechincha, em agosto de 1969. Sua missão é contribuir para a solução da difícil situação socioeconômica pela qual passava a população local.

Os recursos que formam o fundo da Cooperativa são procedentes dos sócios, porém 10% vêm do FOPINAR (Incentivo Governamental à Pequena Indústria) e do FOPEM (Incentivo Governamental ao Comércio).

A cultura dos pequenos empreendedores das periferias equatorianas caracteriza-se pela grande confiança no Cooperativismo de Crédito.

A Cooprogreso distribui os excedentes que obtém como resultado das operações e pagamento de serviços, para aplicação no desenvolvimento das atividades da Cooperativa; criação e expansão de serviços e benefícios sociais; distribuição entre os associados, proporcional às suas operações.

São concedidos Certificados de Contribuição que dão ao cooperado a qualidade de sócio. Trata-se de valores estáveis, mas que não podem ser retirados, salvo se o sócio liquidar sua conta ou transferir seu saldo para a conta de outro sócio, com prévia autorização do Conselho de Administração. Esta contribuição possibilita ao sócio receber crédito proporcional ao valor depositado e rendimento legal de 6%, mais adicional creditado ao final de cada ano.

Os depósitos de poupança à vista podem ser retirados a qualquer momento, desde que não estejam servindo de garantia. Existem ainda os depósitos a prazo fixo, com remuneração atrativa, que podem ser realizados por sócios e por terceiros em outra conta, servindo, também, como saldo credor para concessão dos financiamentos.

Existem diversas modalidades de crédito, tais como:

– Quirografários

Sem garantias para sócios qualificados, com garantia pessoal de um sócio com capacidade de pagamento, ou ainda garantia bancária e/ou creditícia.

– Prendários (Penhor)

Penhor industrial sobre bens do devedor ou de terceiros.

– Créditos hipotecários

Prazo 36 meses, exceto quando para moradia, que terá o máximo de 60 meses. Garantias hipotecárias sobre imóveis do devedor ou de terceiros.

– Créditos comerciais

Garantia pessoal do sócio da Cooperativa, hipoteca sobre imóveis do devedor ou terceiros, penhor. Pagamento mensal.

– Empréstimos automáticos

Até 75% do valor depositado em poupança, acrescido dos certificados de contribuição. Prazo máximo 90 dias. Juros de 33% sobre saldos. Garantia pessoal avaliada pelo valor em poupança e certificados de contribuição. Forma de pagamento mensal ou ao vencimento.

– Crédito FOPEM

Financia atividades da pequena empresa, comerciais, de serviços e manufaturas. Exige garantia pessoal, garantia hipotecária ou penhor. Formas de pagamento mensal, trimestral ou semestral. Financia 100% do investimento.

– Créditos FOPINAR

Financia atividades de transformação, principalmente da pequena indústria, artesanato e pequenas empresas. Prazo máximo 10 anos. Carência de 03 anos. Garantia hipotecária ou penhor. Pagamento semestral.

São características comuns dos créditos concedidos a cobrança de juros de mercado, na faixa de 41 a 49%, prazos de até 36 meses para pagamento mensal. Todos os empréstimos exigem o *encaje*, ou seja, aporte financeiro que deverá permanecer na conta pelo período de 30 a 90 dias, progressivamente. São protegidos por seguros de crédito, exceto no empréstimo automático de valor equivalente a até 100.000.000 Suces por grupo familiar. O índice de inadimplência não ultrapassa os 3%.

Os empréstimos são destinados a:

- Produção
- Comércio
- Moradia
- Transporte
- Consumo de bens e serviços
- Calamidade doméstica
- Outras atividades específicas.

A Cooprogreso oferece serviços complementares, como: cartão de débito, serviço médico e dentário, serviço de distribuição de produtos, serviço funerário, seguro de acidentes pessoais, seguro de cobertura, seguro de poupança e ações, e fundo mortuário.

São requisitos gerais para concessão do crédito:

- 1 Ser sócio da Cooperativa há no mínimo 90 dias;
- 2 Assistir a um curso básico de Cooperativismo organizado pela instituição;
- 3 Haver depositado as contribuições e porcentagens estabelecidas de acordo com escala;
- 4 Não estar em débito com a Cooperativa nem ser avalista de um sócio que se encontre em débito;
- 5 Demonstrar capacidade de pagamento;
- 6 Apresentar as garantias correspondentes de acordo com a classe do crédito.

4.2 BANCOSOL – Bolívia

BANCOSOL – Banco Solidariedade S.A.

Iniciou suas atividades em 1986 com um projeto piloto de vendedoras urbanas. Tornou-se, desde aí, um banco privado, comercial, dedicado exclusivamente ao atendimento à microempresa e ao setor informal. Oferece crédito com taxas superiores às do mercado, exigindo garantias pessoais ou penhor de bens. Quando o solicitante não pode apresentar garantias, forma um “grupo solidário”, constituído de, no mínimo, 3 pessoas conhecidas que também receberão financiamentos. Não se aceitam parentes nos grupos solidários.

O BANCOSOL recebeu aporte financeiro internacional do BID, da AITEC e de 4 grandes empresas bolivianas.

Antes da concessão do crédito, são realizadas visitas de avaliação dos projetos. Isto é atribuição dos analistas de créditos, que são carinhosamente chamados de “banqueiros missionários”. São bancários treinados para trabalhar especificamente com esta clientela e nas localidades onde existem os empreendimentos, ou seja, fora das agências.

75% dos créditos são concedidos a mulheres. A maioria trabalha no comércio e/ou executa serviços. Não atuam na produção de bens. A inadimplência não ultrapassa os 5%. A média dos financiamentos é de US\$ 500, com taxas de mercado, e o prazo para pagamento varia de 2 a 12 meses. Não oferece treinamentos nem assistência técnica aos beneficiários, somente uma explicação ao grupo solidário das condições de financiamento de, aproximadamente, 2 horas. O acompanhamento é realizado no momento da visita do crédito seguinte e sempre que houver atrasos nos pagamentos.

O BANCOSOL investe consideravelmente no treinamento interno dos técnicos e analistas de crédito. Pretende, ainda, formar mestres na área de atendimento aos informais; para tanto, fazem convênio com as universidades.

4.3 CORPOSOL – Colômbia

CORPOSOL – Corporação de Ação Solidária

Nasceu da *Corporación Accion* por Bogotá – “ACTUAR por Bogotá”, em 1988, por iniciativa de empresários locais. Trata-se de uma entidade civil

sem fins lucrativos, cujo objetivo é contribuir na geração de emprego e melhoramento de renda nas comunidades mais pobres da capital (Bogotá) e sua área de influência, por meio do fomento à iniciativa econômica familiar. O crescimento da capital levou a corporação a expandir a área de atuação para as cidades circunvizinhas e para 3 Departamentos (equivalentes a Estados, no Brasil). Possui 27 sedes e a corporação atua com microempresários, principalmente moradores de bairros de invasão.

A fim de constituir seu patrimônio, a instituição recebeu apoio de vários organismos internacionais, tais como: BID, AITEC - Ação Internacional, CONDESPA (Espanha), FUNDES (Suíça), AIDÉ (França), do Governo Colombiano, e de empresários locais.

O GRUPO SOL é a *holding* do sistema conhecido por CORPOSOL. Atualmente, encontra-se assim subdividido:

CORPOSOL – Corporação de Ação Solidária

É a instituição que oferece os treinamentos gerenciais e a capacitação para o trabalho. Presta assessoria e assistência técnica aos beneficiários, realiza estudos de viabilidade econômica, identifica problemas e necessidades, realiza o planejamento e controla as ações do Grupo Sol.

Possui Centros de Treinamento instalados próximo à residência da clientela, com todos os recursos necessários ao bom aproveitamento dos conhecimentos. Investe prioritariamente na capacitação dos beneficiários, seus familiares ou empregados dos empreendimentos. Todos os cursos oferecidos são cobrados.

CONSTRUSOL – Construtora do Setor Solidário

Financia a ampliação ou o melhoramento da casa própria para os beneficiários que já tenham recebido créditos anteriores de outros programas do grupo. Os créditos são no valor de até US\$ 3.500. O prazo para pagamento é de no máximo 24 meses, com taxas de mercado. Possui uma equipe de engenheiros, arquitetos e assessores que desenham a planta, fazem os cálculos dos orçamentos e o acompanhamento das obras. Existe ainda uma loja de material de construção para os usuários do programa, que vende a preço de mercado, mas está situada em local próximo às suas residências.

MERCASOL – Provedoria do Setor Solidário

Trata-se de um “supermercado” atacadista, distribuidor de produtos, ao qual somente os beneficiários do Sistema têm acesso. Compram os insumos necessários para a produção, ou mercadorias para serem revendidas à comunidade, em pequenas vendas instaladas em locais carentes de comércio e de difícil acesso.

FINANSOL – Companhia de Financiamento Comercial

Não é um banco. É uma instituição financeira de “2º piso” que concede créditos dirigidos a microempreendedores do setor informal, microempresários formalizados e comerciantes que atuam em pequenos negócios, todos considerados excluídos do acesso ao crédito tradicional.

A divulgação é feita pelos próprios beneficiários, não sendo necessária a utilização da mídia local, já que os habitantes das regiões mais necessitadas conhecem os programas oferecidos.

O processo para o crédito inicia-se com reuniões de informação abertas à comunidade interessada. São efetuadas visitas aos locais pelos analistas de crédito, com o objetivo de levantar informações e estudar a viabilidade do empréstimo. Posteriormente, enviam o laudo de viabilidade ao comitê de crédito que elege os empreendimentos a serem financiados. O valor máximo para financiamento é de US\$ 5.000 e o mínimo de US\$ 100, sendo que a média encontra-se em US\$ 500.

As garantias exigidas referem-se à idoneidade do solicitante comprovada pela comunidade. Para os créditos individuais as garantias exigidas são a alienação fiduciária do bem a ser adquirido ou avalista que possua algum bem. Para grupos de 3 a 5 pessoas que não tenham garantias reais a oferecer, utiliza-se a garantia solidária. Não se oferecem subsídios, pelo contrário, os encargos incidentes nos empréstimos são acima dos cobrados pelo mercado, 4% ao mês. O financiamento tem prazo de pagamento de até 24 meses para ativos fixos, não existindo carência. O recurso é liberado em 8 dias. Para capital de giro, os empréstimos são quitados no prazo máximo de 8 meses. O índice de inadimplência é considerado baixíssimo, 0% na área rural e 3% na área urbana.

Existe um programa especial para a área rural denominado AGROSOL. Consiste em formar um grupo composto de 15 a 30 pessoas, chamado “Coletivo Rural”. Neste caso, a garantia é solidária. Os créditos são para investimento e capital de giro e os prazos para pagamento definidos de acordo com a produção (safra).

O GRUPO SOL pretende expandir sua atuação para as áreas de seguros e de alfabetização de adultos com os programas SEGURSOL e FUNDESOL, respectivamente.

4.4 FOSIS – Chile

FOSIS – Fondo de Solidaridad e Inversión Social

Instituição Pública, ligada à Presidência da República pelo Ministério de Planificación y Cooperación. Criada em 1991, para enfrentar o problema da pobreza, administra de forma participativa um fundo que é aplicado no desenvolvimento social e no fomento produtivo, evitando o assistencialismo. São linhas de programas complementares às políticas sociais nas áreas de saúde, educação, agrária, emprego etc, dirigida exclusivamente à população de baixa renda. Há uma preocupação em não duplicar as ações.

O FOSIS não executa as ações. É um intermediário entre as ONGs, Cooperativas ou instituições privadas e o governo. Atua a partir de licitações para contratar os serviços de quem oferecer o melhor preço, após ter sido feito um estudo do perfil e da atuação de instituição concorrente. Não cobra retorno financeiro.

No que se refere à área trabalho, o FOSIS atua na capacitação para o trabalho e no financiamento de microempresas informais. Para a capacitação, contrata a instituição da localidade que ganhar a concorrência para treinar a mão-de-obra que, necessariamente, está sendo demandada pelo mercado. Avalia a real colocação e aproveitamento desta mão-de-obra. Quando isso não ocorre, a instituição é obrigada a devolver ao FOSIS os recursos aplicados no treinamento. Nos financiamentos concedidos aos microempreendedores, o fundo cobre os custos operacionais e administrativos das instituições financeiras que, com recursos próprios, dispuserem-se a oferecer crédito à população de menor poder aquisitivo inserida no

setor informal. Atualmente, o subsídio oferecido pelo FOSIS é de US\$ 100 por cada empréstimo concedido.

O PET e o Banco de Desarrollo são exemplos de instituições que trabalham na área da capacitação e de financiamento, respectivamente, com recursos do FOSIS.

A estrutura do fundo é constituída por um diretor e 34 técnicos que analisam os projetos encaminhados pelas instituições que se dispõem a atender aos pobres e, após a execução dos trabalhos, os técnicos realizam a avaliação e acompanhamento dessas instituições. Se não atenderem aos objetivos propostos elas são excluídas de todas as licitações realizadas pelo Governo.

Por exigência das cooperações internacionais, o FOSIS vem providenciando avaliação de impacto por temas ou programas, realizadas pelo PET, Universidades, ONGs. Agora, está em andamento uma pesquisa de impacto de todos os programas do FOSIS em uma determinada localidade.

4.5 FOGAPI – Peru

FOGAPI – Fundação Fundo de Garantia para empréstimos à Pequena Indústria

Fundada em 24 de novembro de 1979, por iniciativa da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), juntamente com as instituições peruanas : Corporação Financeira de Desenvolvimento (COFIDE); Associação de Pequenos e Médios Industriais do Peru (APEMIPE); Sociedade Nacional de Indústrias, por meio de seu Comitê de Pequena Indústria (COPEI) e Serviço Nacional de Adestramento e Trabalho Industrial (SENATI); e o Banco Industrial do Peru.

A FOGAPI atende, principalmente, aqueles microempreendedores que não têm acesso a crédito em instituições financeiras tradicionais, porque não possuem as garantias que normalmente são exigidas. Depois de avaliar o projeto, baseada em metodologia própria, e de estabelecer um preço relativo ao valor da necessidade de crédito (cerca de 10%), procede à emissão de “Cartas de Fiança” para cobrir a exigência de garantias solicitadas pelas

instituições financeiras tradicionais. Os microempreendedores apresentam como garantia a “Carta de Fiança” à instituição financeira de sua preferência que, após análise do projeto, libera o crédito solicitado.

A Fundação vem descentralizando a emissão de cartas de fiança por todo o país, por meio das delegacias da COFIDE, que têm oferecido integral apoio à Fundação.

Lançou recentemente um cartão de crédito para os microempresários com o limite máximo de US\$ 2.500 para aquisição de insumos e/ou contratação de serviços nos estabelecimentos previamente filiados ao Sistema. A principal característica do FOGAPI-Card é a de ser renovável. À medida em que o microempresário efetua os pagamentos e reduz seu saldo devedor, poderá realizar novas operações, até o limite autorizado.

Atualmente, a Fundação FOGAPI vem oferecendo alguns créditos diretos a pequenas e microempresas. A razão de oferecer este serviço deve-se à lentidão e pouca disposição das instituições financeiras em apoiar este setor.

A Fundação está ainda desenvolvendo um programa de apoio financeiro especial para as mulheres empresárias do país, juntamente com a ONG Católica Episcopal. Trata-se de um programa que trabalha com enfoque nas garantias solidárias.

5 A alternativa brasileira

Desde o final da década de 70 e início da de 80, vem se discutindo a implantação de programas de microcrédito no Brasil. Experiências pioneiras como a União Nordestina de Apoio a Pequenas Organizações - UNO, com sede em Recife, no Estado de Pernambuco, e o Banco da Mulher, em Salvador, na Bahia, não poderiam deixar de ser citadas.

Os organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ iniciaram seu apoio na mesma época. Um dos primeiros beneficiários foi o “Centro Ana Terra”, no Rio Grande do Sul, que, por sua vez, veio a constituir-se na Federação de Apoio aos Pequenos Empreendimentos – FENAP,

congregando, atualmente, 13 organizações associadas denominadas Centros de Apoio aos Pequenos Empreendimentos – CEAPs, localizados em diferentes Estados da Federação.

Esta parte visa, exatamente, descrever os principais programas de microcrédito implantados no País, desde a década de 80 até os dias de hoje. Estão especificadas as diferentes formas de atuação e de apoios prestados aos beneficiários. Entretanto, esses programas apresentam objetivos comuns: de minimizar o desemprego e de dar acesso aos que historicamente vêm sendo excluídos, diminuindo as desigualdades e a pobreza no Brasil.

5.1 Prorenda

Este Programa, implantado no Estado do Ceará em sua primeira fase em 1990, e na segunda em 1995, tem como objetivo contribuir para a geração de ocupação e renda, prestando apoio técnico e financeiro a populações urbanas de baixa renda. Foi o primeiro Programa executado no País, por meio de cooperação internacional, mediante acordo bilateral entre o Governo do Ceará e o Governo Alemão, com a orientação técnica da GTZ, também provedora de parte dos recursos destinados ao Programa, e da Agência Brasileira de Cooperação Técnica – ABC do Ministério das Relações Exteriores.

Os beneficiários são microempreendedores formais ou informais e pessoas interessadas em montar seu próprio negócio. O crédito é destinado a investimento, capital de giro e reativação ou criação de empresas. Adotam taxas de mercado, correção monetária e taxa de administração de 1 %. A forma de pagamento varia de acordo com modalidade de crédito, com carência de 1 a 3 meses e prazo máximo de até 9 meses.

Foram inovadores ao introduzir o aval ou grupo solidário como garantia de financiamento e ao oferecer, além da linha de crédito, capacitação gerencial, consultoria empresarial individual e grupal, consultoria técnica, cursos técnicos profissionalizantes, apoio à auto-organização de empresários.

Até maio de 1997, o Programa concedeu financiamento a 1.500 microprodutores, com um valor médio por financiamento de, aproximadamente, US\$ 300.

5.2 FENAPE – Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos

Funciona, desde 1986, por meio dos Centros de Apoio aos Pequenos Empreendimentos – Rede CEAPE, que oferecem crédito orientado, em âmbito nacional, como estratégia de combate à pobreza. Tem por objetivos apoiar o setor informal da economia, melhorando a qualidade de vida da população de baixa renda; estimular a geração de novos empregos e o fortalecimento dos já existentes; e dinamizar o processo produtivo, dando condições para ampliação, manutenção e aprimoramento da produção.

Os recursos são provenientes do UNICEF, BNDES e BID. Atualmente existem CEAPes em 11 Estados brasileiros. Os pequenos empreendedores informais são a maior clientela do Programa, que oferece, além do crédito, assessoria empresarial, capacitação gerencial e apoio à comercialização.

São duas as modalidades de crédito: o individual, com a apresentação de um avalista; e o de Grupo Solidário, baseado em fiança solidária. Os créditos são, principalmente, para capital de giro de curto prazo, 30 a 90 dias, pagos por meio de cheques pré-datados, em até 4 parcelas mensais. A média dos créditos é de R\$ 1.500,00, com juros de 5,76% ao mês.

O Programa já concedeu financiamento a, aproximadamente, 10.000 beneficiários, desde sua criação.

5.3 Balcão de Ferramentas

Foi um Programa Nacional implantado pela Caixa Econômica Federal - CEF em 1991, tendo como agente financeiro a própria CEF. Os Estados de Alagoas, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Mato Grosso, Paraíba, Distrito Federal e Minas Gerais participaram do Programa por meio de convênios firmados diretamente entre a CEF e os governos estaduais. O objetivo era o de aumentar a capacidade produtiva, melhorar a qualidade de trabalho e, conseqüentemente, a vida dos beneficiários.

O Programa foi operacionalizado durante o período de abril de 1991 a outubro de 1992, quando foi suspenso em todo o País, por ter sido retirado das ações da CEF na gestão do Governo Itamar Franco.

A finalidade do Programa era exclusivamente o financiamento para aquisição de pequenas máquinas e ferramentas de trabalho, não havendo recursos para capital de giro e nem para treinamento.

Pode ser considerado um dos projetos pioneiros no apoio a microempreendedores e prestadores de serviços, inclusive os inseridos no mercado informal. Porém, as condições de pagamento não eram muito favoráveis ao atendimento desse segmento (1% de juros ao mês, acrescida da TR acumulada), ou seja, correção monetária integral, e o pagamento era efetuado em até 12 meses, sem período de carência.

Uma inovação deste programa foi a introdução do seguro de crédito (2,6% do valor da dívida), minimizando a exigência de garantias, exigindo-se somente a alienação fiduciária do bem adquirido até a quitação do empréstimo. Essa ação só se tornou possível porque a CEF possui uma seguradora (SASSE) que assumiu o risco. Outras seguradoras não aceitaram participar de programas com essas características.

O beneficiário do financiamento não recebia qualquer valor em dinheiro. Era emitida uma carta de crédito, cobrindo 90% do valor do equipamento a ser adquirido. Os 10% restantes eram completados pelo mutuário no ato da compra.

Como resultados alcançados (colhidos por meio de pesquisa realizada por iniciativa do Governo do Distrito Federal, pois não estava prevista qualquer forma de avaliação ou acompanhamento), podemos citar:

- única linha de crédito com capilaridade nacional existente no País para atender à população de baixa renda, exceto algumas experiências pontuais;
- média dos valores liberados, aproximadamente, US\$ 500;
- índice de inadimplência foi considerado alto (em média 5,9%). Neste caso, tem-se que levar em conta a inflação crescente no País, na época;
- 6.000 beneficiários atendidos pelo Programa em todo o país, sendo o Rio Grande do Norte o estado que mais liberou financiamentos.

5.4 PROMICRO-UP – Programa de Crédito para Microunidades de Produção

Foi criado pelo Governo do Distrito Federal, em 1986, resultado de convênio, assinado entre as Secretarias de Trabalho e Fazenda do Distrito Federal e o Banco de Brasília – BRB. O objetivo era apoiar o setor informal da economia, dando condições para ampliação, manutenção e aprimoramento da produção melhorando assim a qualidade de vida da população de baixa renda. Tratava-se de uma linha de crédito adaptada às características e necessidades da população de baixa renda, o que na época era uma ação inovadora. O Programa funcionou de 1986 a 1991 em todo o Distrito Federal.

Os recursos utilizados provinham do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal – FUNDEF. Essa linha de crédito especial era subsidiada pelo Governo, com taxas abaixo das cobradas pelo mercado, e apenas 50% da correção monetária.

O pagamento do empréstimo para matéria-prima era realizado em até 06 meses, sendo os 03 primeiros meses de carência. Para investimento, em até 12 meses, sendo os 06 primeiros meses de carência. O programa teve seu desempenho prejudicado pela conjuntura econômica de alta inflação. O reajuste do valor total de recursos destinados ao Programa e o valor *per capita* do crédito para cada tomador não eram corrigidos na mesma proporção. No início de cada ano, o montante dos recursos era corrigido financeiramente para que se pudesse atender a, pelo menos, o mesmo número de beneficiários do ano anterior. Entretanto, o limite *per capita* era corrigido trimestralmente, enquanto o valor do recurso destinado ao PROMICRO-UP mantinha-se o mesmo no decorrer do ano. As taxas utilizadas para os reajustes foram as seguintes: de 1986 a 88 a OTN, de 1989 a 90 o IPC, em 1990 a BTNF e em 1992 a TRD, respectivamente.

No 2º semestre de 1987, foi implantado o treinamento gerencial, a partir da necessidade de dotar os produtores de conhecimentos que pudessem levá-los a maior eficiência na condução de seus negócios. O treinamento “Noções Elementares de Gerenciamento” era ministrado pela própria equipe técnica da Secretaria. Visava, principalmente, demonstrar aos produtores a importância da organização e do conhecimento dos aspectos gerenciais

necessários à produção e à comercialização eficientes. A partir de 1989, o treinamento tornou-se pré-requisito para obtenção do financiamento, o que fez com que diminuísse a inadimplência no período.

No início, pretendia-se incentivar a implantação de grupos de produção. A formação desses grupos era condição para obterem o financiamento e o apoio da Secretaria de Trabalho. A estratégia não deu bons resultados, pois não havia o comprometimento necessário entre os membros dos grupos, já que era um processo exógeno e imposto. Como tentativa de corrigir o processo, evoluiu-se para o atendimento individual dos pequenos produtores e prestadores de serviços, ou para grupos já constituídos, normalmente familiares, compostos por até 5 pessoas.

Não eram exigidas garantias, somente a apresentação de um projeto de viabilidade econômica do empreendimento, elaborado em parceria com os técnicos da Secretaria de Trabalho.

Alguns resultados alcançados:

- média dos financiamentos, aproximadamente, US\$ 500.
- índice de inadimplência, durante todo o período em que o programa funcionou, foi considerado irrelevante, variando de 0,8% a 1,84%.

O programa concedeu financiamento, durante os 5 anos de existência, a 2.013 beneficiários no Distrito Federal.

5.5 PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

O PROGER nasceu da convergência de idéias do CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar. As primeiras discussões iniciaram-se em 1992, durante a realização do I Seminário de Geração de Emprego e Renda, em Brasília. Teve continuidade no II Seminário com o mesmo nome, em Fortaleza, e no III, em São Paulo.

Durante o ano de 1994, o Ministério do Trabalho compôs um grupo técnico para estudar a implantação do programa e a utilização do excedente do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador em geração de emprego e renda. Foram convidados para participar de reuniões temáticas todos que, na época, estavam envolvidos com o assunto: acadêmicos; pesquisadores; estudiosos da área; servidores federais, estaduais e municipais; dirigentes de ONGs que atuavam neste campo; e outras pessoas interessadas pelo assunto. O grupo técnico participou de todas as reuniões temáticas, apresentou as diretrizes básicas para o programa e negociou com os bancos, até a apresentação das condições de operacionalização ao CODEFAT. Continuou prestando apoio até a implantação do PROGER, nos estados e municípios.

O CONSEA também permaneceu envolvido, porém na figura da Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária. Em 1995, interveio junto à Receita Federal isentando de IOF todas as operações do PROGER.

As instituições financeiras oficiais depositárias dos recursos do FAT, destinados ao PROGER, são o Banco do Brasil - BB, Banco do Nordeste - BNB, Caixa Econômica Federal – CEF e a FINEP. O PROGER é um conjunto de linhas de crédito destinadas a pessoas que desenvolvem atividades informais, micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de produção recém-formados e profissionais liberais. Os mini e pequenos produtores rurais, no segmento agropecuário, inclusive pescueiro, também são beneficiários do Programa. O objetivo do Programa é a criação e consolidação de atividades produtivas para estimular a geração de empregos. Foi implantado em 1995, inicialmente no DF, e expandido para todos os Estados brasileiros por meio dos agentes financeiros citados. Cada linha de crédito tem suas especificidades de acordo com a clientela a quem é destinada. Os juros variam de 2% a 5,33% ao ano, acrescidos da TJLP. Uma característica do Programa é que os créditos são basicamente direcionados à aquisição de equipamentos e/ou instalações, sendo o capital de giro associado a 50% do investimento. A forma de pagamento também varia de acordo com a destinação e os valores financiados. A capacitação gerencial deve ser oferecida aos beneficiários, como ferramenta fundamental para o sucesso do empreendimento.

Em 1997, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE iniciou a avaliação externa do PROGER. Dos resultados alcançados, pode-se concluir que o programa mostrou-se eficiente na criação e manutenção de postos de trabalho, embora mais de 40% dos beneficiários estejam enquadrados nas classes sociais “A” e “B”. Com base nos dados da avaliação, chega-se a um resultado de aproximadamente 282 mil ocupações mantidas, incluídas aí as 100 mil ocupações geradas. Foi necessário aplicar, em média, R\$ 2.500,00 para manter cada ocupação, enquanto o custo para gerar um novo posto de trabalho ficou por R\$ 7.000,00. A capacitação foi oferecida a, aproximadamente, 90% dos clientes. A instituição que realizou o maior número de operações foi o BNB, que também atendeu a uma classe social mais baixa.

5.6 PORTOSOL

O Programa foi criado por iniciativa da Prefeitura de Porto Alegre - RS, em 1995, numa parceria entre a sociedade civil e o poder público. Trata-se de uma Associação Civil, sob a forma de Organização Não Governamental, ONG mista, pois participam da Associação a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, o Governo do Estado, a Associação dos Jovens Empresários e a GTZ, recebendo, tanto recursos públicos quanto privados. Tem por principal objetivo facilitar a criação, o crescimento e a consolidação de empreendimentos de pequeno porte dirigidos por pessoas de baixa renda.

Os beneficiários são “proprietários ou iniciantes de micro ou pequenas unidades econômicas, localizadas no Município de Porto Alegre, na zona urbana ou rural que apresentem viabilidade econômica e tenham capacidade de gerar emprego e renda”. Os recursos são provenientes da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, do Estado do Rio Grande do Sul e do BNDES. Financia capital de giro, matéria-prima, ferramentas, equipamentos e máquinas (novos ou usados), melhoria e/ou ampliação das instalações, conserto de máquinas, equipamentos e veículos utilitários.

Os limites máximos dos financiamentos são: para capital de giro, até R\$ 5.000,00; para investimento, até R\$ 10.000,00. São cobrados encargos de 4,5% ao mês. As condições de pagamento são: para capital de giro, 3 me-

ses, inicialmente, e progressivamente, até 6 meses; para investimento, até 30 meses, com até 6 meses de carência.

O Programa prioriza a constituição de grupos solidários, tornando o aval solidário a forma de garantia mais aplicada para obtenção do empréstimo. Não oferece nem exige qualquer tipo de treinamento.

Até 1999, concedeu 2.500 créditos, apresentando 3% de inadimplência (atrasos superiores a 30 dias). A média dos financiamentos é de, aproximadamente, US\$ 200.

5.7 CREDITRABALHO

É um Programa do Governo do Distrito Federal - GDF, criado em 1996, com objetivo de oferecer crédito aos microempreendedores que normalmente não têm acesso ao sistema financeiro, prestando-lhes também assessoria gerencial e capacitação profissional. Outro objetivo do Programa é contribuir para a geração de ocupação e renda, colaborando para a redução do índice de desemprego no DF.

Os recursos são provenientes do Fundo de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda FUNSOL, criado pela Lei Complementar, nº 005/95, do executivo, com recursos oriundos dos dividendos do BRB de 1994 que caberiam ao Governo.

A clientela do programa é constituída de micro e pequenos produtores urbanos e rurais, pequenos prestadores de serviços, feirantes, trabalhadores do setor informal, cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho, microempresas e empresas de pequeno porte. Os créditos são destinados a investimento fixo ou semifixo e capital de giro .

Os encargos, definidos na Lei de criação do FUNSOL são os seguintes: para capital de giro, TJLP + 3% ao ano e para investimento, TJLP + 6% ao ano. É cobrada, a título de seguro, uma taxa de 2,5% chamada Taxa de Abertura de Crédito –TAC. É paga integralmente no momento da contratação. Se o crédito for para capital de giro, a TAC é descontada do valor a ser liberado; se for para investimento, o tomador deve dispor de

recursos próprios para efetuar o pagamento. Os limites a serem financiados são os seguintes: até R\$ 10.000,00 por pessoa ou empresa; até R\$ 25.000,00 por cooperativa ou forma associativa, limitado a R\$ 10.000,00 por associado. Os prazos de pagamento são: para capital de giro, até 6 meses, incluída a carência de até 2 meses; para investimento, até 24 meses, incluída a carência de até 6 meses.

Todos os inscritos no Programa são visitados por Agentes de Crédito que fazem um levantamento da viabilidade dos empreendimentos e da necessidade de crédito. Após a visita é elaborado o laudo de viabilidade econômica do empreendimento e a recomendação do valor a ser liberado. Os processos são encaminhados para apreciação do Comitê de Crédito, que analisa e decide sobre a aprovação, ou não, do pedido de crédito. Esse Comitê é formado por representantes da Secretaria de Trabalho, da Secretaria de Fazenda, do BRB, e da sociedade civil, o que democratiza o atendimento e dilui as responsabilidades.

Como a clientela do programa não possui bens para oferecer em garantia, é exigido do tomador a apresentação de um avalista. Se o valor do crédito for até R\$2.000,00, não é necessário que o avalista comprove a renda. A partir de R\$ 2.000,00 o avalista deve comprovar renda mensal equivalente a 3 vezes o valor da prestação.

Até 1999, o programa já havia atendido a mais de 3.000 empreendedores.

Todos os beneficiários são orientados na elaboração da proposta. Recebem treinamento técnico-gerencial (pré-requisito para obtenção do financiamento) e assistência técnica. O empreendimento é acompanhado durante todo o período em que o crédito estiver sendo quitado.

Os riscos operacionais decorrentes dos créditos concedidos cabem ao FUNSOL.

Já foram realizadas duas avaliações do programa. Uma pela Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos – FINATEC e outra pela SETER, cujos resultados demonstram que o CREDITRABALHO tem-se mostrado eficiente geração de novas ocupações. Entretanto, seu maior mérito deve-se à manutenção das já existentes. O recurso necessário para gerar um

posto de trabalho, por meio desse financiamento, é de R\$ 2.500,00, enquanto que, para manter uma ocupação, são necessários R\$ 700,00. Pode-se concluir que se trata de um custo muito baixo, para criar e manter ocupações, proporcionando a inclusão econômica de setores menos favorecidos da sociedade.

5.8 Crediamigo

É um Programa criado, em 1997, com recursos provenientes do Banco do Nordeste – BNB, cuja atuação abrange a Região Nordeste do Brasil. O objetivo é garantir o acesso dos microempreendedores urbanos ao crédito e a sustentabilidade dos negócios apoiados. É oferecida capacitação gerencial aos beneficiários.

Os créditos são destinados à aquisição de equipamento produtivo e capital de giro (aquisição de matéria-prima). O limite máximo de financiamento é de R\$ 1.000,00 por beneficiário. São cobrados juros de 5% ao mês, ou seja, os mesmos juros praticados no mercado, sem qualquer subsídio. O prazo máximo para pagamento é de 90 dias para o reembolso, realizado em prestações quinzenais. Os créditos são liberados mediante formação de grupos solidários, que recebem orientação dos Agentes de Desenvolvimento. Esses agentes são funcionários do BNB, treinados para atuarem junto aos residentes da periferia das grandes cidades e das regiões mais desassistidas do nordeste, atendendo e tornando clientes do banco as pessoas de baixa renda e de baixa escolaridade, que nunca foram aceitos como tal.

Até o final de 1999, o programa já havia concedido mais de 200 mil créditos, com valor médio de R\$ 500,00.

5.9 VivaCred – Rio de Janeiro

Foi criado, em 1998, por iniciativa da ONG Viva Rio, com o objetivo de conceder crédito aos microempreendedores de baixa renda, especialmente nas comunidades carentes.

Os recursos provêm do BID, BNDES e do Banco Fininvest. Os financiamentos são destinados à aquisição de equipamentos, investimento fixo, capital de giro (compra de matéria-prima), reformas e ampliações, libera-

dos nas seguintes condições : 3,9% de juros ao mês, acrescido de taxa de administração de 5% do valor do empréstimo, também financiado. O prazo máximo para pagamento é de 12 meses, realizado em prestações semanais, quinzenais ou mensais, com exigência de garantias pessoais e/ou nota promissória.

Os beneficiários são os microempresários urbanos, artesãos e pequenos prestadores de serviços, atendidos em agências especialmente criadas para esta clientela, localizadas nas favelas abrangidas pelo programa.

Até 1999, o programa concedeu financiamento, a mais de 4.000 beneficiários. A média dos financiamentos liberados é de R\$ 1.800,00.

5.10 Programa de Crédito Produtivo Popular – BNDES

As primeiras discussões sobre o “Banco do Povo” começaram no âmbito da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária e, de certa forma, deram origem ao Programa de Crédito Produtivo Popular. Criado em 1996, o Programa apoia os trabalhadores do setor informal, seja para o auto-emprego ou para a formação de cooperativas de trabalho, de forma a criar condições de sobrevivência, crescimento e formalização desses negócios.

Inicialmente, tinha-se a intenção de operacionalizar o Programa por meio de duas formas distintas :

- **BNDES TRABALHADOR** – previa a constituição de um fundo especial de investimento em cada estado da federação interessado, sendo a respectiva Secretaria de Trabalho, ou equivalente, e os municípios participantes, os parceiros do BNDES. O fundo contaria com aporte do BNDES (60%), do Estado (até 30%) e de cada Município (no mínimo 10%).
- **BNDES SOLIDÁRIO** – operado por meio de ONGs que comprovem experiência de atuação com crédito produtivo popular e que se disponham a criar um fundo. O BNDES depositaria no fundo o valor oferecido em contrapartida pela ONG.

Os recursos são provenientes do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, do próprio BNDES e dos fundos criados com recursos dos estados e municípios.

O Programa tem por objetivos criar uma ampla rede institucional que propicie à população de baixa renda acesso ao crédito produtivo; viabilizar novos mecanismos de financiamento; criar alternativas de investimento para geração de empregos, notadamente nas microempresas; e elevar a produtividade dos empreendimentos apoiados, por meio de incentivo ao investimento fixo associado à capacitação técnico-gerencial do empreendedor, de forma a minimizar o risco do negócio, possibilitar seu crescimento e estimular a formalização da microempresa.

Os créditos têm por finalidade o financiamento para capital de giro e para investimentos fixos. O limite dos créditos tem em média valor equivalente a R\$ 1.500,00 e o prazo de pagamento é de quatro meses e meio, em média. Como garantia são aceitos aval, fiança solidária e/ou alienação fiduciária. Os encargos serão propostos por cada gestor do Fundo Especial criado para atender o Programa de Crédito Produtivo Popular, sujeito à aprovação do BNDES. Além do crédito, o BNDES exige que sejam oferecidos treinamentos para melhorar a capacidade de trabalho e de gestão dos microempreendedores apoiados.

Os beneficiários do Programa são :

- Clientes do BNDES
Estados, Municípios e Organizações Não Governamentais.
- Cliente final
Microempreendedores formais ou informais, pessoas que buscam o auto-emprego e cooperativas ou formas associativas de produção e de trabalho.

Atualmente, o BNDES está atuando praticamente de forma a apoiar a criação de ONGs de crédito, ou seja por meio do BNDES Solidário. Disponibiliza recursos para treinamento das equipes técnicas que irão operacionalizar os Projetos nas diferentes localidades. Até a presente data, firmou convênio com 17 ONGs. Formou multiplicadores para capacitação de agentes de crédito e participou das negociações para criação de um novo marco legal para o microcrédito no Brasil.

6 Conclusão

O desemprego é um dos principais problemas da sociedade contemporânea, afetando não somente os países mais pobres mas também os de economia avançada. O mercado de trabalho vem sofrendo com o impacto da reestruturação produtiva, dos novos modelos tecnológicos e da globalização.

Está ocorrendo um ajuste na forma de empregabilidade, em que há uma diminuição dos empregos formais e uma expansão do trabalho por conta própria. Desta forma, cada vez mais o microcrédito vem ocupando espaço nas políticas públicas de geração de emprego e renda.

No entanto, desde 1846, já se vinha experimentando formas de conceder crédito aqueles que normalmente estariam excluídos deste tipo de benefício. O apoio às atividades produtivas por meio de crédito popular é a primeira tentativa de substituir as formas assistencialistas de atender a população de menor poder aquisitivo, pelo incentivo ao seu crescimento.

Após as experiências isoladas implantadas em países desenvolvidos como a Alemanha, Canadá e Estados Unidos, o Grameen Bank, de Bangladesh, é o marco para o microcrédito, pois foi o que provocou a verdadeira mudança na forma de conceder financiamento à população de baixa renda, que não possui bens para oferecer em garantia. Criou o aval solidário, em que uns são responsáveis pelo crédito dos outros.

A maioria dos programas implantados na América Latina tiveram como modelo o Grameen Bank, principalmente o Bancosol, da Bolívia e o Corposol, da Colômbia. Já o Cooprogreso, implementado no Equador, baseou-se na experiência de Raiffeinsen, da Alemanha, e criou uma cooperativa de crédito.

No Brasil, os primeiros programas receberam cooperação internacional para sua implantação. Encarados inicialmente com ceticismo, os programas de crédito assistido ou crédito popular foram paulatinamente sendo expandidos no Brasil. A falta de instituições especializadas e o descontrole inflacionário dificultaram a expansão desses programas, mas não impediram que se desenvolvessem – mesmo que por meio de experiências pontuais – as discussões sobre o assunto.

Está ocorrendo um ajuste na forma de empregabilidade, em que há uma diminuição dos empregos formais e uma expansão do trabalho por conta própria. Desta forma, cada vez mais o microcrédito vem ocupando espaço nas políticas públicas de geração de emprego e renda.

Algumas premissas já estão consolidadas, tais como, a de que para o atendimento aos microempreendedores, normalmente excluídos do acesso ao crédito, tem-se que dispensar tratamento diferenciado. Há de haver isenção de garantias reais, proximidade com a clientela, simplificação nas condições de pagamento e nas exigências com cadastro e apresentação de projetos, liberação rápida, créditos de baixos valores e prazos pequenos para pagamento.

O que impede o acesso do pequeno empreendedor ao crédito não é a falta de subsídio, mas sim, a exigência excessiva de garantias. Tanto que a aplicação de taxas acima das do mercado e a cobrança de custos operacionais das instituições executoras não inibem a demanda nem aumentam o índice de inadimplência, o qual se apresenta sempre extremamente baixo neste tipo de programa. Entretanto, acredita-se não ser justo cobrar taxas acima das oferecidas aos grandes empresários para conceder crédito a essa clientela, pois os valores liberados são baixos, diminuindo o risco e tornando o cumprimento do pagamento mais eficiente.

Um dos motivos de sucesso deste tipo de programas está relacionado à descoberta dos valores de cada cultura. O “nome limpo na praça” e a possibilidade de receber novos financiamentos são as principais razões para que os beneficiários honrem o pagamento dos empréstimos. Outro motivo é a proximidade que os “Agentes de Crédito” mantêm de seus “clientes”, deslocando-se aos locais de produção, visitando e acompanhado-os sempre, mantendo com eles um relacionamento estreito. Assim, o banco vai até seus clientes e não o contrário, como é comum. A melhoria da capacidade de gestão do empreendimento, viabilizada pelos treinamentos oferecidos à clientela, também pode ser considerada razão de êxito.

Todas as experiências que apareceram e desapareceram, tanto as que obtiveram êxito quanto as que fracassaram, foram relevantes, pois propiciaram a formação de massa crítica, o contínuo aperfeiçoamento dos sistemas e o desenvolvimento de novas tecnologias de operacionalização, de atendimento e de acompanhamento aos pequenos empreendedores.

Até os dias de hoje, as instituições gestoras desses programas continuam se aperfeiçoando e adaptando sua atuação às características locais, culturais e legais. Tanto que, em março de 1999, por iniciativa do Comunidade Solidária, em consonância com instituições governamentais e não governamen-

...para o atendimento aos microempreendedores, normalmente excluídos do acesso ao crédito, tem-se que dispensar tratamento diferenciado. Há de haver isenção de garantias reais, proximidade com a clientela, simplificação nas condições de pagamento e nas exigências com cadastro e apresentação de projetos, liberação rápida, créditos de baixos valores e prazos pequenos para pagamento.

tais, foi proposto, ao Congresso Nacional, Projeto de Lei que regulamenta as ações das instituições que atuam com o microcrédito.

O apoio ao informal também pode ser considerado um avanço das políticas de emprego. Esse setor precisa ser reconhecido, devido ao seu tamanho e a sua potencialidade de gerar ocupações. Não o setor informal contraventor, que sonega impostos por má intenção, mas um setor informal que trabalha na produção regular de bens e de serviços, que ainda não se encontra estruturado para se formalizar, devido às excessivas exigências impostas pelo atual sistema.

Os programas de geração de emprego e renda estão se tornando cada vez mais eficazes no combate à pobreza e à criação de ocupações, principalmente, diante da atual dificuldade do mercado formal de gerar novos postos de trabalho. Não que esses programas sejam capazes de resolver todos os problemas de emprego, mas, atualmente, tem-se consciência de sua importância também na manutenção das ocupações existentes, apesar da falta de acompanhamento e de registros a respeito dos resultados dos programas locais, mostrando certa inconsistência nas informações.

Mesmo assim, pode-se concluir que os Programas de Microcrédito estão começando a cumprir seu papel estratégico de promover o desenvolvimento local, de favorecer a auto-sustentabilidade dos empreendimentos beneficiados e de melhorar a qualidade de vida de parcela da população, até então, excluída de apoios necessários ao seu crescimento.

Referências

CACCIAMALI, M. C. *Mercado de trabalho brasileiro nos anos 90*: menos empregos, mais políticas públicas. São Paulo: [s. n.], 1994.

CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Alternativas de ocupação e renda. documento-base para a XVI reunião. Brasília, DF, 1997.

GUIMARÃES, Ivan. *Políticas públicas de emprego*: texto elaborado para CESIT - IE/UNICAMP. Brasília, DF, 1996.

IBASE e SEBRAE. Informalidade e Cidadania. *Empreendimentos informais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1997.

KWITKO, Evanda. *Oficinas para agentes de crédito*: texto elaborado para o Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES. Porto Alegre: [s.n.], 1997.

...os Programas de Microcrédito estão começando a cumprir seu papel estratégico de promover o desenvolvimento local, de favorecer a auto-sustentabilidade dos empreendimentos beneficiados e de melhorar a qualidade de vida de parcela da população, até então, excluída de apoios necessários ao seu crescimento.

Eficácia das políticas públicas de geração de emprego e renda*

*Sebastião Soares e Cândido Grzybowski***

Em meados de 1997, o Ministério do Trabalho e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) firmaram um contrato com o Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – para a elaboração de uma metodologia de avaliação do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), do Proger Rural e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A metodologia foi aplicada em um projeto piloto no estado do Espírito Santo que resultou em uma proposta de avaliação a ser utilizada pelo Ministério, nacionalmente. Em abril de 1998, o Ibase foi contratado para efetuar a avaliação dos três programas em outras oito unidades da federação: Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e Região Metropolitana de São Paulo.

A avaliação cobriu o desempenho do programa no período de janeiro de 1995 a fevereiro de 1998, com os seguintes objetivos:

- a) caracterização dos beneficiários;
- b) caracterização dos empreendimentos apoiados;

* Este texto é uma síntese do *Relatório Geral – Avaliação do Proger, Proger Rural e Pronaf do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT*, Tomo I – Conjunto dos Estados, Ibase, junho de 1999.

** Sebastião Soares é engenheiro, consultor do Ibase e coordenador técnico da avaliação; Cândido Grzybowski é sociólogo, diretor de Políticas e Planejamento do Ibase e coordenador geral da avaliação.

- c) levantamento dos impactos dos programas identificando e quantificando os seus resultados no tocante a: geração e/ou manutenção de emprego e/ou ocupação; repercussões na renda e na qualificação dos beneficiários; evolução dos empreendimentos e perspectivas para seu desenvolvimento sustentado;
- d) verificação e análise da adequação das normas e critérios de operacionalização dos programas, da atuação, eficiência e eficácia dos agentes financeiros, e da atuação de outros atores, tais como conselhos, comissões municipais e estaduais, outros órgãos e entidades que participam da operacionalização dos programas;
- e) recomendação de aperfeiçoamentos, tanto nas normas e critérios operacionais, quanto na forma de atuação dos agentes financeiros e de outros órgãos e entidades que participam da operacionalização dos programas.

A pesquisa de campo realizou-se sobre 102 amostras extraídas, com diversos critérios, do universo das operações realizadas no âmbito dos três programas (inclusive do Proger Rural), totalizando 8.866 beneficiários entrevistados, nas áreas urbanas e rurais. Estima-se que, adicionalmente, cerca de 550 entrevistas foram realizadas com outros “atores” que participam da operacionalização dos três programas nos diversos estados onde ocorreu a avaliação, que teve duração de doze meses.¹

Tabela 1

	Universo avaliado	
	Valor das operações nas 8 UFs ¹ avaliadas (em R\$ milhões)*	Participação no total Brasil (em %)*
Proger	649,4	54,5
Pronaf	1.156,1	76,6
Universo avaliado	1.805,5	66,8

¹ Inclusive a RMSP

*Janeiro/95 a fevereiro/98

Fonte: Ministério do Trabalho, Informe CGEM, abr/98.

¹ Participaram do processo 42 profissionais, na coordenação, supervisão, gerenciamento, assessoria estatística e apoio administrativo. Computando os entrevistadores, que atuaram em áreas urbanas e rurais dos estados, e os codificadores e digitadores, que trabalharam no processamento de dados no Rio de Janeiro, participaram ao todo cerca de 750 pessoas (técnicos, universitários e profissionais liberais). Os relatórios conclusivos compõem dez tomos, totalizando cerca de 3 mil páginas.

Características do Proger e do Pronaf

O Proger foi criado na jurisdição do Ministério do Trabalho, pela resolução nº 59, de 25 de março de 1994, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Sua finalidade é a concessão de crédito produtivo para empreendedores de setores que tradicionalmente têm tido pouco acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas e outras formas associativas e iniciativas de produção no âmbito da economia informal, aqui caracterizados como beneficiários. Os objetivos do programa são:

- estimular a manutenção e/ou a geração de emprego e renda mediante a criação de novas unidades produtivas, além de fomentar e apoiar as já existentes;
- incentivar a organização das iniciativas e empreendimentos informais, de sorte a dar-lhes permanência, preparando-os para ingressar no setor formal da economia; e
- propiciar a sustentabilidade dos empreendimentos financiados, através de programas articulados de capacitação técnico-gerencial, de qualificação profissional e de assistência técnica aos beneficiários nas fases anteriores e posteriores à concessão do crédito.

Os recursos financeiros do programa são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinados pelo Codefat às instituições financeiras oficiais – Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal – que os aplicam segundo normas e critérios aprovados pelo mesmo Conselho. De janeiro de 1995 até o fim de 1998 foram investidos no Proger cerca de R\$1,5 bilhões, alcançando mais de 150 mil² beneficiários, nacionalmente.

O Pronaf provê crédito ao produtor rural desde meados de 1995, quando foi instituído pelo Conselho Monetário Nacional e recebeu a primeira dotação de recursos do FAT aprovada por resolução do Codefat. Cerca de um

A finalidade do Proger é a concessão de crédito produtivo para empreendedores de setores que tradicionalmente têm tido pouco acesso ao sistema financeiro, como pequenas e micro empresas, cooperativas e outras formas associativas e iniciativas de produção no âmbito da economia informal,

² Ministério do Trabalho, Informe CGEM, fev. 1999

ano depois o Decreto nº 1946/96 regulamentou o programa nas suas três dimensões: crédito ao agricultor familiar, apoio às ações de desenvolvimento rural na alçada dos municípios e garantia de assistência técnica às atividades no âmbito do programa, seja na concessão do crédito ao produtor, seja na formulação e implementação de planos municipais de desenvolvimento rural. Os agentes financeiros são o Banco do Brasil, Banco do Nordeste e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). De 1995 ao final de 1998 foram investidos cerca de R\$ 3,2 bilhões³ em aproximadamente 960.000 operações de crédito.

O Pronaf visa ao fortalecimento da agricultura familiar criando condições favoráveis de desenvolvimento sustentável para essa modalidade de organização social e produtiva na agricultura, desestimulando o êxodo rural e promovendo melhor distribuição de renda no campo. Seus objetivos são:

- ajustar as políticas públicas, especialmente de concessão de crédito, à realidade da agricultura familiar;
- viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural;
- fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar;
- elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, propiciando-lhes novos padrões tecnológicos e gerenciais; e
- favorecer o acesso de agricultores familiares e suas organizações ao mercado.

Os dois programas trouxeram novidades para o campo das políticas públicas de geração de emprego e renda. O Proger constitui uma ação governamental que pressupõe a participação ativa de segmentos da sociedade na sua orientação e implementação mediante a parceria entre os gestores governamentais, os trabalhadores e os empresários. A iniciativa, criada na esfera federal, projeta-se de forma descentralizada para os âmbitos estadual e municipal, nos quais se efetivam e se materializam as operações de crédito.

³ Ministério do Trabalho, Informe CGEM, fev. 1999.

O Pronaf visa ao fortalecimento da agricultura familiar criando condições favoráveis de desenvolvimento sustentável para essa modalidade de organização social e produtiva na agricultura, desestimulando o êxodo rural e promovendo melhor distribuição de renda no campo.

O Pronaf, por sua vez, teve sua origem na luta social. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Sem-Terra (MST) e outros movimentos e organizações sociais atuantes na área rural há muito vêm buscando colocar a agricultura familiar como alvo de políticas específicas. Se o programa de Reforma Agrária resolve uma parte do problema, propiciando o acesso à terra a agricultores e trabalhadores rurais marginalizados, resta ainda a insolúvel questão da capitalização e da adequada assistência técnica para que os novos assentados possam produzir e comercializar produtos e para os milhões de famílias que já possuíam terra. Tais carências constituem permanente ameaça de expulsão do campo e exclusão social e, nesse contexto, o Pronaf se apresenta como política pública específica para segmentos mais vulneráveis.

Condições de acesso ao crédito

As micro e pequenas empresas (Mipem) firmaram metade das operações de crédito (50,3%). No entanto, merece destaque a participação do setor informal, com 43,6% das operações. No Banco do Nordeste e na Caixa Econômica Federal, o setor informal foi responsável pelo maior número de operações de crédito. Aqui já se desenha claramente a segmentação do universo pesquisado em dois grandes grupos de beneficiários do crédito, um mais responsável pela geração de emprego e renda (micro e pequenas empresas) e outro que visava mais ao próprio fortalecimento do beneficiário e à geração de renda (o setor informal)⁴.

O Proger é operacionalizado através de várias linhas de crédito: o Banco do Brasil (BB) e o Banco do Nordeste (BNB) possuem uma linha Mipem e uma outra para o setor informal. A Caixa Econômica Federal (CEF), por sua vez, opera as linhas de crédito para micro e pequenas empresas e outra para profissionais de nível superior recém-formados. Além disto havia tam-

⁴ Setor informal, neste contexto, refere-se aos segmentos cobertos pelas linhas de crédito operadas pelo BB, CEF e BNB. Nesta categoria estão incluídos os trabalhadores autônomos, empreendimentos de caráter domiciliar, microempresários, artesãos e os segmentos profissionais de nível superior: médicos, dentistas e veterinários.

bém no BB o Programa de Desenvolvimento Econômico Municipal (Prodem), desativado em agosto de 1996.

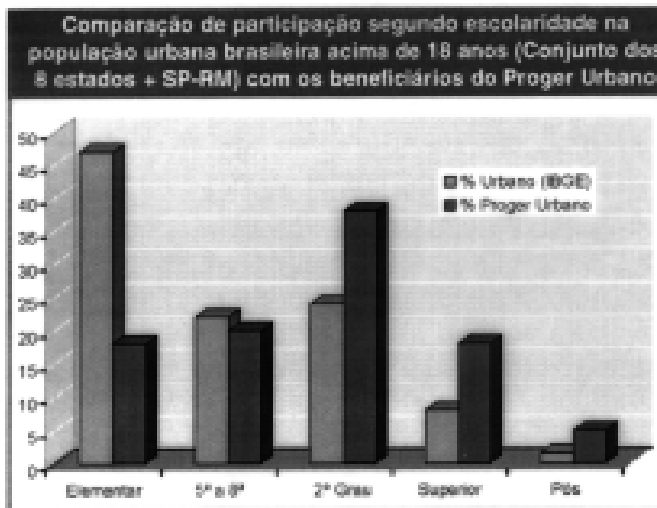
Os beneficiários são predominantemente homens (68%), sendo a maior parte relativamente jovem. Aqueles com menos de 30 anos representam 20% do universo pesquisado e os com até 40 anos, 55%. Os entrevistados se declararam predominantemente de cor branca (59,2%) e em menor número parda (34,6%), ao contrário dos dados que constam na PNAD de 1995 em relação à população dos estados pesquisados e da Região Metropolitana de São Paulo.

Gráfico 1

Gráfico 2

Com base na metodologia da Associação Brasileira de Anunciantes (ABA)⁵, constatou-se que os beneficiários pertencem majoritariamente às classes B e C (61,1%). Todavia, há uma ampla participação das classes A e B: 44% (Gráfico 2). Essa distribuição também contrasta com o que se verificou para o conjunto da população. Segundo o Critério de Classificação Econômica do Brasil, de 1997, a participação das classes A e B na população variava de 13% nas regiões Norte e Nordeste a 27% no Sudeste. Merece destaque que, enquanto mais de 90% dos beneficiários da Região Metropolitana de São Paulo pertencem aos níveis A e B, apenas 33% são assim classificados no total da população da Grande São Paulo. Quanto à escolaridade, os beneficiários possuem nível de instrução acima da média observada para a população urbana (Gráfico 3).

Gráfico 3

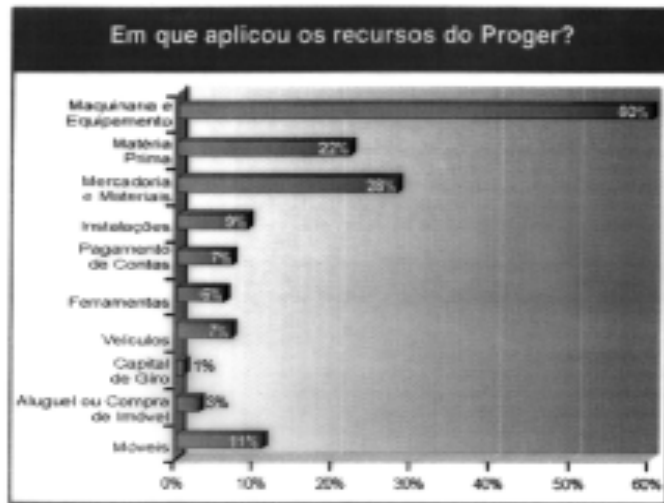


O Proger significou, para cerca de 78% dos beneficiários, a primeira experiência de empréstimo bancário.

O Proger significou, para cerca de 78% dos beneficiários, a primeira experiência de empréstimo bancário. Isto revela o sucesso na realização de um dos objetivos fundamentais do Proger: a criação de condições de acesso ao crédito para micro e pequenos empreendedores e para pessoas físicas do setor informal, normalmente não atendidos pelo sistema bancário. Os in-

⁵ Esta metodologia classifica os indivíduos a partir de sua propensão a consumir, na qual **E** está no extremo oposto de **A**, que é a classe social com maior capacidade de consumo.

Gráfico 4

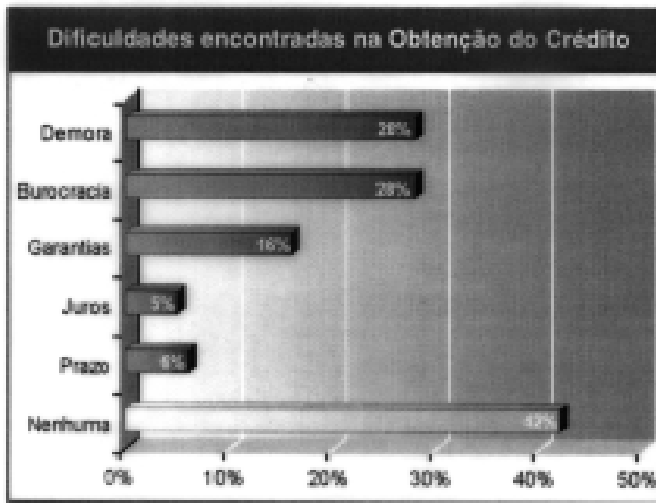


vestimentos realizados pelos beneficiários em máquinas e equipamentos, mercadorias e materiais, e matérias primas foram o destino mais comum dos recursos obtidos do Proger, de acordo, portanto, com as normas estabelecidas pelo programa. As principais dificuldades apontadas pelos beneficiários no processo de solicitação do empréstimo foram: a demora na liberação, o excesso de burocracia e as exigências de garantias. Porém, é expressivo o percentual de beneficiários que não enfrentaram qualquer dificuldade (42%).

Trabalhadores em novas ocupações

O Proger foi responsável pela melhora na situação dos empreendimentos da maioria dos beneficiários pesquisados (59%). Este dado é bastante significativo, considerando-se as dificuldades para a obtenção de pequenos créditos em uma situação de retração da economia. Nas oito unidades da federação e na Região Metropolitana de São Paulo foram geradas mais de 100 mil novas ocupações, sendo que 40% dos trabalhadores foram contratados mediante registro em carteira de trabalho. Constatou-se a geração de 2,02 novas ocupações por operação de crédito. Nos estados pesquisados estes resultados variaram muito. No Ceará, por exemplo, a média obtida foi de apenas 0,51, contrastando com a média de 3,84 novas ocupações criadas em Goiás.

Gráfico 5



Tendo em vista o objetivo do Proger – geração de emprego e renda – os dados sobre novas ocupações são muito expressivos. Mas o Proger visa, também, à manutenção do emprego. Assim, às 101.409 novas ocupações é necessário somar as 180.486 anteriores, perfazendo um total de 281.894 ocupações. Ou seja, com o Proger obtém-se uma média de 5,62 ocupações mantidas por operação. Em termos de financiamento necessário para cada ocupação, chega-se à média de R\$2.548,17 de crédito por ocupação mantida e de R\$ 7.083,33 para cada nova ocupação.

A variação de valor do financiamento necessário para manter uma ocupação é bem menor do que para a geração de uma nova ocupação: de R\$1.869,55 no Paraná, a R\$2.796,56 na Bahia. De acordo com os critéri-

Tabela 2

Categoria	Total de Novas ocupações	%
Assalariados permanentes c/carteira	40.452	40,2
Assalariados permanentes s/carteira	14.763	14,7
Assalariados pemporários	24.401	24,2
Familiares não remunerados	8.607	8,5
Sócios	12.470	12,4

Tabela 3

Proger: Ocupações por operação e financiamento por ocupação por Unidade da Federação

Estados	Número de ocupações			Nº de ocupações por operação			
	Antes	Geradas	Total	Gerada	Total/Mantida		
BA	52.433	50.126	102.559	2,62	5,36		
CE	38.418	6.626	45.044	0,51	3,41		
GO	10.832	8.342	19.174	3,84	8,81		
MG	40.993	18.839	59.832	2,10	6,61		
PR	19.882	9.431	29.313	2,42	7,51		
RJ	743	418	1.161	3,54	9,81		
RS	12.955	5.803	18.758	3,00	9,71		
RO	736	291	1.027	2,45	8,61		
SP (RM)	3.494	1.533	5.026	3,07	10,01		
Geral	180.486	101.409	281.894	2,02	5,61		

os de operacionalização do programa, tem-se duas situações distintas: uma de micro e pequenos empreendimentos que criam novas ocupações, além de manter as existentes; outra dos estabelecimentos pouco estruturados da economia informal, cujo objetivo prioritário é a estabilização e a manutenção das ocupações existentes. Assim, o financiamento médio necessário para gerar uma nova ocupação no Ceará é elevado, porque nesse estado o Proger é predominantemente voltado à economia informal.

O gráfico 6 indica que os empréstimos contraídos contribuíram para a elevação da renda dos beneficiários, mostrando o aumento da produção (48%), da venda (40%) e do lucro (41%) em uma porcentagem significativa dos estabelecimentos, após o financiamento.

Gráfico 6



Os percentuais de cada barra não somam 100% porque alguns não responderam.

Entre as pessoas ocupadas, 58% são do sexo masculino. Mesmo sendo residual, chama a atenção a ocupação de menores de 14 anos (0,5%) e o percentual de 5,5% de menores entre 14 a 17 anos. No que diz respeito à remuneração das novas ocupações, 58,5% estão na faixa de 1 a 3 salários mínimos, 24,3% em até 1 salário mínimo e 8,7% não são remuneradas (provavelmente por serem familiares do empreendedor).

Quanto à escolaridade, 48% são meramente alfabetizadas ou não têm nenhuma escolaridade e 33% têm entre 1º e 2º graus incompletos. Os resultados obtidos equiparam-se em todos os estados pesquisados, diferentemente do que ocorreu em relação à remuneração, que apresentou oscilações mais acentuadas para níveis de escolaridade semelhantes.

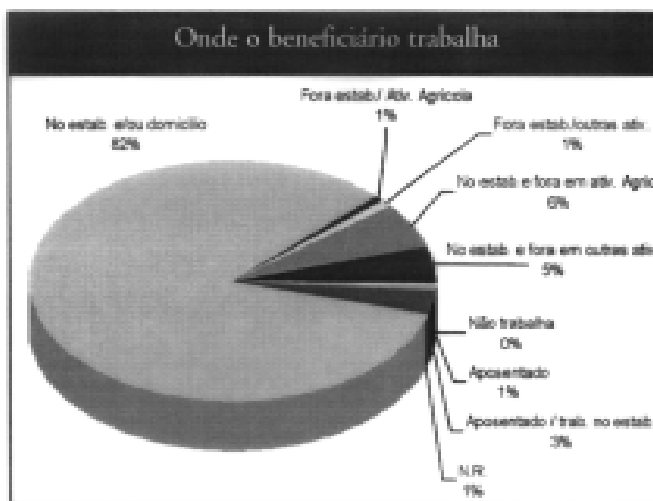
Perfil dos beneficiários do Pronaf

A quase totalidade dos beneficiários (93%) é do sexo masculino, sendo que 79% se declararam de cor branca, percentual muito superior à distribuição da população por cor que prevalece na área rural dos oito estados avaliados. A maioria dos beneficiários tem mais de 40 anos: 37% com 50 anos ou mais; 27% entre 40 e 49 anos; 24% de 30 a 39 anos e 10% na faixa de 20 a 29 anos. Quanto ao nível de escolaridade: 7% são analfabetos, 15% são alfabetizados, 55% não completaram o 1º grau, 6% completaram o 2º grau e 1% completou o 3º grau. Majoritariamente, os beneficiários trabalham no próprio estabelecimento, como pode ser observado no gráfico 7.

A maioria dos familiares dos beneficiários do Pronaf (70%) trabalha no próprio estabelecimento, mas 6% combinam a ocupação no estabelecimento com atividades fora do mesmo (agrícolas ou outras). Possuem baixo grau de instrução: 9% se declararam analfabetos, 11% sabem apenas ler e escrever e 55% não completaram o 1º grau. Quanto à idade, 14% têm menos de 10 anos; 21% têm entre 10 e 19 anos; 48% entre 20 e 49 anos e 18% têm 50 anos ou mais.

Cabe destacar a alta incidência de trabalho infantil e de menores de 18 anos nos estabelecimentos familiares do Pronaf. Quando expandidos para o universo pesquisado, os dados permitem estimar que existem 1,5 milhão de crianças e adolescentes familiares dos beneficiários. Entre eles, 75% (apro-

Gráfico 7



ximadamente 1,17 milhão) trabalham. Deste universo, 7,6% (118 mil) são crianças de até 10 anos, entre as quais 76 mil (4,9% do total de menores de 10 anos) não frequentam a escola. A estes somam-se 16,3% das crianças de 10 a 14 anos (aproximadamente 255 mil) que também trabalham e, destas, dois terços tampouco frequentam a escola.

São dados alarmantes, que precisam ser encarados com coragem pelos gestores do Pronaf. É necessário, e possível, alterar esse quadro. O trabalho infantil pode ser combatido, se ao crédito for associada uma forma de bolsa-escola, ou seja, condicionado à manutenção das crianças na escola. Condicionalidade semelhante pode ser criada para os jovens de 14 a 18 anos, fixando-se a exigência de compatibilizar trabalho e educação.

Estabelecimento agropecuário

A grande maioria dos financiamentos do Pronaf é destinada a estabelecimentos de até 50 hectares (88%). Destes, 31% possuíam áreas de tamanho bastante reduzido (até 10 hectares), porém o mais típico é o grupo de estabelecimentos com área situada no intervalo entre 10 a 50 ha (57%), conhecida base da agricultura familiar. Cerca de 77% dos entrevistados declararam que o estabelecimento financiado era próprio e 18% arrendado. É

pequena a presença de assentados da reforma agrária entre os beneficiários do Pronaf – apenas 1,8% do total.

Tabela 4

Porcentagem de menores de 18 anos que trabalham entre os familiares dos beneficiários do Pronaf

Faixas etárias	Trabalham e estudam %	Trabalham e não estudam %	Total
Até 10 anos	2,7	4,9	7,6
10 a 14 anos	6,4	9,9	16,3
14 a 18 anos	6,4	44,7	51,1
Total	15,5	59,5	75,0

A atividade agrícola é exercida em 94,4% dos estabelecimentos financiados pelo Pronaf, a pecuária em 39,4% e a agroindústria aparece somente em 1% da mostra, o que demonstra que o Pronaf ainda é extremamente tímido no apoio a atividades agroindustriais ligadas à agricultura familiar. Um indicador para o grau de modernização da atividade agrícola é o tipo de tração utilizada. Nos estabelecimentos pesquisados a tração mecânica representa 57,5%, a animal 56,9% e a do tipo manual, 41,2%. O que indica que o programa tanto atende estabelecimentos da agricultura familiar mais modernos, como aqueles de nível técnico mais rudimentar, como é o caso dos que utilizam a tração manual.

Tabela 5

Pronaf: número de pessoas ocupadas no universo de estabelecimentos nas 8 UFs.

Categorias	Antes	Depois	Diferença
Assal. perm. c/carteira	23.203	28.049	4.846
Assal. perm. s/carteira	34.718	41.313	6.595
Assal. temporários	440.011	629.636	189.625
Familiares e agregados	1.061.784	1.073.564	11.780

Impacto sobre as ocupações rurais

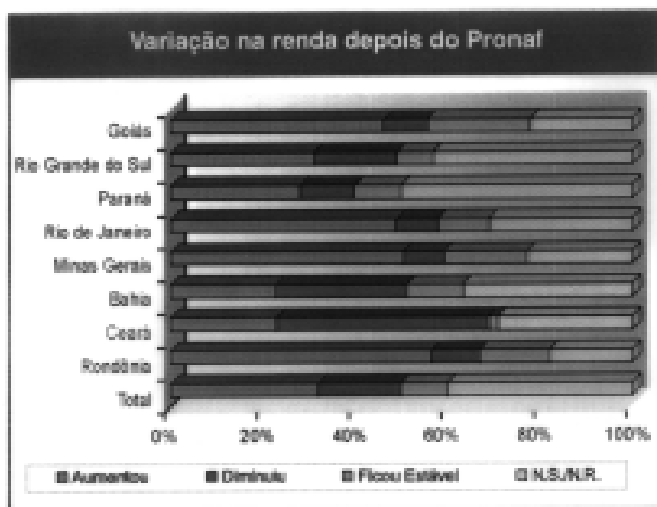
O impacto mais positivo do Pronaf pode ser observado na manutenção das ocupações: aproximadamente 1,8 milhão de pessoas ocupadas, sendo que mais de 210 mil novas ocupações foram criadas a partir do crédito oferecido pelo programa. O financiamento médio necessário para cada ocupação gerada foi de R\$ 6.470,81. Verifica-se, no entanto, grande variação entre os estados: de R\$ 2.623,00 (cerca de 40,5% do valor médio geral) na Bahia, a R\$ 50.278,00 (quase oito vezes aquele valor médio) no Rio Grande do Sul. Aliás, a média nacional, no que diz respeito à geração de novas ocupações, é afetada pelo péssimo desempenho no Rio Grande do Sul e por um sofrível desempenho no Paraná, dois grandes estados em volume de operações e recursos do Pronaf. Deve-se notar, ainda, o baixo nível do financiamento médio necessário para a manutenção de cada ocupação (Tabela 6). A média geral é R\$ 775,24, variando de R\$ 341,71 (44% de média geral) no Ceará, a R\$ 1.488,84 (192% daquela média) em Goiás.

Gráfico 8



No estado do Paraná e, sobretudo, no Rio Grande do Sul, onde o desempenho do programa é sofrível, boa parte do Pronaf chega aos agricultores familiares através da agroindústria, especialmente a fumageira. Ou seja, o crédito é apropriado pela indústria do fumo, que repassa aos pequenos agricultores integrados os insumos para a produção, mantendo-os depen-

Gráfico 9



dentos dela e impedindo a diversificação da produção. O Pronaf não deveria ser usado para aprofundar essa dependência, muito menos para fortalecer a indústria do fumo, o que é inaceitável tanto do ponto de vista social, sanitário e ecológico, quanto em termos de política pública.

Sob impacto do Pronaf, na média dos oito estados, a produção dos beneficiários aumentou (45%) ou manteve-se estável (39%). Em estados como Minas Gerais e Goiás, 70% aumentaram sua produção, enquanto que nos estados do Ceará e Bahia estes índices foram os mais baixos, devido a problemas decorrentes da seca.

Como sempre ocorre em pesquisas similares, os entrevistados demonstram pouca disposição para responder perguntas sobre variações na renda: 40% disseram não saber responder ou esquivaram-se de fazê-lo. Entre os que responderam, nota-se um crescimento apreciável da renda. Os estados de Rondônia e Minas Gerais foram os únicos que apresentaram aumentos superiores a 50%, enquanto que Bahia e Ceará acusaram decréscimos acima de 30%.

Também no caso dos trabalhadores contratados pelos beneficiários do Pronaf, chama a atenção a degradante situação de 0,7% de trabalhadores (não familiares) menores de 14 anos ocupados nos estabelecimentos. Este

percentual representa um contingente de pelo menos 4.900 crianças, além de aproximadamente 17.000 jovens entre 14 e 17 anos. Quanto ao número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos, cabe destacar que em somente 5,2% dos casos houve diminuição no total da ocupação. Na maioria dos estabelecimentos (76,6%) o número de pessoas ocupadas manteve-se estável e, em 18,2%, aumentou.

Tabela 6

Pronaf: Ocupação por operação e financiamento por ocupação por Unidade da Federação

Estados	Número de ocupações			Nº de ocupações por operaçãc	
	Antes	Geradas	Total	Gerada	Total/Man
BA	201.852	43.016	244.868	1,14	€
CE	75.050	10.875	85.925	0,79	€
GO	17.768	1.678	19.446	0,32	€
MG	335.755	116.213	451.968	1,68	7
PR	239.946	24.514	264.460	0,40	4
RJ	11.175	1.505	12.680	0,64	€
RS	655.565	11.143	666.708	0,06	€
RO	15.275	2.357	17.632	0,75	€
Geral	1.562.386	211.301	1.763.687	0,58	4

Os beneficiários do Pronaf compõem um grupo bastante homogêneo e bem focado em termos de política pública. A diferença parece residir nos níveis de estruturação da atividade agrícola familiar e na possibilidade de expansão da área física. Há também uma clara relação entre maior nível de

Quadro 1

Distribuição por faixa etária dos não familiares ocupados nos estabelecimentos de beneficiários do Pronaf nas 8 Unidades da Federação	
Faixa etária	%
Menos de 10 anos	...
10 a 14 anos	0,7
14 a 17 anos	2,4
17 a 21 anos	10,3
21 a 30 anos	46,5
30 a 40 anos	30,4
40 a 50 anos	6,7
50 a 60 anos	2,5
60 ou mais anos	0,5
Total	100,0

escolaridade e aumento do número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos. Ou seja, o grau de escolaridade influencia diretamente a intensificação da atividade agrícola e a criação de melhores condições de inserção econômica.

A variação na área da propriedade também se reflete no total da ocupação. Mas é preciso lembrar que a agricultura familiar típica do beneficiário do Pronaf tende a ocupar uma área que não ultrapassa 50 ha. O aumento em si da área física do estabelecimento, por menor que seja, provoca grandes mudanças. O determinante quase exclusivo do aumento de ocupação está no aumento físico do próprio estabelecimento. O Pronaf não é um crédito fundiário, mas o acesso a ele permite que, de algum modo, o estabelecimento cresça: 17,6% dos beneficiários aumentaram suas áreas. Aqui vale destacar o efeito positivo da capacitação como condição de acesso ao crédito. Embora somente 5,2% dos beneficiários tenham participado de cursos prévios, isto se refletiu no aumento da ocupação.

Conclusões e recomendações

No que se refere às conclusões da avaliação, uma primeira observação deve ser feita. Os resultados encontrados, bons e ruins, não podem ser atribuídos exclusivamente aos programas avaliados. A intervenção pública através de uma política específica não pode ser analisada de forma dissociada das estruturas e processos mais amplos e das políticas macroeconômicas. Por exemplo, o impacto negativo da política de estabilização no emprego urbano e rural, nos preços e no desempenho da agricultura, assim como a reengenharia de agentes financeiros como o BB – só para lembrar alguns pontos – tem condicionado e até agravado os problemas enfrentados pelos programas. Por outro lado, o programa tem tido, de fato, impactos positivos.

A distribuição dos recursos do Proger por estados não tem obedecido a critérios demográficos ou socioeconômicos. A gestão descentralizada e participativa do programa – envolvendo governos estaduais, Comissões de Emprego, agentes financeiros, entre outros – é o que vem orientando a distribuição dos recursos. Esta é uma das grandes potencialidades do pro-

grama: a organização dos atores locais determina significativamente sua dinâmica (quantidade de operações de crédito, perfil dos beneficiários contemplados e outros).

Quanto à qualidade dos empregos gerados há tanto aspectos positivos quanto negativos. Em termos de composição, cresceu sobretudo o grupo de empregados com carteira assinada (40,2%), ou seja, empregos com direitos trabalhistas e que apontam para certa sustentabilidade. Os baixos níveis salarial e de escolaridade dos empregados revelam que os novos postos de trabalho foram ocupados predominantemente pelos pobres. Entretanto, é preciso notar que no âmbito do Proger se reproduzem situações inaceitáveis em termos de relações de trabalho. Há empregados que não recebem o mínimo legal e, sobretudo, há exploração de trabalho infantil (menores de 14 anos), ainda que marginal. Recomenda-se que o Proger adote medidas na concessão do crédito, como por exemplo: condicioná-lo à erradicação do trabalho infantil (menores de 14 anos) e à obrigatoriedade de manter os filhos na escola (inclusive aqueles de 14 a 18 anos), além do respeito à obrigação legal de remunerar os assalariados com pelo menos o salário mínimo.

O desempenho do Proger seria melhor visualizado e qualificado se estivesse estruturalmente configurado em dois subprogramas (além das normas operacionais dos agentes financeiros). Isto porque o Proger contém uma política de geração de emprego e outra de geração de renda, as quais não estão claramente explicitadas ou são conduzidas como tal. Apesar da necessária e notória correlação entre as duas, a pesquisa revela que os beneficiários com escolaridade mais baixa e menor poder de consumo à frente de pequenos estabelecimentos sem registro, da economia informal, não visam prioritariamente à geração de novos empregos, mas sim a estabilização da própria ocupação e de seus familiares, com aumento da renda do negócio. Já micro e pequenos estabelecimentos com registro, de beneficiários com escolaridade bem acima da média da população (classes de consumo A e B), geram novos empregos e, evidentemente, tendem a aumentar os ganhos com o negócio. São duas situações muito diferenciadas que exigem estratégias distintas e, sobretudo, não podem ser avaliadas do mesmo modo. Recomenda-se que se avance no sentido da explicitação dessa dualidade, definindo-se normas e juros específicos.

O Proger funcionou, sem dúvida, como política de democratização de crédito produtivo, pois 78% dos beneficiários obtiveram pela primeira vez um crédito bancário. Além disto, 47% dos beneficiários criaram novos estabelecimentos com o financiamento obtido. Neste sentido, o programa ocupa um vazio em termos de política pública e cumpre importante função econômica e social. Quando, porém, se considera a “mortalidade” das micro e pequenas empresas, formais e informais, e o desafio da sustentabilidade, recomenda-se que se elabore um conjunto articulado de ações de apoio às iniciativas que apresentem maiores potencialidades.

A avaliação também revela que faltam concepções estratégicas e normas específicas que adaptem o Proger à realidade das áreas metropolitanas. O grande desafio, neste caso, é garantir a participação social, no sentido de acoplar o Proger às características do tecido institucional das grandes cidades brasileiras. Assim, não parece que o problema possa ser resolvido de forma sustentável transferindo-se as responsabilidades da gestão do crédito a entidades da sociedade civil, que não detêm capacidade financeira e operacional própria dos agentes públicos, como BB, BNB e CEF. Buscar a parceria com estas entidades, no entanto, pode fortalecer a participação social.

A questão crucial para a continuidade e o desenvolvimento do Proger diz respeito ao modo como os beneficiários se integram ao programa. Faz-se necessário transformar a determinação política de atingir o público excluído do acesso ao crédito produtivo (destinado à geração de emprego e/ou renda) em normas operacionais claras. Sobretudo, é preciso haver pressão política constante dos governos estaduais e municipais, comissões e diferentes atores locais, para prevenir que o público do Proger seja constituído, exclusivamente, por uma fração dos clientes tradicionais dos bancos. Isso também remete à necessidade de formatação de normas bancárias que se adequem às operações de crédito de menor valor que as usuais, como por exemplo, reduzir as exigências excessivas de garantias. O Proger deve ser gerido na direção do maior interesse público e diferenciando-se das tradicionais linhas de “crédito para clientes”. Recomenda-se, neste sentido, que se estudem formas inovadoras e mais solidárias de garantias, com o envolvimento dos beneficiários.

O Pronaf é o primeiro programa nacional que tem no centro de sua concepção o crédito para a agricultura familiar. Além disto, destina-se, conforme sua própria definição, a um público que não tem sido priorizado pelas políticas agrícolas, mas que apresenta grande potencial em relação ao emprego, à renda e à produção de alimentos. Seus objetivos, voltados para a viabilização e fortalecimento da agricultura familiar, traduzem-se na manutenção e eventual ampliação da ocupação rural e, por extensão, na garantia de sobrevivência da agricultura familiar. Seu sucesso significa não apenas maior equidade no meio rural, mas também a perspectiva de melhores condições de vida e trabalho nas cidades, pois pode reduzir a pressão da migração rural e a deterioração das condições da vida urbana no país.

Na prática, existe uma concentração de contratos e de volume de recursos do Pronaf nos estados do Sul do Brasil. Esta concentração não coincide com a distribuição da agricultura familiar no país e, principalmente, exclui as camadas menos integradas ao mercado, que deveriam ser público-alvo prioritário do programa. A concentração no Sul explica-se, em parte, pela existência de organizações e movimentos de agricultores familiares, historicamente mais envolvidos na luta por melhores condições de produção e renda agrícola. Também se verifica uma concentração na concessão de créditos do Pronaf em alguns poucos produtos agrícolas – fumo, soja, milho e trigo – que reflete a própria concentração geográfica dos contratos e do valor financiado. Isto demonstra o relativo privilégio da agricultura familiar mais rentável e da agroindústria, que oferecem melhores garantias, em troca do acesso a um crédito mais barato e com menor burocracia. Para dirimir estas distorções, recomenda-se que sejam negociadas e definidas metas por região e produto, não permitindo que os créditos sejam distribuídos de acordo com os interesses imediatos dos agentes financeiros, mas sim em sintonia com os objetivos do Pronaf.

O maior impacto do Pronaf como política pública de emprego e renda está na sua capacidade de preservar e manter ocupações na área rural: 4,84 ocupações mantidas por operação, com um financiamento médio necessário de apenas R\$ 775,24 por ocupação. Marginalmente, o Pronaf contribuiu para o aumento da ocupação. Foram geradas 0,58 ocupações novas por operação, com financiamento médio de R\$ 6.470,81 para cada nova ocupação. No aspecto fundamental da ocupação, o achado inaceitável para

uma política pública de emprego e renda é a “promoção” do trabalho infantil, crianças, menores de 14 anos, que não freqüentam a escola. Há 230 mil crianças familiares e 5 mil crianças não-familiares trabalhando nos estabelecimentos dos beneficiados pelo Pronaf. A estas crianças deve-se somar cerca de 700 mil adolescentes e jovens familiares na faixa de 14 a 18 anos, que trabalham e não mais estudam. Diante deste problema, recomenda-se a criação de condicionalidades firmes no sentido de transformar o crédito numa modalidade de bolsa-escola, ou seja, mais um instrumento de erradicação do trabalho infantil.

Apesar dos resultados, constata-se muita insegurança no horizonte dos agricultores familiares financiados pelo Pronaf. O acesso ao crédito ainda não alterou as bases socioeconômicas da pequena produção, de forma a apontar para maior estabilidade futura. O Pronaf é ainda predominantemente um crédito de custeio, que atende à demanda essencial de financiamento da safra que não pode ser acessada por outras vias. Ou seja, o Pronaf não cumpre, satisfatoriamente, aquela que deve ser a sua função principal: oferecer crédito de investimento capaz de efetivamente capitalizar a agricultura familiar, garantir novas condições de produção e um patamar tecnológico mais adequado, tornar a atividade rentável, sustentável e, mesmo, competitiva.

O crédito do Pronaf deveria ser aplicado a toda unidade produtiva, num enfoque sistêmico, apoiando atividades que integrem lavoura e pecuária e possibilitem a agregação de valor, através da verticalização da produção na unidade produtiva ou associativa. Também neste sentido, o crédito para investimento deve ser priorizado e o que vier a significar acréscimo de novos recursos dentro do programa deverá estar voltado para esta finalidade.

O Proger e o Pronaf buscam criar condições de inclusão que o mercado não proporciona ou ainda não reconhece. Para sua própria eficiência e eficácia é fundamental que se aprofunde a reflexão sobre as diferenças, as interrelações e as ambigüidades – mais no Proger do que no Pronaf – entre geração de renda e geração de emprego. O foco dominante no aumento da renda e/ou na sustentabilidade de sua geração deve reconhecer a especificidade de quem trabalha sozinho ou com familiares – situações de auto-ocupação, pequenos empreendimentos da economia informal, agri-

O Proger e o Pronaf buscam criar condições de inclusão que o mercado não proporciona ou ainda não reconhece. Para sua própria eficiência e eficácia é fundamental que se aprofunde a reflexão sobre as diferenças, as interrelações e as ambigüidades – mais no Proger do que no Pronaf – entre geração de renda e geração de emprego.

cultores familiares – num contexto de relações mercantis. O foco na geração de emprego, por sua vez, deve reconhecer que a lógica de mercado transforma o emprego em um componente da produção, dos custos e do volume de investimentos. Cada uma destas situações exige estratégias diferentes, com claras implicações para a administração do crédito, da capacitação e da assistência técnica.

A definição do público alvo dos programas não tem sido determinada por critérios ou leis do mercado. Trata-se de uma definição política. O Proger e o Pronaf não são programas assistenciais pois usam o crédito como alavanca de mudança econômica. O problema, como se constatou na avaliação, é a falta de diferenciação entre o “público” dos programas – uma decorrência da regulação política impositiva – e os “clientes” – uma resultante de interesses comerciais e financeiros – pelos agentes financeiros. Sem a vigilância de comissões e conselhos, de sindicatos e cooperativas, de movimentos sociais, de entidades da sociedade civil, dos organismos e servidores públicos encarregados da gestão dos programas, facilmente o “público” se reduz a “clientes potenciais”. Neste sentido, é preciso sublinhar que o acesso ao crédito do Proger e do Pronaf é identificado por muitos dos beneficiários como porta de acesso à cidadania e, em alguns casos, como educação para a cidadania.

...o acesso ao crédito do Proger e do Pronaf é identificado por muitos dos beneficiários como porta de acesso à cidadania e, em alguns casos, como educação para a cidadania.

Empreendedores de Sucesso

Poucos beneficiários do Proger (5,3%) declararam a ocorrência de redução no número de pessoas ocupadas nos seus empreendimentos após o crédito. Considerando-se o número daqueles que afirmaram ter havido um aumento na ocupação (58,5%), ou que esta permaneceu estável (36,2%), reafirma-se o sucesso do programa.

Analisando-se algumas características dos empreendimentos de sucesso financiados pelo Proger, do ponto de vista do aumento da ocupação, nota-se que tendem a ser liderados por pessoas jovens (menos de 40 anos), com escolaridade acima da média, padrão de consumo superior (classes A e B), que não obtiveram acesso a crédito antes do Proger, mas que estão à frente de empreendimentos bastante novos e estruturados (com registro).

O grupo daqueles em que o empréstimo não altera o número de pessoas ocupadas (em torno de 36% do total das operações), mas estabiliza a ocupação, tende a ter um perfil quase oposto aos que criam novas ocupações: empreendedores mais idosos (acima dos 40 anos), à frente de negócios mais antigos, porém menos estruturados, apresentando baixo nível de escolaridade e baixo poder de consumo. Além disto, neste grupo identifica-se uma relação positiva entre a capacitação oferecida pelo Proger junto com o crédito e manutenção do nível de ocupação.

A avaliação indica que a gestão descentralizada e participativa dos programas é condição fundamental para o seu sucesso; é uma estratégia democrática, e o melhor mecanismo de controle é a participação social. Isto não significa que a participação esteja funcionando a contento. A avaliação identificou deficiências neste aspecto. Porém, o Proger e o Pronaf apresentam, claramente, melhor desempenho nos locais onde há maior interação entre os programas e as organizações e movimentos.

No âmbito da descentralização a questão não é tanto de forma (comissão ou conselho), mas sim de regras (direitos e deveres) e, sobretudo, está relacionada ao clima político-cultural favorável que pode se criado pela participação. Os programas precisam ser apropriados pelas organizações locais, de forma a envolver as instituições parceiras numa atuação articulada. Neste sentido, recomenda-se que os gestores públicos dos programas sejam intransigentes no que diz respeito aos princípios de participação, atraindo parceiros para uma ação conjunta, porém que sejam flexíveis na forma, podendo mesmo dispensar a criação de comissões ou conselhos onde já existem coletivos locais funcionando e interessados no êxito dos programas.

É necessário que a participação avance na direção de uma maior integração entre os atores envolvidos, resultando na definição de prioridades para o desenvolvimento local, as quais, por sua vez, orientarão a aplicação dos créditos. A garantia de sucesso dos programas não depende do bom projeto individual apresentado e aprovado pelos agentes financeiros, mas sim da densidade econômica que eles possam criar e do processo virtuoso que venham a desencadear no âmbito do desenvolvimento local. Isto é particularmente válido para o Pronaf e também para o Proger nas pequenas e médias cidades.

...o Proger e o Pronaf apresentam, claramente, melhor desempenho nos locais onde há maior interação entre os programas e as organizações e movimentos.

Os programas precisam ser apropriados pelas organizações locais, de forma a envolver as instituições parceiras numa atuação articulada.

Porque e como estudar as melhores (e piores) práticas em Projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)*

*Henriette Mariacy Krutman***

*Roberto S. Bartholo Jr.****

1 Quadro de referência

No limiar do século XXI, presencia-se um avanço tecnológico em ritmo sem precedentes na história da humanidade. Entretanto, este imenso potencial não vem se traduzindo em melhoria da qualidade de vida para bilhões de seres humanos.

Estudos recentes demonstram que há razões de sobra para inquietação com respeito ao crescimento das populações marginalizadas, principalmente nos países da periferia do capitalismo, como o Brasil. O aumento das tensões sociais e do estigma da exclusão daí decorrentes evidencia a necessidade de novos caminhos e alianças entre governo e sociedade civil para superar esse cenário de alto risco.

* Artigo extraído do projeto de tese de doutorado que a co-autora desenvolve, sob a orientação do co-autor, no Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social – LTDS do Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ.

** Chefe do Serviço de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Instituto Nacional de Tecnologia (INT/MCT), bacharel em Administração Pública e em Direito, mestre em Administração (Sloan School of Management /MIT,EUA) e doutoranda (COPPE/UFRJ).

*** Professor Adjunto da COPPE/UFRJ, Chefe do Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social (LTDS).

Na verdade, a persistência da iniquidade e da cidadania social degradada no país – com os seus círculos viciosos de carência, marginalidade e exclusão – é uma inequívoca demonstração da falta de resposta dos modelos econômicos e das políticas sociais adotadas nas últimas décadas no que tange à reversão desse quadro.

Conquanto os indicadores educacionais, de renda, pobreza, mortalidade infantil e esperança de vida apresentem contínua melhoria desde 1993, o ritmo é, ainda, demasiado lento para redundar em mudança qualitativa na dívida social. Isso se reflete no paradoxo de o país posicionar-se como uma das maiores economias do mundo, ao tempo em que ocupa um modesto 79º lugar dentre os 174 países que figuram na edição de 1999 do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano¹. Esse posicionamento no Índice do Desenvolvimento Humano – IDH – muito inferior à classificação do Brasil segundo a dimensão do seu PIB – demonstra uma falha na tradução da prosperidade econômica em uma equivalente melhoria da qualidade de vida para a população.

Com base em dados da última Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar - PNAD, do IBGE, Teixeira (1999) aponta a existência de 47 milhões de trabalhadores com o 1º grau incompleto. Desse total, 24 milhões são considerados analfabetos funcionais².

Estudo da Unicef (WEINBERG, 1999) aponta que o trabalho infantil – uma das maiores vergonhas nacionais – ainda estigmatiza quase 3 milhões de crianças: 3,6% da faixa entre 5 e 9 anos de idade e 18,7% das que se encontram entre 10 e 14 anos³.

¹ O Relatório, lançado em contraponto às análises referenciadas exclusivamente no crescimento econômico, é editado anualmente pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD. Através de indicadores sociais como saúde, nutrição, educação e saneamento, o índice (IDH) mede o estágio dos países em termos de esperança de vida, nível educacional e rendimento real ajustado.

² No Brasil, é considerado analfabeto funcional o trabalhador com escolaridade inferior a três anos. Já nos países desenvolvidos, essa categoria abrange os trabalhadores com menos de oito anos de formação escolar, pela suposição de não estarem habilitados a ler e entender manuais. Seguindo esse último critério, 47 milhões de trabalhadores (i.e., 2/3 da população economicamente ativa) estariam classificados como analfabetos funcionais.

³ Frise-se, porém, que as curvas apontam para baixo: entre 1994 e 1999, 900 mil crianças deixaram de trabalhar e foram para as salas de aula graças, principalmente, ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PET do governo federal, que paga bolsas às famílias pobres com filhos matriculados em escolas. A previsão oficial é de que mais 362 mil crianças sejam beneficiadas pelo PET no decorrer de 2000. Interesses do comércio internacional, aliados à pressão exercida pelo Terceiro Setor, estão entre os principais motivadores dessa reversão.

...a persistência da iniquidade e da cidadania social degradada no país – com os seus círculos viciosos de carência, marginalidade e exclusão – é uma inequívoca demonstração da falta de resposta dos modelos econômicos e das políticas sociais adotadas nas últimas décadas no que tange à reversão desse quadro.

Quanto aos índices de pobreza e de indigência⁴, dados da PNAD/1998 acusam a existência no país de 52,7 milhões de pobres, dentre os quais 22,5 milhões de indigentes. Foram considerados pobres os que ganham até R\$149,00 e indigentes, aqueles com renda inferior a R\$ 73,00 mensais⁵.

Outra recente pesquisa do Ipea (NERI, 1999) debita os números expostos no parágrafo anterior ao mau direcionamento dos gastos sociais⁶ e à péssima distribuição da renda. Segundo o autor, o problema do país não está na escassez de recursos mas sim na sua brutal concentração nas mãos dos mais ricos. E os indicadores demonstram que, nesta seara, a situação piorou ao longo do tempo: em 1990, os 50% mais pobres detinham 12,7% da renda nacional, percentagem que baixou para 11,2% em 1998. A situação é inversa para os 20% mais ricos, que dominavam 62,8% da renda no início dos anos 90, e abocanharam 63,8% em 1998⁷. Portanto, o Brasil pode ser definido como um país rico com uma enorme população de pobres.

As disparidades regionais também estão em ascensão: entre 1988 e 1997, a renda *per capita* do Norte e Nordeste se reduziu, o que coloca as populações dessas regiões cada vez mais distantes da média nacional (que apresenta curva ascendente).

Infelizmente, a pobreza no Brasil não é um fenômeno conjuntural ou residual, que possa ser resolvido pela via filantrópica ou assistencialista.

⁴ Pelos critérios utilizados internacionalmente, são pobres aqueles cuja renda lhes permite tão somente se alimentar. Indigentes são aqueles cuja renda não lhes garante sequer o consumo calórico mínimo recomendado pela Organização Mundial de Saúde, i.e., a própria sobrevivência.

⁵ Este é o valor que foi fixado pelo Ipea para caracterizar o patamar da pobreza extrema, abaixo do qual as pessoas mal conseguem se alimentar. Já o conceito de *linha de pobreza* expressa um valor monetário abaixo do qual se caracteriza uma situação de vida crítica por insuficiência de renda; esse patamar leva em conta a diversidade espacial e temporal de níveis de preços, hábitos e estruturas de consumo e custos de vida existentes na localidade (ALBUQUERQUE; ROCHA, 1999).

⁶ Segundo o estudo, o Brasil destina 20,9% do seu PIB à área social (quase o dobro da média latino-americana, que é de 10,8%). Mas metade desses recursos é consumida pela Previdência Social e uma outra parte substancial é destinada ao ensino universitário.

⁷ Gonçalves (1999) afirma que, enquanto os 40% mais pobres da população brasileira (ou 13 milhões de famílias) detêm 8% da renda nacional, o 1% mais rico (cerca de 400 mil famílias) controla 17% dessa renda e 53% do estoque líquido de riqueza privada do país. Comparando-se com os Estados Unidos, lá esses dois últimos percentuais são de 8% e 26%, respectivamente.

Ela resulta de

[...] um padrão de organização social da produção e de acumulação de capital de caráter estruturalmente dependente e excludente, cuja dinâmica conduziu historicamente à conformação de uma estrutura social polarizada, marcada pela concentração da riqueza, da renda, do poder político e dos direitos dos cidadãos em mãos de uma elite autocentrada na defesa e ampliação de seus privilégios (MERCADANTE, 1999).

Em síntese, a experiência já demonstrou que as políticas sociais convencionais – de cunho assistencialista, de preços ou compensatórias⁸ – apresentam baixas taxas de retorno e, conquanto ajudem emergencialmente a minorar o sofrimento dos miseráveis, são impotentes para superar os bolsões de pobreza e induzir a inclusão social. Já as políticas estruturais – que visam repartir a renda por meio da redistribuição de ativos (ou bens de produção), garantindo aos mais pobres a posse de volumes suficientes de terra, capital físico e/ou humano que lhes permitam superar o patamar de pobreza (reforma agrária, microcrédito, capacitação profissional etc.) – podem, efetivamente, reduzir a pobreza de forma duradoura. Embora de maturação lenta, são investimentos com elevada taxa de retorno social e sem impacto negativo sobre a eficiência da economia.

2 A ascensão do modelo de DLIS

Está na ordem do dia a discussão de um novo padrão de desenvolvimento, não mais eivado na lógica do crescimento econômico mas sim no conceito de sustentabilidade. Desde a Conferência de Cúpula do Desenvolvimento Social em Copenhague, realizada pelas Nações Unidas em março de 1995⁹, a própria ONU e as instituições multilaterais de Bretton Woods (Banco

⁸ As políticas de preços (como a do salário mínimo) são extremamente limitadas em seu impacto e tendem a afastar os preços do seu valor de equilíbrio. As políticas compensatórias buscam corrigir *a posteriori* os efeitos (e não as causas) da desigualdade, de modo a atingir os grupos carentes, recorrendo a transferências monetárias ou de benefícios, tais como a renda mínima, o abono salarial, o seguro-desemprego. Apesar da vantagem do impacto distributivo imediato, elas não representam solução duradoura, pois obrigam a contínua transferência de recursos, com impactos de monta sobre o orçamento público e os impostos, além de estigmatizar os beneficiários.

⁹ Nesta Conferência, pela primeira vez, assuntos econômicos foram pautados em pé de igualdade com temas sociais como a pobreza, emprego e renda.

Mundial, FMI, GATT) substituíram os tradicionais critérios de desenvolvimento econômico pelos conceitos socioambientais do desenvolvimento humano¹⁰ e do desenvolvimento sustentável¹¹ (VIEIRA, 1998).

A idéia-força do desenvolvimento sustentável foi disseminada a partir de 1987, com a publicação pela ONU do Relatório da Comissão Brundtland, que se tornou mundialmente conhecido como “Nosso Futuro Comum”. Neste documento, ele é apresentado como um modelo que preenche as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro. Afirma-se que todos os habitantes do planeta compartilham um futuro comum, para o bem ou para o mal. E prevê-se que a sustentabilidade global será alcançada pela superação da pobreza, aliada ao respeito aos limites ecológicos e ao crescimento econômico.

Ainda nesse contexto histórico, o alinhamento das políticas sociais à estratégia inovadora do DLIS delineou-se a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro. Neste evento, foi aprovado o documento denominado Agenda 21 Global¹². Assinado por dirigentes de 172 países, ele aponta para a indução do desenvolvimento sustentável por meio da participação multisetorial de diversos agentes, governamentais, empresariais e da sociedade civil no planejamento e na execução de ações integradas em nível local (microregiões). Possui um foco na geração de renda e de postos de trabalho e no estímulo à criação de uma nova dinâmica econômica integrada, privilegi-

¹⁰ Desenvolvimento humano é a evolução ao longo da qual produz-se uma contínua ampliação no nível de autonomia das pessoas (ALBUQUERQUE; ROCHA, 1999); é um conceito que envolve a ampliação da gama de oportunidades e de melhoria da qualidade de vida ofertadas à sociedade nos campos da educação, saúde, trabalho e renda.

¹¹ Desenvolvimento sustentável é o processo que viabiliza a melhoria de oportunidades para a atual geração sem prejuízo do legado às gerações futuras. É um modelo que envolve, de forma integrada, as dimensões econômico-social, geo-ambiental, científico-tecnológica e político-institucional. A idéia primordial deste conceito é a de permanência, de durabilidade dos resultados ao longo do tempo, demandando uma mudança comportamental da sociedade visando a adoção de atitudes responsáveis diante de recursos limitados, em benefício próprio e das gerações futuras.

¹² A Agenda 21 é um abrangente plano de ação de natureza econômica, social e ambiental, a ser executado pelos governos, agências de desenvolvimento, organismos multilaterais e organizações da sociedade civil. Pelo seu elevado conteúdo ético e metodologia inovadora, a Agenda 21 tornou-se referência mundial na concepção e gestão de políticas públicas sustentáveis.

ando a gestão participativa, a diversidade e a complementaridade de empreendimentos que venham a gerar uma cadeia sustentável de iniciativas.

O modelo de DLIS¹³ entrou em cena muito recentemente no Brasil¹⁴. Em decorrência, ainda há poucos estudos acadêmicos sobre metodologias, práticas e ações estratégicas referenciais em projetos idealizados e implementados sob essa nova abordagem. Kliksberg (1999) enfatiza esse fato ao propor um resgate do conhecimento que está-se dispersando em diversas experiências bem sucedidas de desenvolvimento social regional. Segundo ele, há um importante caudal de experiências deste tipo – como aquelas apresentadas em 1998 no Encontro do BID intitulado “Programas sociais, pobreza e participação cidadã” – e que carecem de uma linha de trabalho de análise e consolidação dos seus ensinamentos.

Nessa lacuna reside a justificativa para o problema de tese que vem sendo desenvolvido pela co-autora desde dezembro de 1999, e é enunciado a partir da seguinte pergunta: **quais são as práticas que mais facilitam – e quais são aquelas que mais dificultam – a implementação bem sucedida, potencializando os efeitos e o impacto¹⁵ de projetos de DLIS?**

¹³ O DLIS é um modo de promover o desenvolvimento a partir do reforço à sustentabilidade das comunidades, tornando-as capazes de aproveitar-se de suas vantagens e especificidades locais para: suprir as suas necessidades, descobrir ou despertar suas vocações e potencialidades específicas e fomentar o intercâmbio externo. É um processo de promoção do desenvolvimento por meio de parcerias entre Estado e Sociedade, no qual ocorrem ações multisetoriais integradas, numa dada localidade, segundo uma metodologia que prevê, no mínimo: capacitação para a gestão; diagnóstico e planejamento participativos; articulação da oferta pública de programas com a demanda social da localidade; monitoramento e avaliação; fomento ao empreendedorismo e criação de uma nova institucionalidade participativa.

¹⁴ A Agenda 21 Brasileira começou a ser elaborada a partir de um programa de governo direcionado à formulação e implementação de políticas públicas compatíveis com os princípios do desenvolvimento sustentável definidos na Agenda 21 Global. Coube à Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (CPDS) – criada pelo governo federal em 1997, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente e financiada pelo PNUD – estimular os debates com os diversos setores da sociedade e apoiar a produção de documentos temáticos preparatórios para a Agenda 21 Brasileira. O DLIS foi assumido como estratégia de desenvolvimento pelo governo federal no Plano Plurianual 2000/2003 (denominado “Avança Brasil”).

¹⁵ O impacto é consequência dos efeitos de um projeto. Ele expressa “[...] o grau de consecução dos objetivos em relação à população-alvo” (COHEN; FRANCO, 1999, p.93)

Como resultado final da investigação, pretende-se apontar as ações e estratégias que mais determinam o sucesso – ou o fracasso – desses projetos, para servirem como parâmetro norteador na concepção, implementação e gestão de projetos de DLIS no recorte da realidade brasileira a ser estabelecido pelo conceito delimitador da pesquisa.

3 Quadro metodológico

A investigação proposta demandará a realização de uma pesquisa descritiva, do gênero “qualitativo de opinião”, pois há interesse em “[...] descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los” (RUDIO, 1991, p.56).

A metodologia participativa do tipo pesquisa-ação (*participatory action research*)¹⁶ parece ser a abordagem mais apropriada ao presente projeto, pois não se pretende restringir o seu objeto a um teste convencional de hipóteses lógico-formais preestabelecidas e o subsequente tratamento estatístico de resultados empíricos.

Thiollent (1992) anteviu nos projetos de desenvolvimento local um novo contexto de aplicação para a pesquisa-ação¹⁷. Isto porque o desenvolvimento local demanda a mobilização e a participação de forças endógenas, redes locais, agrupamentos socioeconômicos etc. e, para tal, tornar-se-ia necessário criar um “espaço de negociação” entre os vários interlocutores e instâncias decisórias.

Uma flexibilidade fundamental da pesquisa-ação é propiciar que as hipóteses e variáveis sejam modificadas, abandonadas ou substituídas por outras em função dos resultados da própria pesquisa.

¹⁶ “Do ponto de vista científico, a pesquisa-ação é uma estratégia de pesquisa que agrega vários métodos ou técnicas de pesquisa social. Como proposta metodológica, [...] oferece subsídios para organizar a pesquisa social aplicada sem os excessos da postura convencional [...] introduzindo uma maior flexibilidade na concepção e na aplicação dos meios de investigação concreta (THIOLLENT, 1996, p. 24).

¹⁷ Hoje, o próprio Banco Mundial, em sua página na rede Internet, sugere a adoção da pesquisa-ação como metodologia preferencial em projetos de desenvolvimento local.

[Trata-se de definir problemas de conhecimento ou de ação cujas possíveis soluções, num primeiro momento, são consideradas como suposições (quase-hipóteses) e, num segundo momento, objeto de verificação, discriminação e comprovação em função das situações constatadas] (THIOLENT, 1996, p. 33).

Dessa forma, as argumentações dos participantes irão influir diretamente na validação, revisão, inclusão e exclusão de hipóteses e variáveis a princípio inferenciadas. Esta dinâmica irá ampliar os horizontes da pesquisa e conferir maior confiabilidade aos seus resultados.

Outro aspecto em que a pesquisa-ação favorece o trabalho de campo refere-se ao tipo de interação – cooperativa e participativa – que deverá ser estabelecido entre a autora e os participantes dos projetos sob análise. Nessa estratégia metodológica, há uma ampla e explícita interface dialógica entre quem conduz a investigação e as pessoas envolvidas na situação investigada¹⁸. Estas últimas não são tratadas como “cobaias” – às quais o pesquisador impõe unilateralmente a sua *weltanschauung* para extrair informações –, mas como colaboradores fundamentais no projeto de pesquisa.

Antes de iniciar a investigação de campo propriamente dita, a co-autora estará:

- 1 definindo o conceito delimitador para guiar os recortes (espaciais, temporais, temáticos, de escala etc.) da pesquisa;
- 2 definindo os marcos conceituais para a classificação das práticas como mecanismos facilitadores e/ou indutores do êxito ou do fracasso na concepção e implementação dos projetos sob análise, a partir das percepções dos participantes;
- 3 estabelecendo os critérios de amostragem que nortearão a seleção de um conjunto representativo de projetos – em termos de quantidade, dimensões e diversidade – que possibilite generalizações confiáveis dos resultados da pesquisa¹⁹. Conforme sugere Thiollent (1996), serão

¹⁸ Serão convidados a participar da pesquisa os responsáveis pela implementação dos projetos, bem como representantes da população-alvo diretamente beneficiada pelos mesmos.

¹⁹ Uma pesquisa de molde qualitativo não deve se basear somente no critério numérico para garantir a representatividade da amostragem. Neste caso, “a amostragem boa é aquela que possibilita abranger a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões” (MINAYO, 1995, p. 43).

valorizados os critérios de representatividade qualitativa, princípio sistematicamente aplicado no caso da pesquisa-ação;

- 4 definindo as técnicas de coleta de dados e idealizando os instrumentos para as investigações de campo (observação participante, grupos de discussão, entrevistas semi-estruturadas etc.);
- 5 planejando a fase de investigação de campo: discussões preliminares, contatos com os grupos a serem convidados a participar da pesquisa, cronograma e logística das viagens etc.;
- 6 executando um teste-piloto da metodologia e dos instrumentos de pesquisa em um projeto especialmente selecionado.

Para iniciar a investigação de campo, foram formuladas algumas suposições, ou quase-hipóteses, passíveis de modificação ao longo da pesquisa. Serão objeto de análise as estratégias e ações praticadas na gestão dos projetos de DLIS, ao longo das suas fases de idealização, implementação e avaliação. Dentre essas ações, a investigação procurará determinar quais são aquelas que mais induzem ao êxito e ao fracasso, constituindo-se, respectivamente, em “melhores e piores práticas”²⁰.

Eis alguns exemplos de práticas que deverão ser testadas quanto ao seu nível de relevância e impacto nos projetos de DLIS:

- 1 A realização de uma ação prévia de articulação institucional, de pré-diagnóstico e sensibilização da comunidade-alvo com respeito ao projeto; visa-se, aqui, verificar a importância das ações de adequação entre o que é ofertado e as demandas explicitadas pela comunidade-alvo, respeitando-se as necessidades, interesses, potencialidades, vocações e vantagens comparativas locais;
- 2 Uma diversidade no próprio projeto e/ou a sua complementaridade com outros empreendimentos, visando potencializar a aplicação de recursos e gerar uma nova dinâmica econômica através de uma cadeia sustentável de iniciativas;

²⁰ Embora não seja uma abordagem usual, a co-autora pressupõe que a investigação das piores práticas poderá oferecer subsídios relevantes e potencializar os resultados em relação a uma pesquisa que se prendesse tão somente às melhores práticas.

- 3 Grupos de Trabalho criados para elaborar e implementar sub-projetos em áreas específicas (saúde, habitação, geração de trabalho e renda, educação, esporte, cultura etc.);
- 4 Uma Secretaria Executiva provendo o apoio logístico ao projeto (alimentando o sistema de comunicação entre parceiros, grupos e comitês, produzindo relatórios e prestações de contas etc.)
- 5 Uma metodologia como instrumento de apoio e sistematização da prática pedagógica e da mudança comportamental desejada²¹;
- 6 A participação de gestores sociais especialmente capacitados para projetos de DLIS;
- 7 Capacitadores trabalhando como facilitadores, em relação dialógica com os capacitandos, visando o desenvolvimento de potencialidades e da criatividade;
- 8 Incentivo à criação e/ou ao fortalecimento do associativismo e de cooperativas de trabalhadores;
- 9 Oferta de capacitação profissional associada ao conteúdo do projeto;
- 10 Oferta de microcrédito associada ao conteúdo do projeto;
- 11 Recursos financeiros para a implantação ingressam sem atrasos, de conformidade com o cronograma do projeto;
- 12 Plano de acompanhamento (visitas, relatórios, indicadores de sucesso), permite avaliações *ex post*;
- 13 Todas as reuniões, experiências e eventos são objeto de registro, propiciando a sistematização, divulgação e replicação dos resultados.

²¹ Um exemplo: o Banco do Nordeste/PNUD sistematizou a Metodologia GESPAR (Gestão Participativa para o Desenvolvimento Empresarial) como instrumento de apoio à sua prática educativa com organizações de pequenos produtores rurais e organizações associativas urbanas (ZAPATA, 1997).

4 Tratamento dos dados e interpretação dos resultados

Eis uma descrição simplificada do método a ser utilizado para determinar as melhores – e piores – práticas em projetos de DLIS:

- 1 O grau de relevância, positiva ou negativa, de cada prática será julgado não pelos dados disponíveis mas sim pelo nível de consenso partilhado entre os atores envolvidos – participantes dos projetos – a respeito de cada uma delas.
- 2 A coleta de dados será efetuada através de entrevistas, individuais e coletivas. Os participantes serão instados a enunciar e, em seguida, a avaliar cada uma das práticas efetivamente exercitadas no projeto sob avaliação, classificando-as sob uma das seguintes categorias: excelente, boa e ruim. Haverá uma definição operacional para cada uma dessas categorias, que será verbalmente repassada ao início de cada trabalho de campo.
- 3 Serão registradas as respostas dos participantes não só em relação às práticas que constituem as pré-hipóteses, mas também a respeito de outras práticas em curso, que serão acrescidas ao rol das inferências iniciais.
- 4 As respostas serão tabuladas mediante a atribuição de graus ponderados às três alternativas (excelente, boa e ruim), considerando ainda uma matriz de julgamento pelo nível de consenso apresentado (forte, médio, fraco). Conforme o caso, poder-se-á solicitar a classificação das respostas pela sua ordem relativa de importância.
- 5 As práticas sofrerão tratamento estatístico, sendo então classificadas, conforme a sua pontuação, em um dos três intervalos da curva de distribuição (curva de Gauss).
- 6 As práticas classificadas como “excelentes e ruins” serão objeto de detalhamento e análise no relato final dos resultados.

5 A quem interessa essa pesquisa?

Estima-se que os resultados do trabalho serão relevantes para as seguintes instâncias:

- 1 Universidades, institutos de pesquisa científico-tecnológica, instituições com linhas de pesquisa, atividades de treinamento e/ou cooperação técnica em políticas sociais incluídas e sustentáveis;
- 2 Órgãos e instâncias de governo responsáveis pela formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas e respectivas ações direcionadas à inclusão social;
- 3 Agências de fomento nacionais e organismos multilaterais que subsidiam pesquisas e projetos de desenvolvimento sustentável, prosperidade social, geração de trabalho e renda e melhoria da qualidade de vida dos pobres.
- 4 Órgãos governamentais, entidades da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e demais organizações do Terceiro Setor envolvidas no esforço de implementação da Agenda 21 em nível nacional, regional e local;
- 5 Fóruns e entidades da sociedade civil cujos objetivos incluam a atuação em estudos e projetos de combate à miséria, de estímulo à solidariedade, de fortalecimento dos direitos da cidadania, de indução à sustentabilidade, de educação profissionalizante, estímulo ao empreendedorismo e ao cooperativismo para pessoas em situação de risco etc.;
- 6 Empresas-cidadãs, públicas e privadas, membros de espaços de interlocução e articulação direcionados ao combate à miséria e ao desemprego, como o Comitê das Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP e a sua Incubadora de Projetos (Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania - Oficina Social), dentre outros;
- 7 O Conselho do Programa Comunidade Solidária e a Secretaria Executiva do Comunidade Ativa²².

A co-autora prevê que a sua tese esteja concluída até o primeiro trimestre de 2002.

²² O Programa Comunidade Ativa foi lançado em 2 de julho de 1999 pelo Presidente da República, visando levar uma proposta de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS) para a melhoria da qualidade de vida de comunidades carentes. Em sua primeira fase, a Secretaria Executiva do Programa vem trabalhando na indução do DLIS em quase 200 comunidades e planeja atingir 1000 municípios até o final de 2000.

Agradecimentos

A co-autora agradece ao Prof. Michel Thiollent, ao Dr. Pedro Leitão e à Dr.^a. Arminda Marques Campos pelas suas críticas e sugestões, que clarificaram e enriqueceram os argumentos e a metodologia do trabalho.

Referências

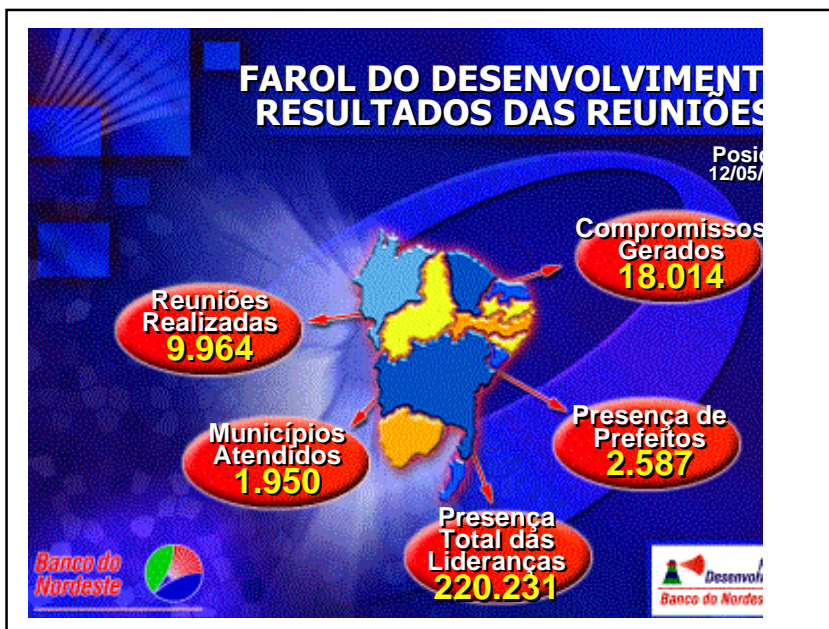
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti; ROCHA, Sonia. Sobre estratégias de redução da pobreza. In : FORUM NACIONAL BNDES, 13 set. 1999, Rio de Janeiro. Painel 1: Estratégias de combate à pobreza.
- BRASIL. Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária Comunidade Ativa: Uma estratégia de indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável. Documento de Referência. Brasília, 5 out.1999. 50 p.
- CADERNOS DA OFICINA SOCIAL: desenvolvimento local, Rio de Janeiro, n. 3, 2000.
- CARDOSO, Ruth C.L. Uma ação social inovadora. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 set. 1999. Caderno 1, p. 3
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. 312 p.
- GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Mauricio M. (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro : BNDES, 1999. 488 p.
- GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativas para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999. 280 p.
- KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Fundap, 1997. 209 p.
- _____. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 1998. 92 p.
- _____. Seis tesis no convencionales sobre participación. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID), 1999. 30 p.
- MERCADANTE, Aloizio. Pobreza e economia de justiça e solidariedade. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 out.1999. Caderno 2, p.2
- MINAYO, Maria Cecilia S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. 80 p.
- NERI, Marcelo. Uma fotografia recente da pobreza brasileira. Brasília, DF: IPEA, 1999. Mimeografado.

- RELATÓRIO sobre o desenvolvimento humano 1999: PNUD. Lisboa: Trinova, 1999. 262 p.
- ROBINSON, Mark. Avaliação participativa de impacto: reflexões provenientes do trabalho de campo. Tradução de Sieni M. Campos. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1994. 23 p. (Textos para debate, 54)
- RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao projeto de pesquisa científica*. Petrópolis: Vozes, 1991. 120 p.
- TEIXEIRA, Zuleide Araújo. Políticas públicas e educação para crianças, adolescentes e jovens no Brasil/99. In : ROCHA, Paulo Eduardo (Org.). *Políticas públicas sociais: um novo olhar sobre o orçamento da União 1995/1998*. Brasília, DF: INESC, 1999. p.93-127.
- THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa ação*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996. 108 p.
- _____. Pesquisa-ação numa perspectiva de desenvolvimento local. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PSICOLOGIA DA COMUNIDADE E TRABALHO SOCIAL, 1., 1992, Belo Horizonte. *Anais..* Belo Horizonte: [s. n.], 1992. t. 1, p.19-25.
- _____. Pesquisa participativa sobre desemprego, educação e desenvolvimento local em João Monlevade – MG. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS HUMANAS, ARTES E LETRAS, 4., 1999, Viçosa. *Anais..* Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1999.
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998. 142 p.
- WEINBERG, Monica. Em busca do tempo perdido. *Véja*, São Paulo, ano 33, n. 3, p. 62-69. 19, jan. 2000.
- ZAPATA, Tania. *Capacitação, associativismo e desenvolvimento local*. Recife : Banco do Nordeste/PNUD, 1997. 33 p. (Série Cadernos Técnicos, n.1).

O Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste

O Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste, lançado em 07 de maio de 1999, é um espaço empresarial de discussão, identificação e viabilização de vocações e potencialidades econômicas locais, visando ao desenvolvimento local integrado e sustentável dos municípios.

O Programa já gerou 18.014 compromissos que, dia a dia, estão se transformando em ações concretas, mostrando sua efetividade na convergência das diferentes competências dos parceiros promovendo resultados positivos, com reflexos em âmbito local, estadual e regional.



As soluções geradas no Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste favorecem o surgimento de novos empreendimentos produtivos, a revitalização de atividades econômicas, capacitação e compartilhamento de experiências entre produtores e empresários, construção de sistemas e abastecimento d'água, difusão de novas tecnologias de produção e fortalecimento de entidades associativas.

1 Modelo de atuação

Com mais este instrumento diferenciado, o Banco do Nordeste consolida um novo modelo de atuação, extrapolando a ação creditícia e mobilizando toda a sociedade na organização das demandas dos agentes produtivos, de modo a criar as condições requeridas para a ação empresarial.

O Programa surgiu a partir da experiência obtida com o trabalho dos Agentes de Desenvolvimento, que permitiu ao Banco chegar mais perto das comunidades, garantindo presença em todos os municípios do Nordeste, Norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo.

Nas Reuniões do Farol de Desenvolvimento, nota-se o nível de comprometimento dos líderes, que discutem, reivindicam, decidem, firmam parcerias e assumem compromissos, cada um contribuindo com sugestões, idéias, opiniões, práticas, conhecimentos, infra-estrutura, recursos humanos e financeiros.

2 Sistemática de reuniões de trabalho e gerenciamento

Ao longo dos últimos doze meses, os membros do Farol do Desenvolvimento reuniram-se de forma sistemática, a cada dois meses, sob a coordenação do Banco do Nordeste, já tendo sido realizadas 9.964 reuniões de trabalho. Participaram os governos municipais, instituições públicas, empresários, organizações não-governamentais, lideranças comunitárias e representantes de todos os segmentos da sociedade local, com participação de 220.231 lideranças. As reuniões contaram com a participação direta de 1.333 prefeitos em 2.587 ocasiões.

Como instrumento empresarial, o Farol de Desenvolvimento tem regulamento próprio e cada reunião vem sendo registrada em uma ata descritiva do evento, disponibilizada na Intranet do Banco. O objetivo é colocar todo o corpo funcional da empresa a par das demandas surgidas nas comunidades, para que, munidos desses subsídios, possam adequar os produtos e serviços da empresa às necessidades de cada local.

Os encontros incluem momentos de integração dos atores, dinâmicas de grupo, exibição de vídeos e discussão das prioridades do município, além de temas relevantes para o processo de desenvolvimento local, como a necessidade de conhecer a realidade na qual estão inseridos, de fazer parcerias, de acreditar nas suas potencialidades e de trabalhar para viabilizá-las. Como exemplo, que foram firmados podemos citar 1.194 Fundos de Aval (Fundo de Desenvolvimento Municipal), envolvendo um valor total de R\$ 23.675 mil permitindo uma alavancagem de até R\$ 473.500 mil em operações de crédito que ficam viabilizadas com esse tipo de garantia.

Os compromissos selados nas reuniões, com a definição das responsabilidades de cada um dos atores, são repassados no início dos eventos subsequentes, como forma de garantir que as ações programadas sejam efetivadas.

As ações e compromissos assumidos no Farol de Desenvolvimento Banco do Nordeste estão sendo registrados e acompanhados por um sistema de gerenciamento, que monitora o cumprimento dos objetivos traçados, classificando-os em três níveis: local, estadual e corporativo.

Os compromissos locais são gerenciados por cada unidade do Banco, cujos funcionários estão engajados com os trabalhos realizados no âmbito do Farol do Desenvolvimento. As ações mais abrangentes, que envolvem as esferas do governo estadual e federal, negócios de grande porte, promoção de investimentos e grande volume de recursos, são incluídas como de nível estadual.

3 Disseminação e capacitação

O Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste também vem promovendo a disseminação de conhecimentos e o nivelamento dos líderes municipais, atuando no aporte de informações e tecnologia, disponibilizando-

O objetivo é colocar todo o corpo funcional da empresa a par das demandas surgidas nas comunidades, para que, munidos desses subsídios, possam adequar os produtos e serviços da empresa às necessidades de cada local.

lhês dados sobre negócios, canais de comercialização, indicadores econômicos e sociais das localidades.

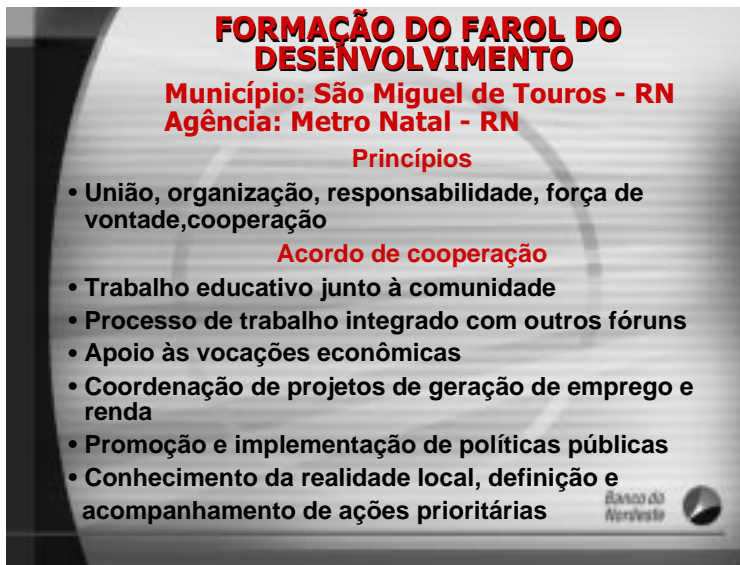
Para isso, são realizadas oficinas de capacitação sobre temas globais, ligados ao desenvolvimento sustentável, ocasião em que se exercita o pensamento estratégico, adaptando os conceitos discutidos à realidade local. O objetivo é propiciar-lhes maior senso crítico e conscientizá-los da importância de sua participação na tomada de decisões estratégicas do município.

4 Dinâmica de Funcionamento



As reuniões, que usam a metodologia participativa, obedecem a um enca-deamento lógico dos temas necessários à compreensão das dimensões do desenvolvimento. Ao longo desse primeiro ano, foram realizados quatro eventos temáticos:

- **Oficina de Formação do Farol do Desenvolvimento:** Nessa oficina trabalhou-se o conceito, os objetivos do Farol do Desenvolvimento, as posturas e atitudes dos participantes, definindo-se acordo de cooperação e registrando-se o regulamento do Programa. Também foi abordado o conceito de desenvolvimento local integrado e sustentável em todas as suas dimensões: socioeconômica, ambiental, tecnológica e político-institucional;



- **Oficina Cadeias Produtivas:** Esse momento possibilitou aos membros do Farol do Desenvolvimento elegerem a atividade prioritária do município, visando à sua estruturação. No encontro foi trabalhado o conceito de cadeia produtiva como uma seqüência de operações interinfluentes (elos ou atores) que têm por objetivo produzir, modificar ou distribuir um produto. Além disso, os participantes tiveram acesso a informações sobre estratégias competitivas, visão de agronegócios, relacionamento entre os atores da cadeia produtiva, dentre outros assuntos;
- **Oficina Alianças Estratégicas:** A importância das alianças estratégicas norteou a terceira oficina do Farol do Desenvolvimento de cada localidade. Nesse momento, foram analisadas as melhores formas de cooperação a serem adotadas em função das lacunas encontradas na estruturação da cadeia produtiva prioritária de cada município. Durante o evento, foram debatidas as vantagens da formação de parcerias, o perfil econômico do município, os principais tipos de cooperação e associativismo. Em seguida, foi elaborada a matriz de relacionamento entre os diversos elos da cadeia produtiva;

CADEIA PRODUTIVA E ALIANÇA ESTRATÉGICA
Município: Guanambi - BA
Agência: Guanambi - BA
Estruturação da Atividade da Apicultura

Parcerias: Associação dos Apicultores de Pindaí, Universidade Estadual, Escola Família Agrícola e Pastoral da Criança e do Menor

Capacitação: Jornada do Produtor Rural, Seminário de Capacitação de Organizações Associativas e Treinamentos em apicultura

Financiamento: Projeto para a produção e beneficiamento do mel, contemplando 22 famílias e gerando 66 empregos

Recada do Nordeste

Oficina Visão de Futuro: Construir uma visão de futuro compartilhada e eleger ações prioritárias para os próximos cinco anos foi o objetivo da Quarta oficina de capacitação. Os presentes ao encontro realizaram ampla reflexão sobre a perspectiva do desenvolvimento local, levando em consideração a busca de sua sustentabilidade econômica, social e ecológica. A iniciativa proporcionou aos presentes o exercício analítico da situação atual e a identificação de ações que levem à situação desejada, culminando com a elaboração de um plano de ação para a localidade.

VISÃO DE FUTURO
Município: Campo Grande - AL
Agência: Arapiraca-AL

Município politicamente instruído, com igualdade social e desenvolvimento para todos

Prioridades estratégicas

- **Sócio-Econômicas:**
 - Financiar setor Rural e Comercial
 - Organizar as Comunidades Rurais
- **Tecnológica e Ambiental:**
 - Incentivar diversificação de Culturas Agrícolas
 - Realizar análises de solo
 - Incentivar alfabetização no setor rural
- **Político- Institucional:**
 - Realizar Convênios e Fundo de Desenvolvimento

Recada do Nordeste

5 Casos de sucesso

Os compromissos gerados a partir da ação do Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste vêm-se transformando em verdadeiros casos de sucesso fazendo com que as experiências ocorridas em um município sejam relatadas em reuniões de outras localidades, servindo como exemplos de que o trabalho em parceria dá resultados. A iniciativa proporciona o intercâmbio de informações e o *benchmarking* de idéias e soluções.

Entre os mais de 800 exemplos de casos de sucesso registrados, destacamos:

▪ Castanhas *made in* Piauí

Em várias regiões do Piauí se colhe castanha de caju de boa qualidade, tipo exportação. O que faltava mesmo era organizar o processo produtivo, desestruturado em função da estiagem e da falta de capital de giro, culminando com a paralisação de inúmeras agroindústrias do Estado. De olho no gerenciamento dos resultados do Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste nos municípios de Pio XII, Picos, Valença do Piauí, Água Branca e Luís Correia, no Piauí, o Banco do Nordeste registrou a coincidência de demandas entre eles: todos pediam crédito e ações de capacitação gerencial para organizar a cadeia produtiva do caju, com vistas a exportar a castanha para mercado internacional e fabricar cajuína para o consumo interno.

Pela primeira vez, as agroindústrias do Piauí estavam propondo a utilização plena do produto caju, aproveitando o pedúnculo da fruta que todo ano era desperdiçado. Essas demandas geraram a contratação do Protocolo da Cajucultura do Estado do Piauí, firmado entre o Banco do Nordeste, a Embrapa e o Governo do Estado. O Banco do Nordeste injetou recursos da ordem de R\$ 500 mil, contemplando quatro agroindústrias de castanha e uma fábrica de cajuína. Os resultados da adequação do crédito fornecido pelo Banco do Nordeste logo apareceram. Em fevereiro deste ano, o primeiro *container*, com 15,8 toneladas de castanha de caju, embarcou para a Filadélfia, nos Estados Unidos.

A exportação foi realizada através de um *pool* de seis associações e cooperativas, integrando todas as regiões produtoras de caju no Estado. Esse primeiro embarque rendeu R\$ 180 mil às agroindústrias envolvidas na opera-

ção, que continuam trabalhando e empregando muita gente. Para se ter uma idéia, só em Valença do Piauí o setor gera 200 empregos diretos para a população.

▪ **Conhecimento, parceria e crédito garantem produção na Bahia**

Após processo de sensibilização e capacitação, os produtores rurais do município de Poções na Bahia, organizados em entidades associativas, estão desenvolvendo dois projetos econômicos, graças à intervenção do Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste: um de bovinocultura de leite e outro de plantio de café. Para viabilizar a implantação dos empreendimentos, inicialmente, os agentes produtivos participaram de cursos sobre conservação de solo e manejo sanitário, manejo alimentar, inseminação artificial, silagem e fenação, ministrados por órgãos parceiros. É que, embora o município possua água em abundância e extensa área propícia as atividades de cafeicultura, bovinocultura de leite e de novillo precoce, faltavam conhecimento e informações técnicas. Em seguida, a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) elaborou os projetos e o Banco do Nordeste tornou possível a realização dos negócios, liberando os recursos financeiros.

A prefeitura local, por sua vez, comprometeu-se a adquirir para a merenda escolar o leite produzido pela Associação Comunitária Tremedal, que recebeu financiamento do Banco do Nordeste da ordem de R\$ 325 mil, para a instalação da infra-estrutura necessária à bovinocultura de leite e aquisição de matrizes e reprodutores. À Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Serra Grande foram destinados mais R\$ 150 mil para a atividade cafeeira. É o Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste garantindo crédito para viabilizar negócios produtivos e promovendo 215 empregos diretos e 645 indiretos, só no município de Poções.

▪ **Todos Cooperaram. E Riachuelo pode programar o futuro.**

Numa das primeiras reuniões do Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste realizadas em Riachuelo, em Sergipe, o tema tratado falava sobre alianças estratégicas e cooperação. Pensar em estratégias significa pensar no futuro. E para melhorar as perspectivas de futuro das crianças do municí-

pio, surgiu uma boa idéia: realizar um convênio entre a Prefeitura Municipal e a única escola local de informática, a Syber Dados. A ação tinha por meta capacitar os professores da rede municipal e, posteriormente, os estudantes carentes. Tudo foi viabilizado através de um termo de parceria firmado entre a escola de informática e associações locais, visando à ampliação dos serviços. A redução das mensalidades abriu as portas da escola não só para os estudantes, mas para os jovens membros de cooperativas e associações, que desde muito cedo reforçam a mão-de-obra e a renda familiar.

Com mercado garantido, e excelentes perspectivas, a escola recebeu um financiamento do Banco do Nordeste, no valor de R\$ 12 mil, para ampliar o número de computadores de dois para oito unidades. Contratou mais dois profissionais de informática para ministrar aulas a seus novos alunos, que chegaram ansiosos pelos conhecimentos que a computação pode proporcionar.

▪ **Muquém – Um povoado movido a água**

No povoado de Muquém, em Alagoas, os moradores enfrentavam graves problemas com a falta d'água. Se em qualquer lugar do mundo, falta d'água desafia todas as formas de vida, imagine em Muquém, onde água é matéria prima para o artesanato em argila, a atividade econômica que gera mais emprego e renda para os habitantes do município.

O problema foi levado para discussão no Farol do Desenvolvimento da comunidade e lá mesmo, numa primeira reunião, surgiu a solução: a Prefeitura entrou com o material para fazer o encanamento da água, a Companhia de Água responsabilizou-se pela instalação e manutenção dos equipamentos, e a comunidade fez um mutirão para realizar o serviço. Todo mundo trabalhou sem remuneração financeira e, dois meses depois, todos os moradores de Muquém ganharam água encanada. Hoje, não precisam andar mais de 6 km com a lata d'água na cabeça, como faziam anteriormente. As oficinas artesanais vão de vento em popa, e na mesma leva da água encanada têm chegado saúde e desenvolvimento para a comunidade de Muquém.

6 Ampliação de resultados para a promoção do desenvolvimento sustentável

Com a atuação do primeiro ano do Farol do Desenvolvimento, o Banco do Nordeste continua ampliando seus resultados e criando ambiência favorável ao desenvolvimento sustentável. Destaque-se o significativo salto de 46 mil clientes – agentes produtivos – no início de 1995 para 1 milhão e 75 mil clientes em março de 2000; o crescimento da participação no financiamento da região de 34,5% em 1994 para 77,7% em 1999, injetando na economia nordestina mais de R\$ 12 bilhões no período, com mais de 1 milhão e 400 mil financiamentos contratados e mais de 2 milhões e 700 mil oportunidades de emprego geradas.



Enfrentando a pobreza através da parceria Estado-Comunidade: Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável em Manguinhos, Rio de Janeiro

*Paulo Marchiori Buss**

1 Introdução

No dizer de André Spitz, secretário executivo do COEP:

Deve ser de responsabilidade social das entidades (públicas) incentivar o encontro do mundo organizado das entidades com o mundo aparentemente desorganizado da pobreza, como forma de estabelecer um compromisso maior com as comunidades onde atuam e de apostar na construção da cidadania (1998).

É disto que tratamos neste artigo, o programa de desenvolvimento local integrado e sustentável, que vem sendo desenvolvido por um conjunto de parceiros, que inclui uma Instituição estatal centenária, especializada em ciência e tecnologia em saúde (a Fundação Oswaldo Cruz, através da Escola Nacional de Saúde Pública) e outras entidades integrantes do Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida (COEP), a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e empresas privadas, em estreita parceria com a comunidade, na região de Manguinhos, no Rio de Janeiro.

* Professor Titular e Pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ. Coordenador do Núcleo de Desenvolvimento Local da Oficina Social/COEP

2 Cenário

O Rio de Janeiro é reconhecidamente uma das mais belas cidades do mundo. Nela vivem cerca de 5,5 milhões de habitantes (imersos numa região metropolitana que tem quase 10 milhões de habitantes), dos quais perto de 500 mil habitam favelas e aproximadamente 25% encontram-se abaixo da linha da pobreza.

Os problemas destas populações pobres e marginalizadas são múltiplos, incluindo, além da baixa renda e do desemprego, questões de saúde, educação, habitação, meio ambiente, transporte, tráfico de drogas e armas, violência, baixa vocalização política e direitos de cidadania etc. As repercussões deste conjunto de problemas sobre a saúde são evidentes: maiores taxas de morbi-mortalidade para quase todas as doenças e agravos (inclusive as causas externas) em relação à população geral, menor esperança de vida etc., assim como pior qualidade de vida em geral.

Neste cenário, verifica-se também a paradoxal escassez dos bens e serviços públicos em geral e de saúde em particular, que serviriam, senão para erradicar, pelo menos para amenizar os problemas sociais e de saúde presentes em tais populações.

Manguinhos, onde vive uma comunidade de cerca de 35 mil habitantes, localizada na área norte da cidade do Rio de Janeiro é o retrato vivo do que descrevemos acima. Limitada pela Baía de Guanabara e por bairros densamente povoados, atravessada por três importantes vias de transporte (Linha Vermelha, Av. Brasil e Estrada de Ferro Leopoldina) e banhada por três rios altamente poluídos, possui 10 favelas – conhecidas, no seu conjunto como Complexo de Manguinhos – nas quais estão localizadas cerca de 8.000 habitações, em geral de péssima qualidade, com abastecimento intermitente de água, sem esgotamento sanitário adequado e sem recolhimento regular de lixo.

Sua população é predominantemente jovem, o desemprego, a baixa escolaridade, a pobreza e a exclusão são muito elevados e muitos dos casos de adoecimento e morte – assim como os fatores que levam a este quadro – poderiam ser evitados ou reduzidos com medidas simples dirigidas a indivíduos, coletividade e ambiente. Para tanto se necessitaria a mobilização do

Os problemas destas populações pobres e marginalizadas são múltiplos, incluindo, além da baixa renda e do desemprego, questões de saúde, educação, habitação, meio ambiente, transporte, tráfico de drogas e armas, violência, baixa vocalização política e direitos de cidadania etc.

poder público local, da comunidade organizada, das empresas privadas presentes no território e da própria academia, construindo-se, assim, uma ampla parceria para o enfrentamento dos determinantes socioeconômicos e culturais da situação apontada.

3 Antecedentes

Em 1994, por uma série de razões, a violência eclodiu nas favelas circunvizinhas à Fiocruz, que passou a ser alvo indireto da luta pelos pontos de tráfico de drogas e armas que se verificavam na região. As opções para enfrentar o problema seriam duas: fechar-se e chamar a força pública para defender uma instituição federal ameaçada ou abrir-se para a comunidade, procurando entender o que ocorria e contribuir para o seu equacionamento. Esta última opção foi a escolhida, delimitando a compreensão do compromisso e da responsabilidade social que uma empresa pública como a Fiocruz necessita ter em relação ao seu entorno. Uma ampla reunião, reunindo cerca de 80 representantes das comunidades do Complexo de Manguinhos, selou um acordo de enfrentamento compartilhado da situação.

A primeira providência tomada foi a realização de um inquérito populacional, ainda em 1994, aplicado pelo Programa Universidade Aberta¹ (ESCOLA..., 1994), buscando identificar e hierarquizar os problemas existentes, de comum acordo com a comunidade. Os principais e maiores problemas apontados pela população foram a baixa renda e o desemprego, seguidos das questões de habitação e ambiente. A população tinha a nítida percepção de que estes problemas eram os responsáveis pela sua situação social.

A primeira iniciativa implementada foi, então, o fomento à constituição de uma Cooperativa de Trabalho (denominada COOTRAM), no final de 1994, visando colaborar no enfrentamento do desemprego e da pobreza vigentes (ver descrição mais detalhada a seguir), ação que veio se somar à oferta de

Os principais e maiores problemas apontados pela população foram a baixa renda e o desemprego, seguidos das questões de habitação e ambiente.

A primeira iniciativa implementada foi, então, o fomento à constituição de uma Cooperativa de Trabalho (denominada COOTRAM), no final de 1994, visando colaborar no enfrentamento do desemprego e da pobreza vigentes

¹ Projeto desenvolvido no âmbito do Departamento de Saneamento e Saúde Ambiental da ENSP, sob a liderança do Prof. S. E. Cynamon, visando aproximar a instituição (e o conhecimento acadêmico produzido pela ENSP) com a população entorno, através de diversas iniciativas socioculturais, numa parceria pela melhoria da qualidade de vida.

serviços de saúde à comunidade, prática que há cerca de 30 anos já vem sendo propiciada pelo Centro de Saúde Escola da ENSP² na região.

Participando desde o seu início do Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida (COEP), a Fiocruz solicitou o apoio das entidades integrantes do movimento e recebeu o imediato suporte da Gerência de Cooperativismo do Banco do Brasil para desenvolver a capacitação das lideranças comunitárias em cooperativismo, o que foi realizado pelo Instituto Superior de Cooperativismo da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). É relevante se destacar como as condições materiais e de projeto social compartilhado pelas entidades componentes do COEP foram importantes para impulsionar a iniciativa da Fiocruz, o que está descrito em publicação da Oficina Social (1998). A sustentação técnica à Cooperativa nos seus primeiros passos foi toda propiciada pelo Programa Universidade Aberta, que continua até hoje prestando assessoria quando solicitada pela entidade.

A COOTRAM foi formada em torno de um eixo inicial de trabalhos nos campos da reciclagem do (rico) lixo produzido pela Fiocruz, da limpeza de prédios e jardinagem do campus de Manguinhos, além de uma oficina de costureiras que reuniu, de início, cerca de 20 adolescentes e mulheres. A redução dos gastos da Fiocruz com as atividades de limpeza e jardinagem foi de cerca de 15% e cada cooperativado passou a receber o dobro do que recebiam os trabalhadores contratados das antigas empresas privadas lucrativas prestadoras daqueles serviços. Tal resultado decorreu da subtração do lucro antes privatizado e sua apropriação pela empresa privada, mas de posse coletiva (a cooperativa) e pelo tomador dos serviços da mesma (a Fiocruz).

Um convênio firmado entre a Fiocruz e a COOTRAM, foi o instrumento legal que permitiu o início das atividades de limpeza e jardinagem da cooperativa de trabalhadores da região no campus da Instituição. Vale a pena mencionar que tal acordo foi celebrado com o respaldo legal necessário, o que incluiu a Lei 8 666 e outros dispositivos legais, buscando-se caracteri-

² O Centro de Saúde Escola é um departamento da ENSP que tem objetivos de oferecer serviços integrais de saúde à comunidade entorno, capacitar os alunos da ENSP em gestão local e práticas de saúde pública e realizar pesquisa e desenvolvimento tecnológico e metodológico nessa área.

zar uma verdadeira parceria entre uma instituição estatal e a comunidade entorno, na busca de benefícios mútuos.

O êxito da iniciativa de geração de trabalho e renda na região³ estimulou a comunidade e a Fiocruz a buscarem outras dimensões de cooperação em prol da superação da pobreza, buscando a inclusão social e, portanto, melhores condições de vida e saúde na região. De fato, como já se verificou em outros contextos, o simples crescimento da renda individual e da massa salarial (isto é, crescimento econômico) é necessário, mas insuficiente para a melhoria da qualidade de vida (BUSS; LEITÃO, 2000).

A Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, complementando esta primeira iniciativa acima relatada e aprofundando os compromissos e a parceria com a comunidade, iniciou então, há cerca de três anos um projeto de “desenvolvimento local integrado e sustentável”⁴, com a expectativa de contribuir para a resolução dos problemas sociosanitários existentes e, assim, melhorar as condições de vida e de saúde da população do Complexo de Manguinhos.

Estrutura-se tal projeto a partir da concepção ampla que a Carta de Ottawa confere à promoção da saúde: os múltiplos problemas ali existentes, com suas determinações intra e extra-setoriais, só seriam resolvidos com uma abordagem sociosanitária integral, que mobilizasse Estado e sociedade no nível local, através de políticas públicas saudáveis e ação inter-setorial, criando ambientes favoráveis à saúde, reforçando a ação comunitária e as habilidades individuais e das famílias, assim como promovendo a reorientação dos serviços de saúde da área. Também buscou inspiração na proposta da Agenda 21 Local e no conceito do direito à cidade (mais do que somente à moradia), elaborado e difundido a partir da Cúpula das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II).

O êxito da iniciativa de geração de trabalho e renda na região estimulou a comunidade e a Fiocruz a buscarem outras dimensões de cooperação em prol da superação da pobreza, buscando a inclusão social e, portanto, melhores condições de vida e saúde na região.

³ A experiência de Manguinhos inspirou, desde 1994, uma série de iniciativas visando a constituição e o apoio a cooperativas populares de trabalho, dentre as quais cabe destacar a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (UNIVERSIDADE..., 1998) e o PRONINC (Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas), a cargo da FINER, e um consórcio de Universidades.

⁴ Para uma discussão aprofundada sobre o tema ver BUSS; LEITÃO (2000) e FRANCO, 2000.

O que se descreve a seguir é a abordagem integral do desenvolvimento que se estabelece desde então e os primeiros resultados do processo.

4 Caso

O programa de desenvolvimento local integrado e sustentável de Manguinhos (DLIS/Manguinhos) estruturou-se, por iniciativa da ENSP, em articulação com as comunidades locais e um extraordinário conjunto de entidades parceiras, em quatro áreas de atuação principais:

desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e renda com a suposição de que a melhoria das condições econômicas são essenciais para o desenvolvimento e possibilitam a aquisição de bens e serviços que podem incrementar a qualidade de vida e saúde;

infra-estrutura urbana, com ênfase em habitação, ambiente e saneamento – com a premissa de que um ambiente físico e, mais do que isso, um *habitat* adequado (moradia, água, esgoto, lixo, controle de vetores e drenagem urbana, entre outros aspectos) é componente indispensável para a qualidade de vida e a saúde;

saúde, alimentação e nutrição – com a reorientação dos serviços de saúde na direção da prioridade às ações de promoção e prevenção, nos níveis populacional e individual, nos diversos cenários de atuação que se oferecem (escolas, ambientes de trabalho, nos próprios serviços de saúde etc.) e a busca não só de orientação, mas do provimento de uma alimentação saudável, que é condicionada por fatores socioculturais, mas também econômicos;

desenvolvimento social, incluindo educação, cultura, esporte, lazer, assistência a populações com necessidades especiais e fortalecimento das redes de apoio social – com a hipótese de que o incremento dos níveis de educação formal e do fortalecimento da educação e da cultura popular, além da possibilidade de desfrutar do esporte e do lazer, assim como de outros serviços sociais e de redes formais e informais de apoio social são componentes essenciais da qualidade de vida e contribuem para o incremento das condições de saúde.

Mais recentemente (1999), um conjunto de entidades, comunidade organizada, empresas privadas e a própria ENSP (Quadro 1) assinaram um acordo de parceria, no qual se comprometiam a cooperar para a implementação de um processo de desenvolvimento local integrado e sustentável em Manguinhos.

Quadro 1: Projeto de desenvolvimento local integrado e sustentável de Manguinhos (DLIS/Manguinhos)

ENTIDADES PARCEIRAS⁶ (Situação em 10/04/2000)
PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (Macro-função de políticas sociais) Diversas secretarias e órgãos públicos municipais, sob a coordenação da Sub-Prefeitura da Leopoldina
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Diversas secretarias e órgãos públicos estaduais, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento
COMITÊ DE ENTIDADES NO COMBATE À FOME E PELA VIDA (COEP) / OFICINA SOCIAL Fiocruz Caixa Econômica Federal Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) Correios BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) INT (Instituto Nacional de Tecnologia) Embratel Sebrae
EMPRESAS PRIVADAS Cootram Refinaria de Manguinhos Light
COMUNIDADE ORGANIZADA Cootram Associações de Moradores

⁶A parceria supõe o ingresso de tantas entidades públicas e privadas que assim o desejarem.

É importante fazer notar a relevância do poder público local neste projeto. Entende-se que

em situações de desigualdades extremas, como a que ocorre em sociedades sub-desenvolvidas como a brasileira e em regiões extremamente pobres e excluídas, como é o caso de Manguinhos, a ação do poder público na busca da equidade é imprescindível (BUSS; RAMOS, 2000).

Neste sentido, deve-se mencionar a iniciativa da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro que, através da sua Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), procura articular as ações de diversas Secretarias e outros órgãos municipais no território local, através da estratégia de “macrofunção das políticas sociais” (RIO DE JANEIRO, 2000).

A implementação de um processo de DLIS implicará certamente na possibilidade de se construir, no âmbito do poder público local, uma nova institucionalidade social, entendida como “o conjunto de organismos estatais encarregados do desenho, coordenação, execução e financiamento das políticas sociais, inclusive a de saúde” (CEPAL, 1998).

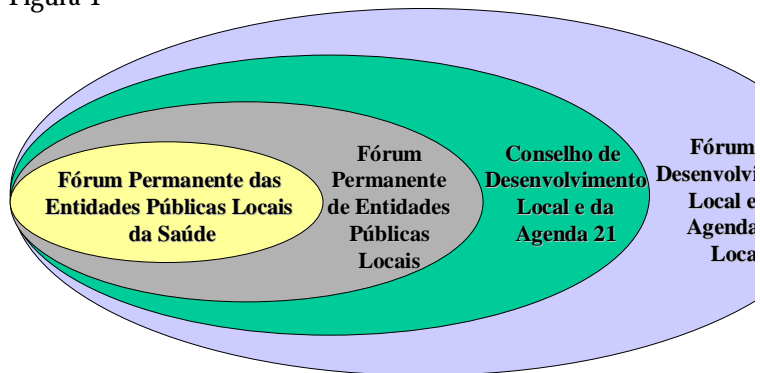
Uma nova institucionalidade pública e estatal depende da configuração de uma autoridade social – ou o conjunto dos responsáveis pelas políticas sociais – que coordene as políticas inter-setoriais, ou outros arranjos institucionais em torno de planos de desenvolvimento. Tal autoridade social deve ter posição de mesmo nível na estrutura de poder do que as autoridades econômicas, com funções de planejamento e execução claramente definidas, além de recursos financeiros garantidos na repartição orçamentária. A coordenação social busca articular programas sociais dispersos entre instituições responsáveis pelos diversos âmbitos da política social, na busca da materialização da intersetorialidade

A intersetorialidade pode ser definida como “o processo no qual objetivos, estratégias, atividades e recursos de cada setor são considerados segundo suas repercussões e efeitos nos objetivos, estratégias, atividades e recursos dos demais setores” (OPS, 1992).

O modelo de desenvolvimento local em implantação em Manguinhos encontra-se na Figura 1 e organiza-se com as seguintes instâncias: Fórum de Desenvolvimento Local; Conselho de Desenvolvimento Local; Grupo Exe-

cutivo Local de Entidades Públicas e Grupos Executivos Setoriais. Ele su- põe a ação intersetorial, a ser implementada no âmbito de uma nova institucionalidade social, visando a implementação de um plano de desenvolvimento local integrado e sustentável, construído de forma comparti- lhada pelo poder público e a sociedade.

Figura 1



O Fórum de Desenvolvimento Local (FDL) visa realizar um diagnóstico integrado e participativo dos principais problemas sociais, econômicos, políticos, culturais, sanitários e ambientais que bloqueiam o desenvolvimento local e que se constituem, portanto, após devidamente hierarquizados, nas questões a serem enfrentadas conjuntamente pelo poder público local e pela sociedade como um todo. Procura identificar também as forças existentes na sociedade e no poder público, capazes de impulsionar o desenvolvimento local.

O FDL vem sendo caracterizado como um espaço mais amplo, de diálogo e conhecimento mútuo entre as instituições públicas, as organizações populares e não governamentais (também chamado de terceiro setor) e as organizações e empresas privadas presentes no território. Dele também participam indivíduos interessados. O FDL não é um espaço deliberativo, dada sua composição ampla e aberta. Tem caráter permanente e reúne-se periodicamente para trocar experiências e definir ações políticas e técnicas que possam ser implementadas pelas entidades e grupos participantes. O local e a infraestrutura mínima para os encontros periódicos do FDL são propiciados pela PCRJ. O FDL vem agora debatendo as características,

composição, funções etc. do futuro Conselho de Desenvolvimento Local, assim como sua expansão para um Fórum de muito mais amplas dimensões, incluindo indivíduos e organizações populares.

O Conselho de Desenvolvimento Local (CDL) terá seus membros indicados pelo mesmo Fórum, após ampla e específica convocação para este fim. Será ele uma instância de encontro entre Estado e Sociedade, paritário, com caráter deliberativo, com número de participantes mais restrito e indicados por diferentes segmentos sociais, destinado a deliberar pela implementação de ações que visam enfrentar questões mais abrangentes do DLIS, mas também questões setoriais.

É uma estrutura fundamental para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Plano de Desenvolvimento Local, fruto da pactuação dos diferentes atores políticos e sociais presentes no território. O poder público local deverá disponibilizar local e infraestrutura para o funcionamento adequado do CDL.

O Grupo Executivo Local de Entidades Públicas (GELP) reúne as Secretarias, Empresas Públicas, Bancos e outros órgãos públicos dos níveis municipal, estadual e federal presentes no território. Cada um destes diversos órgãos possuem mandatos e funções específicos, estão subordinados a diferentes instâncias administrativas e reúnem técnicos de diversos setores e culturas institucionais bastante plurais. Reunir harmonicamente tantas diferenças não é tarefa fácil, embora seja imprescindível, para extrair o máximo dos geralmente escassos recursos públicos disponíveis para aplicação no território. No caso de Manguinhos estão reunidas no GELP secretarias e órgãos da saúde, educação, habitação e infraestrutura urbana, desenvolvimento social, meio ambiente, saneamento, trabalho e emprego, esporte e lazer, cultura e bancos de crédito popular, entre outros, além, evidentemente, de entidades do setor econômico da administração pública, dos três níveis de governo.

O processo de construção deste espaço inclui aproximações sucessivas. Diagnósticos e planos das diversas entidades participantes são apresentados e cotejados. A experiência tem mostrado que a visão das diferentes áreas do poder público local sobre a realidade socioeconômica, política e

ambiental do território varia com as culturas técnicas e as relações políticas a que se subordinam os órgãos públicos considerados, entre outros, condicionantes.

Para garantir o aprofundamento das discussões entre os parceiros, foram criados quatro grupos de trabalho (geração de trabalho e renda; infra-estrutura; desenvolvimento social; e saúde, alimentação e nutrição), correspondentes às áreas definidas para a implementação do DLIS, assim como um quinto grupo (GT5), transversal, de monitoramento e avaliação, que reúne os coordenadores dos quatro grupos ditos finalísticos e técnicos da ENSP/Fiocruz e FINEP. A dispersão e nova setorização são evitadas por reuniões globais e pela ação de coordenação do GT5.

O objetivo final de todo o processo é a formulação, implementação e avaliação de um *plano de desenvolvimento local integrado e sustentável*, formulado pelos diversos atores políticos de relevo presentes no território, visando melhorar a qualidade de vida da população, assim como gerar metodologias e tecnologias nos diversos campos que a compõem e capazes de serem difundidas e implementadas em outros contextos urbanos complexos do país.

Do ponto de vista da saúde – vocação central da Fiocruz – esta experiência se constitui na estratégia denominada “comunidades saudáveis”⁵, que compõe o amplo campo de opções da promoção da saúde, tal como se conceitua nos documentos sobre o tema a que acima nos referimos. A implementação de comunidades saudáveis implica, a nosso ver, – a partir desta experiência ainda em curso – numa nova “governança”, entendida como a forma ótima de articular internamente o poder público, e este com a população organizada – portadora de múltiplos e freqüentemente contraditórios interesses – para acelerar os ganhos em saúde.

A seguir, descrevem-se as ações em andamento nos quatro grupos operativos constituídos para a implementação do DLIS em Manguinhos.

⁵ Entende-se municípios/comunidades saudáveis como um modelo de articulação na formulação e implementação de políticas em prol da saúde, assim como da ação inter-setorial.

5 Geração de trabalho e renda

O cooperativismo e o apoio a pequenos empreendimentos de pequenos empreendedores, utilizando o micro-crédito, são a base da sustentabilidade econômica do processo de DLIS, no que se vem denominando, neste contexto, como o “círculo virtuoso da economia solidária”. Como já foi mencionado, neste campo, foi constituída pela comunidade de Manguinhos – com apoio do projeto Universidade Aberta/ENSP – uma Cooperativa de Trabalho (COOTRAM) no final de 1994, visando capacitar os trabalhadores da região e incrementar sua renda através do trabalho cooperativo.

Iniciado com 200 integrantes, a COOTRAM fechou o ano de 1999 com cerca de 1.200 trabalhadores cooperativados, atuando em áreas de trabalho de baixa densidade tecnológica, como limpeza e manutenção predial, jardinagem, reciclagem de lixo e, de forma independente das relações com a Fiocruz, a produção de material de construção e as oficinas de corte e costura.

Cerca de 6.000 pessoas (1.200 famílias, com cerca de 5 integrantes por família) vêm sendo beneficiadas com a ampliação das oportunidades de trabalho e a melhoria da renda. Além disso, passaram a usufruir de apoio – em situações de doença na família e eventual falta de ocupação pela flutuação do mercado de trabalho – propiciado pela Cooperativa. O material de construção produzido tem qualidade equivalente e preço significativamente mais baixo, sendo utilizado para a melhoria das habitações populares e da infraestrutura urbana. Os recursos financeiros nascem e circulam na própria comunidade. Trata-se, segundo muitos analistas, de uma das mais exitosas experiências de cooperativas populares de trabalho do país.

6 Infra-estrutura urbana/Agenda 21 Local

O processo de DLIS implica também na implantação da Agenda 21 Local em Manguinhos – como “agenda de desenvolvimento” e não exclusivamente como “agenda verde” – que implica em ações nas áreas de habitação, saneamento e ambiente, com a construção e reforma de habitações populares e a disponibilização de infra-estrutura urbana fundamental para a qualidade de vida (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento do lixo, controle de vetores e da poluição de rios, ar e solo da região, entre outros).

A erradicação de habitações inadequadas (como as palafitas ainda existentes na favela de Mandela de Pedra) e a melhoria de outras habitações, com soluções prediais, urbanísticas e de financiamento inovadoras, constitui uma dimensão fundamental do processo. Como afirmamos antes, a produção local de material de construção e de equipamentos urbanos por parte da Cooperativa de Trabalho cria mais um enlace virtuoso no processo, agora entre a geração de trabalho e renda e a solução de problemas habitacionais e urbanísticos.

É importante mencionar aqui as doações de terrenos, feitas pela Embratel e pelos Correios, o que permitirá a construção de cerca de 1.000 unidades habitacionais com tecnologias apropriadas, de boa qualidade e custo baixo, assim como a legalização de outras tantas, que se encontravam em situação irregular.

A atenção ao abastecimento de água, ao destino adequado do esgoto e ao recolhimento sistemático de lixo, além da recuperação dos poluídos rios da região e um amplo processo de educação ambiental nas escolas da área e entre a população em geral, completam o quadro de prioridades do momento no campo da infraestrutura.

7 Saúde, alimentação e nutrição

Nesta área os passos definidos foram a reconversão do modelo assistencial do Centro de Saúde Escola (CSE), com ênfase em ações de promoção da saúde e de prevenção de doenças, agravos e fatores de risco, dirigidas a indivíduos, famílias e ao coletivo, a implementação da iniciativa das escolas promotoras da saúde, a implantação do Programa de Saúde da Família e a constituição do sistema local de saúde na região mais ampla em que se localiza Manguinhos (Distrito Sanitário IV). Esta última iniciativa resulta de uma importante parceria da Fiocruz com a Prefeitura da Cidade, que financiará o processo e constituirá, a partir desta experiência, um centro de referência para a capacitação em saúde da família no Município do Rio de Janeiro.

Programas de estímulo ao aleitamento materno, de grupos de apoio mútuo (como alcoolistas, diabéticos, portadores de HIV e hipertensos), de erradicação do tabagismo e de controle de vetores estão em implementação na área de referência do CSE/ENSP.

A vigilância nutricional no ciclo de vida e a educação alimentar vêm sendo implementadas com o cuidado de adaptar as recomendações alimentares e nutricionais à experiência cultural das comunidades da área. A proposta de soluções econômicas, como cooperativas de alimentação, das quais participam os próprios pequenos comerciantes de Manguinhos, visando a oferta de alimentos nutricionais e culturalmente adequados, começa a ser estudada para aplicação na região.

Os programas e ações obedecem a um plano de trabalho definido pelos profissionais de saúde do CSE e da comunidade, através do Conselho Local de Saúde.

8 Desenvolvimento social

Um amplo espectro de atividades, reunindo os múltiplos parceiros do projeto, encontra-se em desenvolvimento, incluindo iniciativas no campo da educação formal em escolas de 1º e 2º graus, com significativos componentes de educação ambiental e para a saúde; de ampliação da escolarização, através de ofertas educativas para adolescentes e adultos; implantação e qualificação de creches comunitárias e de projetos como o das mães crecheiras; e iniciativas culturais e esportivas, entre outras.

Muitas destas ações são propiciadas pelo poder público (basicamente a Prefeitura Municipal, através de diversas Secretarias e Programas), enquanto outras contam com recursos da própria comunidade, incluindo a COOTRAM. As grandes empresas privadas da área (como a Embratel e a Refinaria de Manguinhos) têm contribuído com a Prefeitura na manutenção de alguns dos seus programas sociais, em parceria que vem sendo reconhecida de forma muito positiva pela comunidade beneficiária.

É interessante destacar o clima de confiança e mais segurança que vem se estabelecendo na região, entre a comunidade e os funcionários das empresas, certamente fruto do reconhecimento pela participação das empresas no trabalho social em curso.

9 Avaliação inicial do projeto

Observam-se nitidamente avanços sociais na população-alvo, com ampliação do emprego e da renda, melhor compreensão dos determinantes da saúde e intensa mobilização da população e do poder público no sentido do enfrentamento dos principais problemas sociais e seus determinantes.

Um conjunto de indicadores quantitativos e qualitativos do processo e de resultados (impacto) foi definido e está sendo monitorado, para oferecer o *feedback* necessário para a reorientação das diversas ações por parte dos parceiros envolvidos.

A experiência acumulada tem gerado, na Escola Nacional de Saúde Pública, elementos teórico-práticos para seus cursos de pós-graduação, temas de pesquisa e teses de Mestrado e Doutorado, assim como o desenvolvimento de metodologias e tecnologias de promoção da saúde, que serão disponibilizadas pela Escola aos sistemas locais de saúde do Brasil, através de mecanismos de cooperação técnica. O mesmo ocorre com todas as demais entidades públicas envolvidas, cada uma delas, no seu campo específico, aprendendo a fazer o novo (iniciativas em experimentação nas diversas áreas do projeto), de forma nova (participação comunitária, parcerias, inter-setorialidade etc.)

O “fato gerador” do processo é a *ação comunitária direta* que propicia simultaneamente melhorias imediatas na comunidade, assim como práticas que, acompanhadas e analisadas, gerarão conhecimentos e tecnologias e metodologias nas diversas áreas integrantes do projeto.

Através da pesquisa de inovações, mas sobretudo no desenvolvimento de tecnologias e metodologias, procura-se identificar soluções apropriadas para os contextos urbanos complexos, como a região em que se desenvolve o projeto, nos quatro campos integrantes do DLIS/Manguinhos.

Espera-se que, num futuro próximo, através da cooperação técnica dos atuais parceiros do projeto com Estados e Municípios, as metodologias e tecnologias produzidas nos quatro campos de ação do projeto DLIS/Manguinhos possam ser incorporadas às ações de diversas municipalidades brasileiras.

O “fato gerador” do processo é a *ação comunitária direta* que propicia simultaneamente melhorias imediatas na comunidade, assim como práticas que, acompanhadas e analisadas, gerarão conhecimentos e tecnologias e metodologias nas diversas áreas integrantes do projeto.

Bibliografia

- BUSS, PM; FERREIRA, JR (Ed). *Promoção da saúde e saúde pública*. Rio de Janeiro: ENSP, 1998. 178 p.
- BUSS, PM. Promoção e educação em saúde no âmbito da Escola de Governo em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 15 , p. 177-185, 1999. Suplemento 2.
- BUSS, PM; LEITÃO,C. Desenvolvimento Local e Agenda 21: Desafios da Cidadania. *Cadernos da Oficina Social*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 13-65, 2000.
- CAMINHOS para mudar o Brasil. Rio de Janeiro: Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania – Oficina Social, 1998. P. 239-250.
- CEPAL. *Panorama Social da América Latina 1997*: agenda social. Santiago de Chile, CEPAL, 1998. 231 p.
- ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA. *Desenvolvimento humano sustentável em nível local, da perspectiva da saúde*. Rio de Janeiro, 1997. Mimeografado.
- _____. Programa Universidade Aberta. *Perfil sócio-sanitário da população de Manginhos, Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1994. Mimeografado.
- FRANCO, A. Porquê necessitamos o desenvolvimento local integrado e sustentável. *Cadernos da Oficina Social*, n. 3, p. , 2000.
- OPS (1992). *Promoción de la Salud y Equidad: Declaración de la Conferência Internacional de Promoción de la Salud, Santafé de Bogotá*. Washington: OPS.
- ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. Promoción de la salud y equidad: Declaración de la Conferencia Internacional de Promoción de la Salud, Santafé de Bogotá. Washington, DC, 1992.
- RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Macrofunção das políticas sociais no Município do Rio de Janeiro. Cadernos da Oficina Social, Rio de Janeiro, n. 4, 2000. No prelo.
- SPITZ, A. A hora certa de fazer acontecer, *in* Oficina Social. *Caminhos para mudar o Brasil*. Rio de Janeiro: Oficina Social, 1998. p.13-22.
- SUTHERLAND, R.W.; FULTON, M.J. Health promotion. In: *Health Care in Canada*. Ottawa: CPHA, 1992.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Ossos do ofício: cooperativas populares em cena aberta. Rio de Janeiro: COPPE, 1998. 140 p.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Jakarta Declaration*. Genève, 1997.
- _____. *Healthy Promotion: Ottawa Charter*. Genève, 1986. (WHO/HPR/HEP/95.1).
- _____. *Healthy Public Policy: Adelaide Recommendations*. Genève, 1988, (WHO/HPR/HEP/95.2).
- _____. Supportive Environments for Health: *Sundsväl Statement*. Genève, 1991. (WHO/HPR/HEP/95.3).

Mantenedores do Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania - Oficina Social

