

**Aspectos Econômicos de  
Experiências de  
Desenvolvimento Local:  
um olhar sobre a  
articulação de atores**

Essa publicação "Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local: um olhar sobre a articulação de atores" é resultado de pesquisa feita em parceria pela Fundação Friedrich Ebert/ILDES e o Instituto Pólis.



O Instituto Pólis conta com o apoio solidário de:

**Action Aid**

**CCFD – Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement**

**EED – Evangelischen Entwicklungsdienst (El Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo)**

**FPH – Fondation Charles Léopold Mayer**

**Frères des Hommes**

**Fundação Ford**

**Fundação Friedrich Ebert / ILDES**

**IDRC/CIID – Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo**

**NOVIB**

**OXFAM**

Publicações Pólis

ISSN - 0104-2335

---

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DO INSTITUTO PÓLIS

---

FRANÇA, Cassio Luiz de; CALDAS, Eduardo de Lima; VAZ, José Carlos (Org.)

Aspectos econômicos de experiências de desenvolvimento local: um olhar sobre a articulação de atores. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 80p. (Publicações Pólis, 46)

1. Políticas Públicas. 2. Política de Desenvolvimento Local. 3. Desenvolvimento Local. 4. Desenvolvimento Econômico Local. 5. Experiências Inovadoras em Desenvolvimento Local. 6. Atores Sociais. 7. Atores de Desenvolvimento Local. I. FRANÇA, Cassio Luiz de. II. CALDAS, Eduardo de Lima. III. VAZ, José Carlos. IV. Instituto Pólis. V. Fundação Friedrich Ebert / ILDES. VI. Título. VII. Série.

Fonte: Vocabulário Instituto Pólis/CDI

---

## **Pólis 46**

**Organizadores:** Cassio Luiz de França, Eduardo de Lima Caldas, José Carlos Vaz

**Coordenação Editorial:** Paula Santoro

**Assistente Editorial:** Iara Rolnik Xavier

**Revisão de Texto:** Caia Fittipaldi

**Editoração:** Renato Fabriga

# Sumário

<b>Aspectos Econômicos do Desenvolvimento Local</b>	05
<b>Estudos de caso</b>	15
A incubadora tecnológica popular do setor coureiro-calçadista gaúcho e o processo de constituição de uma rede de cooperação autogestionária na região do Vale do Sinos/RS <b>Antonio Faria</b>	17
Sistema local de produção: uma experiência em construção no setor moveleiro, na região serrana do Rio Grande do Sul <b>Antonio José R. de Brito</b>	35
Políticas de desenvolvimento setorial local: o pólo moveleiro de Votuporanga <b>Ricardo Cifuentes</b>	47
Produtores de mel no Sertão do Piauí <b>Eduardo de Lima Caldas</b>	61



# Aspectos Econômicos do Desenvolvimento Local

O Desenvolvimento Local é tema controverso sobre o qual não há consenso entre os especialistas, nem no Brasil nem no debate internacional. A controvérsia não é apenas conceitual, e também existe no plano metodológico. Há quem diga que as experiências de desenvolvimento local são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial "pós-fordista". Para outros, as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e são mais que reflexo da reorganização internacional do capital. Para outros, ainda, o local seria um espaço privilegiado para experimentações contra-hegemônicas.

Nesse trabalho, a Fundação Friedrich Ebert/ILDES e o Instituto Pólis apresentam e comentam, sem se preocupar com complexas formulações teóricas, que não correspondem aos nossos objetivos, quatro experiências de desenvolvimento local, analisadas por uma perspectiva econômica: dos Pólos Moveleiros de Votuporanga/SP; na região serrana no Rio Grande do Sul; a experiência do Complexo coureiro-calçadista, também do Rio Grande do Sul; e a experiência da Associação de Apicultores de Simplício Mendes/PI. Essas experiências, seus resultados positivos e seus limites indicam horizontes e possibilitam reflexões.

Essa publicação é resultado da segunda rodada de pesquisas sobre o tema, debates e sistematização, com enfoque na dimensão econômica e em questões de produção, acumulação e distribuição da riqueza e da renda socialmente geradas e geridas. Nessa pesquisa, a dimensão econômica não se sobrepõe e está intrinsecamente vinculada às dimensões sociais, ambientais, culturais e políticas.

Em princípio, ao levantar os casos aqui descritos, procurávamos descrever e analisar experiências de articulação local e experiências populares de fomento ao desenvolvimento local. Não se entendeu o conceito de "local" a partir de um recorte administrativo, motivo pelo qual nem sempre o local sobrepôs-se ao municipal. Em alguns casos, entendeu-se o local como mais amplo, abarcando uma região; em outros, o conceito abarcou apenas determinados bairros de um conjunto de municípios.

Durante a pesquisa, observamos que várias das experiências que interessavam aos nossos objetivos estavam inseridas em arranjos produtivos especificamente locais. Essa observação levou-nos a algumas indagações: seria indispensável, para entendermos as experiências de desenvolvimento econômico local, considerar o debate sobre a articulação de atores em torno de "*clusters* industriais"? Quem seriam esses atores e quais seus papéis? Seria talvez o caso de considerar esses arranjos e articulações como mais um elemento do que chamamos de "experimentalismo difuso"? Esse documento não oferece respostas a todas essas perguntas, limitamo-nos aqui a destacar essas questões como novos e importantes elementos para análise.

Essa introdução começa com uma breve apresentação dos antecedentes do debate sobre o desenvolvimento local no Brasil. Apesar de esse intróito parecer saudosista a alguns, acreditamos que resgatar algumas experiências em seus contextos pode ajudar a compreender o presente e a refletir sobre possíveis alternativas futuras. Em seguida, são apresentadas as quatro experiências e a conclusão.

## Antecedentes

A valorização do local como instância privilegiada para planejar e executar políticas públicas governamentais remonta aos anos 70, mas não como prática que se encontrasse com frequência naquele contexto altamente centralizador e autoritário. As experiências eram pontuais, como as que foram feitas em Lajes/SC e Boa Esperança/ES.

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

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

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

Em Lages, por exemplo, experimentou-se constituir hortas comunitárias, escolares e domiciliares, prática que atualmente, é conhecida como

"agricultura urbana". A experiência não tinha o objetivo de gerar renda e mesmo assim conseguia aumentar a renda líquida das famílias.

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

Em termos de obras públicas, a pavimentação das ruas era feita com lajota de argila produzida na localidade, em vez de ser feita com asfalto, derivado do petróleo (importado), com impacto inclusive sobre o balanço de pagamentos.

Percebe-se que os exemplos não dizem respeito à economia ou a um projeto de desenvolvimento econômico local, mas à segurança alimentar, reforma salarial e administrativa e obras públicas. Todos os exemplos, no entanto, têm forte impacto sobre a economia local.

Os tempos mudaram: do ponto de vista institucional, o país foi democratizado, as Câmaras Municipais ampliaram suas competências, os governos municipais aumentaram seus recursos, suas capacidades de tributar, sua participação nas transferências governamentais e suas atribuições em termos de planejamento e execução de políticas públicas.

O aumento da autonomia dos municípios é comprovado pela quantidade de experiências municipais inovadoras e de bancos de informações constituídos sobre as referidas experiências.

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

É nesse cenário adverso do ponto de vista macroeconômico que se impõem as tentativas locais de desenvolvimento.

A saída imediata encontrada pelas administrações públicas locais foi oferecer isenção fiscal – o que intensificou a "guerra fiscal" entre municípios e caracterizou um "hobbesianismo municipal"; isso, por sua vez, teve conseqüências nefastas sobre a própria administração pública, que se viu privada de recursos para executar políticas públicas compensatórias e não conseguiu gerar empregos suficientes para a população local. A crise nacional recaiu sobre os municípios, que conseguiram, no máximo, implementar algumas políticas compensatórias, mas continuaram sem ter competência para decidir sobre as políticas monetária e salarial, por exemplo.

Além das primeiras tentativas para conter a crise do desemprego por meio da isenção fiscal, muitos municípios, mais criativos, instituíram os Bancos do Povo, como meio para financiar pequenos empreendimentos a taxas de juros menos extorsivas que as praticadas pelo mercado bancário; fomentaram cooperativas; instituíram cursos de formação de qualificação profissionais;

estabeleceram parcerias com outros países, para projetos técnicos e mesmo para conquistar mercados por meio do comércio justo e solidário. Alguns poucos viram o orçamento municipal como importante instrumento para induzir a demanda por meio das compras governamentais.

É nesse contexto que surgem várias experiências, algumas induzidas pelo governo, outras encabeçadas por setores da sociedade civil.

## **As experiências reunidas nesta revista**

A idéia de desenvolvimento é multidimensional e abrange, além da dimensão econômica, também as dimensões ambientais, culturais, sociais e políticas. Apesar da abrangência da idéia de desenvolvimento, esse trabalho dedica-se a analisar o aspecto econômico, sem que isso implique recortar e deslocar o aspecto local dos demais enunciados.

Reúnem-se aqui quatro experiências locais de desenvolvimento: duas referentes ao setor moveleiro, uma sobre o setor coureiro-calçadista e uma de produção de mel.

A constituição do pólo moveleiro de Votuporanga/SP é uma experiência que não conta com a participação ativa e central do governo, seja municipal, seja estadual ou federal. É iniciativa dos empresários locais do setor moveleiro.

O setor moveleiro é tradicional no Noroeste do Estado de São Paulo, e inclui empresários estabelecidos em Votuporanga desde meados dos anos 50. Apesar de ser tradicional na região, o setor moveleiro do Noroeste paulista não contava com nenhuma política orientada para fortalecer suas atividades.

A iniciativa de constituir um pólo nasceu em meados dos anos 90, quando os empresários do setor decidiram criar a Associação Industrial da Região de Votuporanga. Com isso, desvincularam-se da Associação Comercial e Industrial, mais direcionada para comércio, setor mais organizado e mais tradicional.

Uma vez organizados em associação, os industriais elaboraram um diagnóstico e constataram que seus principais problemas estavam relacionados à baixa qualidade da mão-de-obra, seja em termos da produção, seja em termos de gestão; e que, além disso, não havia qualquer política de controle de qualidade do produto. Diagnóstico em mãos, trataram de estabelecer parcerias com instituições locais, estaduais e nacionais na busca de solução para os seus problemas.

Foi criado então um Centro Tecnológico do Mobiliário, para atuar na formação e qualificação da mão-de-obra para o setor de móveis, e formou-se um consórcio de empresas, para abrir uma frente de exportações.

A constituição do pólo moveleiro de Votuporanga demonstra que é possível induzir uma ação coletiva com ganhos e benefícios para os envolvidos. Apesar dos progressos na formação da mão-de-obra, a experiência não levou a uma maior participação dos trabalhadores nem na tomada de deci-



sões nem nos lucros. Embora esse não seja objetivo explícito do estudo de caso sobre o pólo moveleiro de Votuporanga, percebe-se que a experiência não mudou as relações de poder no interior do sistema produtivo, e que tampouco contribuiu de forma decisiva para alterar as relações de poder e de apropriação da renda no conjunto da comunidade na qual está inserida.

Por outro lado, fica clara a capacidade de articulação interna e externa ao setor e ao local; mas não fica claro se esse setor é pujante o suficiente para induzir o desenvolvimento do local, seja o município de Votuporanga, seja a região Noroeste paulista.

A experiência gaúcha de constituir um setor moveleiro na Região das Serras Gaúchas, diferente da iniciativa paulista, foi induzida por uma ação governamental estadual.

Apesar da considerável organização industrial da região, concentração regional da cadeia produtiva, importantes instituições de ensino e pesquisa na localidade e proximidade com centros consumidores (como a Região Metropolitana de Porto Alegre), o setor moveleiro não encontrou capacidade organizacional para construir um projeto comum ou para constituir uma associação para promover o desenvolvimento e fortalecimento do setor.

Essa incapacidade talvez seja resultado da discrepância tanto no nível de organização quanto de lucro e rentabilidade, entre os muitos pequenos produtores da região e a pequena quantidade de grandes produtores. Essa diferença quantitativa parece ter gerado desconfiança entre os diferentes atores e uma certa inércia para iniciativas mais ousadas. Como nos ensina a Lógica da Ação Coletiva, só caberia esperar ação, nessas situações, se uma grande empresa percebesse que a organização do setor lhe traria lucro suficiente para saldar o custo da organização setorial; ou se um ator externo induzisse a ação.

Nesse caso, a organização setorial foi induzida por um ator externo: o governo estadual. Coube ao governo liderar o processo de estabelecer parcerias, elaborar um diagnóstico e definir as ações. Também coube ao governo integrar o pequeno produtor ao grande. Mais do que isso, a organização setorial ocorreu, como propôs e queria o governo estadual, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, que se valeu de uma pedagogia pautada em relações de cooperação e solidariedade, valores caros apenas a um restrito grupo de pequenos produtores locais.

Da ação governamental, resultou maior confiança entre os atores envolvidos e entre esses e o próprio governo; e a elaboração coletiva de um plano de ação abrangente e capaz de inserir o setor num arranjo produtivo que envolvesse além de formação e aquisição de matéria-prima, também a percepção de que maquinários e equipamentos – na maior parte importados, até então – poderiam ser substituídos por equivalentes nacionais, o que implicaria reduzir tanto os investimentos quanto os custos de manutenção. Seja no país seja no Estado isso implica aumento de investimento nacional e redução do déficit ou aumento do superávit no balanço de pagamentos.

Outra experiência gaúcha, aqui apresentada, é a incubadora tecnológica do setor coureiro-calçadista, setor que está concentrado no Vale do Sinos, Região Metropolitana de Porto Alegre e responde por 40% da produção e 80% das exportações brasileiras.

Nesse caso, a experiência não visou a formar grandes empresas exportadoras, mas a produzir tecnologia (em especial de *design*), principalmente para as pequenas empresas e para as cooperativas de produtores. Trata-se, portanto, nesse caso, de um duplo desafio: tornar as cooperativas produtivas e viáveis mediante a produção de tecnologia própria, a partir da valorização do fator de produção trabalho, ou seja, a partir da valorização das pessoas envolvidas no processo produtivo.

Esses objetivos são incompatíveis se observados pela ótica do capital, uma vez que a valorização do fator trabalho exige incorporar o trabalhador tanto nas tomadas de decisões quanto na repartição dos lucros. Nos dois casos, incorporar o trabalhador implica admitir lógicas temporal e de acumulação diferentes da lógica capitalista.

Nesse caso, também coube ao governo iniciar a articulação da rede de parceiros e colaboradores e aportar recursos. Constituiu-se um prédio bem equipado para abrigar duas linhas de produção e um centro de *design* – o Centro Integrado de Inovação em *Design*. O prédio ainda está subocupado e as cooperativas estão endividadas. No curto prazo, portanto, ainda não foi possível conciliar os dois objetivos apontados acima: a lógica produtivista do capitalismo tradicional e a constituição de laços pautados na solidariedade e na cooperação. Pode-se cogitar que o resultado esteja relacionado ao próprio *cluster* escolhido para implementar uma prática solidária: um "*cluster* de sobrevivência", caracterizado por um "conjunto de microempresas de subsistência com determinadas características: capital social modesto, grande desconfiança entre empresas e concorrência ruínosa, e mínima capacidade de inovação"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Meyer-Stamer (2001:9-10).

Os resultados aferidos também podem estar relacionados com o tempo da ação. A lógica temporal do governo é condicionada pelo calendário eleitoral, enquanto as lógicas de mudança de mentalidade, de construção de capital social e fortalecimento de laços de confiança, às vezes demoram décadas.

Daí, provavelmente, as limitações dos resultados encontrados, e a impossibilidade de uma avaliação mais severa dos resultados.

A quarta experiência apresentada nessa revista trata da produção de mel e seus derivados realizada por um conjunto de comunidades localizadas em Simplício Mendes, no Sertão do Piauí.

A iniciativa de constituir comunidades de produtores e de formar uma associação, e de construir um entreposto para comercializar mel não partiu do governo nem de um grupo de empresários, mas de um padre, líder de paróquia e das próprias comunidades que se reuniam em torno das celebrações e das atividades promovidas pela Igreja Católica da Diocese de Floriano/PI.

A experiência aqui apresentada recupera e registra um longo processo que reúne inúmeras intervenções, passando pela compra e financiamento de lotes para fixação do homem à terra, pela consolidação de 17 comunidades de produtores, pela solução de problemas prementes (como a falta de água e alimentos), por meio de açudes, cisternas, produção de roças diversas e criações variadas. Somente depois disso começou a produção de mel como complemento alimentar e descompressor do orçamento familiar, largamente empenhado em alimentação (compra de farinha, sal e açúcar). De complemento alimentar, o mel passou a produto excedente para a venda e complementação de renda familiar.

A principal liderança desse processo é o padre alemão Henrique Geraldo Martinho Gereon (Padre Jerún), radicado no Sertão há mais de 30 anos.

A constituição da Associação e a qualificação da produção do mel e seu escoamento para os mercados interno e externo estão amparados numa imensa rede de colaboradores e parceiros.

No caso dessa experiência, a principal causa que explica e garante o sucesso talvez seja o longo processo de convencer os moradores de que é possível melhorar de vida trabalhando coletivamente e relacionando-se com a terra, mesmo em regiões secas e áridas como o Sertão do Piauí. Outro fator que colabora para explicar o sucesso da experiência é o tempo dedicado a executar cada uma das etapas. Não se considerou o tempo subordinado à lógica do capital, nem à lógica política ou institucional, mas o tempo próprio da comunidade e de seu povo; por isso, nesse caso, se pode falar em experiência de longo prazo.

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

Entretanto a experiência é visivelmente limitada. A relação com o poder público e com as forças conservadoras e tradicionais ainda é difícil; e também é difícil o processo de formar novas lideranças. O processo de formação é contínuo. Segundo o Padre Jerún, não se espera transmissão automática da consciência da importância e da prática da ação comunitária. Esses são valores que têm de ser trabalhados permanentemente.

O caso de Simplicio Mendes é exemplar para mostrar como nem sempre é indispensável que já haja capital social, para que haja desenvolvimento local. Algumas vezes, o trabalho tem de começar antes, com a prática cotidiana e persistente de ações para o desenvolvimento local, que, então, mostram-se capazes de criar o capital social ainda inexistente.

As experiências analisadas não bastam para traçar um mapa completo das ricas experiências espalhadas pelo Brasil, mas representam satisfato-

riamente o quadro de três regiões do país (Nordeste, Sudeste e Sul), as únicas que esse estudo pôde abarcar, por dificuldades operacionais, tanto de custo como de deslocamento dos pesquisadores.

A pesquisa também consegue abranger experiências no espaço urbano e no espaço rural, o que mostra que é possível constituir arranjos produtivos nas mais variadas regiões do país.

Consideradas as iniciativas, algumas partiram do governo, outras de parcelas da sociedade civil, comunidades organizadas na lógica católica (vide a experiência de Simplício Mendes/PI), ou empresários que constituem uma associação. Todas, no entanto, partiram da necessidade de definir e organizar parcela da sociedade interessada em atuar em determinado setor. Há neste caso um prazo de maturação e um custo de organização e de institucionalização da prática. Percebe-se que os setores mais organizados – sem vinculação com prazos demarcados pelos mandatos governamentais – e com resultados mais palpáveis tiveram mais tempo de maturação e de organização: são os casos de Votuporanga e de Simplício Mendes.

Outra semelhança entre essas duas experiências é que ambas buscam o mercado externo e visam a conquistar novos mercados. Vê-se aí que não basta atuar apenas pelo lado da oferta; também é preciso criar demanda interna (quando o poder de compra da população permite) e externa (quando o ambiente macroeconômico doméstico é recessivo e o poder de compra da população é exíguo).

Apesar de serem similares quanto ao tempo de maturação e a orientação para novos mercados, as duas experiências citadas distanciam-se, se se considera o transbordamento de benefícios gerados para a sociedade local, e se se considera a lógica que conduziu a ação dos atores.

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

As quatro experiências, enfim, sem considerar apenas os sucessos e fracassos, são ricas em elementos que podem iluminar nossas reflexões sobre as possibilidades e os limites de institucionalizar práticas locais de desenvolvimento econômico.

## **Considerações finais**

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

O local, como espaço e território que reproduzem a lógica do capital, caracteriza-se, segundo Santos (2002) pela produção, ainda que em escala mais reduzida, de desigualdade de recursos e poder; de formas de

sociabilidade empobrecidas produzidas pela concorrência e pelo estímulo individual advindo da cobiça e do medo; e finalmente, pela exploração crescente dos recursos naturais.

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

Ao aderir a essa segunda lógica para fazer suas escolhas, as experiências correm o risco de serem cooptadas pela lógica de eventuais parceiros e colaboradores e de passarem a operar pela lógica do mercado, quando for o caso de terem de ganhar escala ou quando se tenham de articular com outras instâncias (regionais, estaduais e internacionais).

Essas duas perspectivas apresentadas acima são, sem dúvida, dois extremos de um "contínuo" de possibilidades intermediárias, no qual as experiências podem ser classificadas e analisadas.

Utilizando esses parâmetros, pode-se dizer que a experiência do pólo moveleiro de Votuporanga, bem-sucedida em seus resultados (geração de negócios), reproduz em escala menor a lógica do capital.

Em sentido oposto, a experiência de Simplício Mendes introduz novos valores nas relações entre os produtores de mel, permite uma melhor partilha de poder e resultados e mostra-se sustentável, do ponto de vista do manejo e da alimentação das abelhas.

As outras duas experiências parecem paradoxais, porque buscam introjetar novos valores. Mas a busca parte do poder estatal, que opera num *timing* eleitoral de curto prazo, o que não permite que se efetive o propósito valorativo (introjeção de valores solidários e cooperativos).

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

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

- Observar efetivamente as experiências, ou seja, dar ênfase ao empirismo, lastrear-se no campo, na efetivação da experiência, no objeto da pesquisa;
- Como outra face do empirismo, é preciso encarar o local como campo de possibilidades e de experimentações. Nessa medida, a avaliação deve ser capaz de verificar e avaliar corretamente os resultados econômicos de curto prazo; e
- Contextualizar o local e relacioná-lo com outras instâncias – a regional, a nacional e a internacional. Sem isso, cair-se-á na armadilha dos localismos ingênuos e pouco efetivos.

Articular esses três desafios, do ponto de vista da investigação, exige

abertura para analisar e avaliar resultados que descarte modelos pré-concebidos e "proíba" que se elejam "boas práticas". Por conta disso, passa a ser fundamental observar a diversidade de experiências. Entretanto, ao olhar essa diversidade é preciso identificar as questões que emergem de toda a diversidade; e orientá-las para uma reflexão capaz de subsidiar a intervenção dos atores da sociedade civil e dos governos, ao se formularem propostas e iniciativas de desenvolvimento econômico local. Algumas dessas questões já emergiram da leitura das experiências reunidas nessa revista:

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

Na continuação, a pesquisa deverá debruçar-se sobre essas questões. É impossível ignorá-las, sem correr o risco de supervalorizar práticas apenas travestidas com as idéias e os compromissos de promover a cidadania, a igualdade e a democracia, e que apenas reproduzem as lógicas de exclusão social e de acumulação privada da renda e da riqueza.

## Referências bibliográficas

- ALVES, Mario Moreira. *A força do povo: democracia participativa em Lajes*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.
- FRANÇA, Cassio Luiz, VAZ, José Carlos, SILVA, Ivan Prado (org.). *Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002 (Publicações Pólis, 40).
- MEYER-STAMER, Jörg. *Estratégias de desenvolvimento local e regional: clusters, política de localização e competitividade sistêmica*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2001 (Policy Paper, 28, setembro de 2001).
- OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

# Estudos de caso





# **A Incubadora Tecnológica Popular do setor coureiro-calçadista gaúcho** e as tentativas para constituir uma rede de cooperação autogestionária na região do Vale do Sinos/RS

**Antonio Faria**

Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e pesquisador em políticas públicas.

Gostaria de agradecer à Fundação Friedrich Ebert e ao Instituto Pólis os apoios financeiro e técnico-operacional para a realização dessa pesquisa. Ao Ivan Sommer, do Programa ECOPOPSOL da SEDAI/RS, pelas informações e documentos disponibilizados, pelo bom humor e pela oportunidade de estabelecer contatos com os alguns dos muitos atores dessa experiência. Ao Luiz Lauermann e ao Brizola, da Escola 8 de Março, pelas informações fornecidas em meio ao burburinho típico de um comitê eleitoral em plena campanha. À Graça, presidente da COOTRACAL, pelo precioso tempo dedicado ao pesquisador.

## **Introdução**

Até o final do ano de 2002, no Vale do Sinos, Região Metropolitana de Porto Alegre, uma série de ações coordenadas pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul estavam em curso desde 1999. De forma bastante resumida, poderíamos dizer que se tratava de um projeto de desenvolvimento local, de uma tentativa de constituir uma rede de cooperação autogestionária no setor coureiro-calçadista, envolvendo diversas parcerias no sentido fortalecer as cooperativas existentes e incubar novas, para que, organizadas em uma federação, pudessem em futuro próximo ter maior controle de todo o processo produtivo, auferindo vantagens econômicas das funções mais valorizadas e que atualmente se encontram centralizadas nas mãos dos principais compradores – os importadores – que determinam, como sempre o fizeram, desde as especificações desejadas para o produto até o seu preço final.

## Breve descrição da indústria calçadista gaúcha da região do Vale do Sinos<sup>2</sup>

2 Baseio-me em dois estudos recentes elaborados por funcionárias do BNDES (Gorini & Siqueira, 2002a; 2002b), em dados apresentados e discutidos por Claudia Galvão (1999) – uma análise da indústria calçadista do Rio Grande do Sul desde a perspectiva do sistema local de produção instalado nos municípios que compõem o contíguo Vale do Paranhana –, e nos trabalhos de Hubert Schmitz (1995a e 1995b).

3 De acordo com Schmitz (1995a: 543), entre 1970 e 1990 o Brasil ampliou sua participação de exportação de calçados mundiais de 0,5% para 12,3%, tornando-se no período o 3º maior exportador do mundo, atrás apenas da Itália e Coréia do Sul. Dentro do Brasil, o mais rápido crescimento na indústria de calçados ocorreu no Rio Grande do Sul, estando a maior parte deste crescimento concentrada na região do Vale do Sinos. A região congrega um grande número de pequenas e médias empresas, mas também abriga grandes empresas tradicionais.

4 Segundo Schmitz (1995a: 552), "a eficiência coletiva implica numa alta densidade de transações e cooperação inter-firmas, e, portanto, deve-se investigar a importância da confiança entre atores formalmente independentes (...). No Vale do Sinos, são os laços não-econômicos que costumam desempenhar o papel principal: alguns são decorrentes do fator etnicidade, isto é, da descendência alemã comum; outros decorrem de fatores geográficos, sendo locais". (o grifo é nosso).

A cadeia produtiva do setor industrial coureiro-calçadista gaúcho envolve um grande número de empresas e abrange todas as fases da produção, desde os curtumes, responsáveis pelo preparo da matéria-prima empregada na confecção dos calçados, até os fornecedores de demais insumos, como produtos químicos, adesivos e materiais sintéticos eventualmente utilizados no acabamento, compreendendo ainda as indústrias de bens de capital (máquinas), embalagens e componentes específicos. No Rio Grande do Sul esse parque industrial está concentrado numa extensa área que compreende parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, cujo centro é a cidade de Novo Hamburgo, capital regional das conhecidas microrregiões do Vale do Sinos e Paranhana. O *supercluster* do Vale do Sinos destaca-se na produção nacional de calçados "em função da profundidade das relações entre empresas e da densidade dos fluxos de informação" (o adjetivo e a citação são de Schmitz, 1995b: 12) e por concentrar cerca de 40% da produção brasileira e 80% das exportações totais<sup>3</sup>.

Conforme Claudia Galvão (1999: 6), "a organização industrial dos distritos industriais parece ser resistente às crises econômicas, e o seu potencial de crescimento próprio e socialmente enraizado facilita inovações". Em todo caso, continua a autora, "é importante reconhecer que um distrito industrial não é uma simples aglomeração de empresas, mas um fenômeno econômico, social e cultural que torna possível a existência de economias de escala e externas, com eficiência econômica, inovação, criatividade, industrialização descentralizada e um enorme potencial para o desenvolvimento local e regional" (1999: 9). Esses ganhos compartilhados, que representam "vantagens competitivas derivadas de economias externas locais e da ação conjunta", foram resumidos no conceito de *eficiência coletiva* elaborado por Schmitz (1995a: 530)<sup>4</sup>.

Segundo estudo do BNDES (Gorini & Siqueira, 2002), a indústria brasileira de calçados caracteriza-se por ser intensiva em mão-de-obra. Atualmente é composta de aproximadamente quatro mil empresas e emprega diretamente cerca de 300 mil pessoas e, indiretamente, mais de um milhão. Constituída quase totalmente por capital nacional, sua capacidade produtiva é estimada em cerca de 600 milhões de pares calçados/ano, dos quais 70% são destinados ao mercado interno e 30% à exportação. As principais deficiências da cadeia coureiro-calçadista nacional seriam, segundo as autoras, os reduzidos investimentos em tecnologia, em desenvolvimento e em canais de comercialização; além de não adotarem marcas próprias no exterior e quase não investirem na

imagem e qualidade do seu produto, a maioria das empresas não se têm preocupado em estabelecer contratos formais com os clientes, sendo fortemente dependentes dos pedidos de compras que já incluem as especificações do produto desejado.

Desde meados da década de 80, os efeitos da concorrência de países que pagam salários mais baixos se fizeram sentir. É quando a exportação brasileira de calçados sofreu sua primeira inflexão – o que H. Schmitz denomina de o “choque chinês” (1995a: 545). De lá para cá, toda a produção nacional teve de se reorganizar para passar a produzir calçados de melhor qualidade. No Vale do Sinos a saída foi direcionar a produção no sentido de atender a pedidos menores e encurtar os prazos de entrega, além de oferecer novos tipos de modelo de calçados, o que em certa medida favoreceu as firmas que estavam acostumadas a produzir em pequena escala (1995a: 547)<sup>5</sup>. O Vale do Sinos se especializou, então, na produção de calçados femininos para exportação, ainda que, ao longo da década de 90, e de acordo com a atual equipe de governo gaúcho, o setor fosse também prejudicado pelas políticas adotadas pelos governos estadual e federal<sup>6</sup>.

No entanto, e apesar de o maior segmento de calçados de couro quase todo voltado para exportação se concentrar especialmente no Sul do país, os produtores e exportadores gaúchos não detêm as principais funções que garantem o controle do processo e representam cerca de 2/3 do preço final do calçado. O desenvolvimento do produto, o *design* e a modelagem, a distribuição e o controle dos processos de comunicação são centralizadas nas mãos dos clientes, formados geralmente por grandes cadeias de lojas e seus agentes de importação. Em 1999, com vistas a adotar medidas voltadas para a modernização das empresas do setor, a ampliação do mercado e a introdução de inovações tecnológicas, o governo do Rio Grande do Sul, através da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), criou programas de apoio aos Sistemas Locais de Produção (SLP) identificados no Estado<sup>7</sup>, sustentados em redes de serviços.

Segundo dados disponíveis no sítio da SEDAÍ na Internet, no decorrer dos últimos quatro anos foram destinados apenas para o programa da cadeia produtiva coureiro-calçadista “cerca de um bilhão de reais, entre crédito e ações para promover a inovação e a qualificação produtiva, o comércio e a cooperação entre as empresas do setor. Do total do valor, 975 milhões de reais referem-se a Adiantamento de Crédito de Câmbio, liberados pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL). Além desses, 7,6 milhões de reais são financiamentos a curto e longo prazo, também liberados pelo banco; e o restante é aplicado em ações, como o Núcleo de Extensão Empresarial setorial, em estandes para a viabilização da presença de empresas do setor em feiras no Brasil e no exterior, além do próprio Centro Integrado de Inovação em *Design*”. Há ainda a inten-

5 No final de 1991 surgiram novos sinais de cooperação entre as instituições. Criou-se um fórum permanente no qual algumas instituições trabalhavam conjuntamente (Schmitz, 1995b: 19).

6 Calcula-se que entre 1994 e 1996, 200 empresas fecharam e foram extintos 20 mil postos de trabalho, aproximadamente 15% do total existente no setor.

7 São eles formados pelo setor coureiro-calçadista, de autopeças, de máquinas e implementos agrícolas, pelo setor moveleiro, de conservas, pelo Pólo Cerâmico da Região da Campanha e pela extração de pedras preciosas. Para maiores detalhes, consultar a página [www.sedai.rs.gov.br](http://www.sedai.rs.gov.br).

8 O ECOPOPSOL era coordenado por uma equipe exclusiva da Sedai e foi constituído por decreto governamental. Podiam participar do programa cooperativas e associações já existentes ou empresas constituídas sob a forma de cooperativa, sociedade por quotas, ou sociedades anônimas de capital fechado, além de grupos em processo de formalização. Conforme o sítio da SEDAI na Internet, outras exigências eram: ter no mínimo cinco integrantes; ter como princípio a autogestão; possuir uma forma de remuneração com base no trabalho e uma justa distribuição dos resultados; manter a propriedade do patrimônio em mãos dos trabalhadores, que devem ser na sua maioria associados e não empregados; promover a saúde do trabalhador e ter permanente controle de impacto ambiental. Os instrumentos existentes, ou em elaboração, dividem-se em cinco eixos: formação e educação em autogestão; capacitação do processo produtivo; financiamento; comercialização; e incubadoras populares. Sobre a economia solidária no Brasil, ver o trabalho organizado por Paul Singer e André Souza (2000).

9 Sobre a ANTEAG, ver página [www.anteag.org.br](http://www.anteag.org.br) na Internet. Sobre a ITCP da COOPPE/UFRJ, ver Bocayuva (2001).

ção de que cada um desses programas de apoio aos SLPs possam estabelecer conexões com outro eixo de desenvolvimento planejado para o Estado, isto é, o apoio a atividades associativas, coordenado por sua vez pelo Programa de Economia Popular Solidária (ECOPOPSOL)<sup>8</sup>.

## **Etapas de implantação, atores e estratégias de ação planejadas para constituir a Rede de Cooperação Autogestionária do setor Coureiro-Calçadista do Vale do Sinos**

Segundo nos informou Ivan Sommer, que participa desde o início do ECOPOPSOL na atenção ao setor coureiro-calçadista, a idéia de constituir uma rede de cooperação autogestionária no setor decorreu de um longo processo de aprendizado e de identificação dos problemas a enfrentar. Na verdade, o acúmulo de experiências de trabalho com cooperativas e com empreendimentos solidários de economia popular tinha-se iniciado durante a segunda administração da prefeitura de Porto Alegre (1993-1996). A partir do mapeamento dos empreendimentos de base comunitária existentes, procurou-se identificar os gargalos, as principais dificuldades que eles enfrentavam.

A percepção dos coordenadores foi de que havia falta de organicidade entre esses empreendimentos, e de que seria necessário expandir o projeto autogestionário para além das fronteiras do Estado, buscando parcerias com outras organizações que vinham trabalhando com programas de geração de trabalho e renda, como a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ITCP/UFRJ) e as organizações não-governamentais Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e Instituto de Filosofia da Libertação (IFIL)<sup>9</sup>. Ainda no primeiro semestre de 1999, foram realizados vários seminários que definiram três eixos de ações estratégicas a serem implementadas a partir da assinatura de um convênio entre a ANTEAG e o governo estadual, no final daquele ano: a formação de trabalhadores para a área de gestão, a criação de linhas de crédito específicas e a preocupação com a comercialização dos produtos.

No setor calçadista já haviam várias cooperativas constituídas, mas a maioria delas prestavam serviços para empresas maiores, por meio de contratos de terceirização, o que parece ser muito comum na região. A compreensão do funcionamento da lógica setorial sugeriu aos coordena-

nadores que não bastavam intervenções pontuais. Apesar de a literatura sobre a cadeia produtiva coureiro-calçadista apontar para mecanismos de cooperação existentes há bastante tempo, para que o projeto autogestionário para o setor se tornasse eficaz era necessário tentar "dominar" as várias funções e fases da produção de calçados, sendo fundamental, portanto, conceber um projeto próprio, o que envolveria criar uma linha de produtos, isto é, desde a modelagem e o *design* – desenvolvidos especialmente para as cooperativas, articulando-as numa cadeia produtiva que compreendesse os diversos estágios da produção –, até a colocação no mercado.

Porém, segundo Sommer, o ano de 2000 foi bastante difícil. Surgiram problemas de várias ordens para estruturar um programa de âmbito estadual, envolvendo entre outros fatores, as críticas dos setores aliados ao governo ao convênio firmado com a ANTEAG, a grande demanda por parte das comunidades atendidas, as questões de contratação de pessoal e de formação de parcerias com a universidade pública e as universidades regionais privadas (para a realização dos cursos de formação e gestão de empreendimentos), e mesmo dificuldades de articulação em rede decorrentes da estrutura de governo das diversas secretarias estaduais.

O projeto de criação de uma incubadora tecnológica de cooperativas populares para o setor coureiro-calçadista surge como uma proposta lógica a partir do acúmulo gerado por experiências semelhantes e que estavam em processo em diversas partes do país, coordenadas inicialmente pela COPPE/UFRJ e posteriormente pela Rede UNITRABALHO, que congrega várias incubadoras universitárias de cooperativas. Mas essa possibilidade só se concretizou no município de Estância Velha a partir de 2001, quando o Partido dos Trabalhadores passou a governar o pequeno município vizinho a Novo Hamburgo, que também participa do *cluster* calçadista, por abrigar um grande número de curtumes.

No últimos meses de 2000, finalmente, foi elaborado um projeto, aprovado no início do ano seguinte por todas as entidades participantes. Nesse documento projetam-se várias ações estratégicas a serem desenvolvidas por meio do Departamento de Economia Popular e Solidária da SEDAI, e a participação de outros órgãos governamentais, como a Secretaria Estadual de Trabalho, Cidadania e Assistência Social, a Prefeitura Municipal de Estância Velha, e instituições como a Cáritas Diocesana de Novo Hamburgo, o Centro Tecnológico Coureiro-Calçadista (CTCCA), instituições de ensino, empreendimentos de economia popular e solidária e cooperativas autogestionárias do Vale do Sinos e Paranhana e sindicatos de trabalhadores. Estava prevista ainda a participação de organizações nacionais como a ANTEAG e a Escola de Trabalhadores Oito de Março, ligada à CUT, e outras internacionais, como a FESALC, a MONDRAGON, e

outros possíveis parceiros que se viessem integrar ao ambicioso projeto. Como mencionamos, as ações visavam, entre outros objetivos, a formar uma rede de cooperação autogestionária no setor coureiro-calçadista, para desenvolver uma linha de produção de calçados. A rede seria estruturada em várias frentes e contaria com:

- Uma incubadora popular, para desenvolver produtos próprios e apropriar-se de tecnologias, com a função de centralizar as cooperativas e orientar sua atuação conjunta;
- Uma assessoria técnica em *design*, para desenvolver produtos e a modelagem, de acordo com as tendências apontadas pelo mercado;
- Uma federação de cooperativas para favorecer que esses empreendimentos atuassem em conjunto;
- E uma fábrica de componentes com a função de fornecer matéria-prima a preços competitivos para as cooperativas que participassem da rede, podendo também eventualmente vender diretamente ao mercado, como meio para obter maior escala de produção.

Os primeiros passos adotados foram implantar a incubadora popular de empreendimentos autogestionários e criar a federação de cooperativas, visando tanto a gerar e manter postos de trabalho, por meio da qualificação do trabalhador, a gerar novas tecnologias, a criar e comercializar produtos próprios, a ampliar o mercado para empreendimentos, quanto a apoiar a integração entre os empreendimentos, mediante a rede de cooperação, cuja construção estava prevista. O projeto apresentava justificativas, objetivos específicos, definição da incubadora e plano de trabalho. Continha ainda um esboço da articulação institucional, envolvendo a criação de um conselho gestor e/ou gerência, responsável pela coordenação e operacionalização das etapas seguintes: forma de funcionamento da incubadora (infra-estrutura e parcerias para a realização de cursos de capacitação técnico-gerencial); elaboração de um regimento interno e definição da forma jurídica do empreendimento; difusão da atividade cooperativa e autogestionária na região, de modo a envolver a comunidade na promoção da autogestão; e estratégias de *marketing* para a comercialização do produto final.

Quanto às competências, coube à SEDAI prestar assessoria técnica em todas as fases do projeto de implantação e operacionalização da incubadora popular; estabelecer as condições legais e técnicas relativas à viabilização do Termo de Cooperação Técnica e Financeira (TCTF), de acordo com a legislação aplicável; e viabilizar o repasse dos recursos financeiros para a aquisição dos equipamentos e adequação do espaço para a produção, no montante de até 200 mil reais. A Cáritas Diocesana de Novo Hamburgo ficou responsável por prestar assessoria técnica objetivando a assinatura do TCTF; e responsabilizou-se por adquirir e ins-

talar os equipamentos necessários à implantação e operacionalização da incubadora popular. A Prefeitura Municipal de Estância Velha também se responsabilizou inicialmente pela assessoria técnica ao TCTF; comprometeu-se ainda a disponibilizar um prédio com características industriais (com infra-estrutura de água, luz e telefonia instaladas), pelo prazo mínimo de dois anos; e a fazer a manutenção e a conservação do referido prédio, nos aspectos relativos às normas técnicas de segurança e salubridade do ambiente. Ficou definido que caberia às cooperativas que viessem a se instalar na incubadora: a responsabilidade pela manutenção e pelo correto uso do prédio e dos equipamentos da incubadora; o pagamento mensal e em dia dos gastos relativos ao uso da infraestrutura de telefonia, água e vigilância nas atividades da incubadora; e zelar para que não se desvirtuassem os principais objetivos do Programa ECOPOPSOL do Rio Grande do Sul.

Foi definido ainda um cronograma de atividades detalhado, no qual se assinalaram todos os parceiros responsáveis e o período de responsabilidade de cada um, como mostra o quadro abaixo:

<b>Atividades</b>	<b>Parceiros/Responsáveis</b>	<b>Prazo/Período</b>
Identificação dos grupos a serem incubados (interna e externamente) e respectivo produto	SEDAI/ANTEAG	Permanente
Relação dos equipamentos necessários e respectivos custos	SEDAI/ANTEAG	15/03 a 20/04
Escolha do prédio para funcionamento da incubadora	SEDAI/ANTEAG/ Pref. Estância Velha	01 a 15/04
Articulação de parcerias para constituição do conselho gestor	SEDAI/ANTEAG	30 dias
Elaboração do regimento interno e forma jurídica do empreendimento	SEDAI/ Conselho Gestor	60 dias
Definição e contratação da gerência da incubadora		60 dias
Seleção dos grupos a serem incubados	Gerência	20 dias
Aquisição das máquinas e equipamentos e adequação do espaço físico para a produção	Cáritas Novo Hamburgo	90 dias
Estratégias de <i>marketing</i> para comercialização do produto final e ampliação do mercado consumidor	SEDAI/Conselho Gestor e Gerência	
Criação da marca para os produtos da incubadora	Gerência da Incubadora	20 dias
Criação da federação/associação das cooperativas		
Inauguração da incubadora popular		08/2001
Elaboração e execução de cursos de gestão	SEDAI/ANTEAG	
Elaboração e execução de cursos técnicos	SEDAI/ANTEAG/DIEESE	
Assessoria técnica e gerencial	SEDAI/ANTEAG	Permanente
Treinamentos para a produção, treinamento em modelagens e vendas e pesquisa de mercado	CTCCA	90 dias
Desenvolvimento do produto próprio e produção da linha de calçados	CTCCA	60 dias

Fonte: Programa de Economia Popular e Solidária/SEDAI.

À época em que o projeto foi elaborado e aprovado, como se vê no quadro acima, ainda não estavam muito claras as formas institucionais que seriam adotadas; nem se sabia exatamente quais seriam as entidades responsáveis por certas atividades e o prazo previsto para que as etapas fossem executadas. Como se tratava de um processo ainda em construção, parece ser importante e mesmo fundamental garantir alguma flexibilidade no planejamento. Porém, há sempre o risco de que uma excessiva flexibilidade possa levar a indefinição de papéis, o que pode comprometer a viabilidade de qualquer projeto. De forma a tentar compreender um pouco melhor a estrutura e o funcionamento previsto para a Incubadora Tecnológica de Economia Popular Solidária do Setor Coureiro-Calçadista (IPTEC), vamos investigar na próxima seção o principal instrumento de sua institucionalização: a minuta do regimento interno.

## O desenho institucional

Alguns aspectos envolvidos na constituição da IPTEC fornecem pistas esclarecedoras para uma perspectiva de análise e avaliação dessa experiência. Em todo caso, não podemos nos esquecer que a definição de competências "no papel" pode não corresponder, como veremos na próxima seção – ao descrever estrutura que efetivamente se configurou durante o ano de 2001 – ao fluxo de eventos e ao efetivo comprometimento de cada um dos parceiros envolvidos na implementação das ações definidas.

Segundo a minuta do Regimento Interno, a IPTEC seria instituída por um resolução normativa da SEDAI, em parceria com a Prefeitura Municipal de Estância Velha (PMEV)<sup>10</sup>, com a Cáritas Diocesana de Novo Hamburgo (CDNH) e com a Federação das Cooperativas Autogestionárias do Calçado do Rio Grande do Sul Ltda. (FECAC). Seu objetivo geral seria "viabilizar, basicamente, a criação e a incubação interna e externa de produtos e tecnologias para empreendimentos autogestionários do setor coureiro-calçadista, bem como oportunizar ambiente qualificado para seu desenvolvimento, interna e externamente". Secundariamente, atribuía-se à IPTEC a função de "servir como instrumento base na formação e aperfeiçoamento de trabalhadores"<sup>11</sup>. Previa-se também que o funcionamento da incubadora seria supervisionado por um conselho gestor, constituído também por portaria da SEDAI, por indicação de seu secretário, estando prevista a participação de representantes nomeados (um titular e um suplente) de cada uma das entidades a seguir: SEDAI, Secretaria do Trabalho, PMEV, CDNH, ANTEAG, Escola Oito de Março, Federação dos Sindicatos dos Sapateiros do Rio Grande do Sul, FECAC, CTCCA, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e Fundação Escola Técnica Liberato Salzano.

Seriam objetivos específicos da IPTEC: disponibilizar a necessária infraestrutura técnica e operacional para o funcionamento e para a incubação

10 À PMEV caberia também instituir, por lei específica, a Federação das Cooperativas Autogestionárias do Calçado do RS Ltda., como gerente da IPTEC.

11 Conforme cópia xerográfica da minuta.



de empreendimentos autogestionários; incentivar o desenvolvimento de produtos próprios, pelos empreendimentos; oferecer-lhes capacitação técnica e gerencial contínua; estabelecer ações em rede, na comercialização de produtos finais e aquisição de matérias primas; implantar uma política de constante busca por novas soluções e novas tecnologias; e promover a integração entre empreendimentos incubados interna e externamente, locais e regionais, de forma a estabelecer a necessária identidade para formar uma rede de empreendimentos autogestionários.

O gerenciamento da incubadora popular tecnológica deveria ser realizado pela FECAC, estando a gerência subordinada, nos aspectos administrativos, ao conselho gestor da IPTEC, o órgão máximo de decisão e responsável pela aprovação das contas da incubadora. Previa-se também que a IPTEC contaria com o suporte administrativo de um auxiliar de serviços gerais, dois guardas e um faxineiro, todos subordinados à sua gerência.

A minuta do regimento define também os critérios para a incubação das cooperativas, reguladas por um "contrato de uso do sistema de incubação" (o instrumento jurídico que possibilita que os empreendimentos, em incubação interna ou externa, usem os bens e serviços da IPTEC). Para os empreendimentos interessados em se candidatar à incubação externa exigia-se que estivessem enquadrados nas áreas de atuação da IPTEC e que fossem filiados à FECAC. Poder-se-iam inscrever como interessados para incubação interna empreendimentos de características comprovadamente autogestionárias, que possuísem a necessária capacitação técnica para desenvolver novos produtos e tecnologias; que fossem inovadores sob o ponto de vista tecnológico; que tivessem um mínimo seis meses de incubação externa comprovada; e que fossem filiados à FECAC. Buscava-se, assim, fortalecer a federação de cooperativas, que de fato também nasceu com a idéia da incubadora.

As propostas encaminhadas à IPTEC para incubação externa ou interna seriam analisadas por uma comissão técnica designada pelo conselho gestor. Aprovados os projetos, os empreendedores autogestionários seriam notificados (por ordem de classificação) para assinar o contrato e, após assinatura, os empreendimentos de incubação interna teriam um prazo de trinta dias para se instalarem na incubadora. O prazo previsto de permanência dos empreendimentos incubados internamente era de 24 meses, podendo ser prorrogado por mais 12 meses, consideradas as especificidades do projeto, e mediante aprovação do conselho gestor. O prazo de participação dos incubados externamente era indeterminado. O prazo de permanência dos empreendimentos incubados externa e internamente, compreenderia cinco fases distintas: implantação, crescimento, consolidação, maturação e desincubação, com duração variável, mas previamente definida pela empresa autogestionária e pelo conselho gestor da IPTEC. O regimento definia ainda outros temas, que não são, pelo momento, pertinentes à nossa abordagem.

## Recursos, intervenções realizadas e diferentes perspectivas de avaliação

Calculavam-se inicialmente em 800 mil reais os custos totais para a instalação da incubadora segundo o projeto original, o que envolvia gastos de 500 mil reais com infra-estrutura, ou seja, na construção de galpão em terreno que seria especialmente cedido pelo governo estadual, para essa finalidade, e 300 mil reais em equipamentos e maquinário. Além disso, os custos de manutenção do empreendimento estavam estimados em cerca de 10 a 15 mil reais por mês.

Devido a trâmites diversos envolvendo o terreno previsto, foi necessária uma primeira mudança nos planos, o que de certa forma inviabilizou as expectativas originais. Além disso, com o tempo, houve significativa redução nos valores efetivamente disponíveis e repassados para a incubadora (os 400 mil reais originariamente previstos foram reduzidos para cerca de 200 mil reais). Ficou também acertado que a Prefeitura Municipal de Estância Velha, uma das principais parceiras e interessadas no projeto, ficaria responsável pela locação de um espaço físico com aproximadamente 900 m<sup>2</sup>. Essa área, onde à época da pesquisa de campo funcionava a IPTEC, deveria ter características de galpão industrial, de acordo com a identidade do projeto, para que comportasse as três fases distintas da produção industrial – os setores de corte, costura e montagem – cada uma dessas fases com número específico de máquinas e equipamentos para a produção de calçados.

Durante os primeiros meses de 2001, a Prefeitura de Estância Velha divulgou e convocou – pelos meios de comunicação locais (rádio e jornal) –, os municípios que estivessem interessados em participar dos cursos e reuniões de formação em autogestão, a serem oferecidos na Incubadora Tecnológica, então às vésperas de ser inaugurada. Entre junho e outubro de 2001, segundo informações da Graça, presidente da Cooperativa de Trabalhadores em Calçados (COOTRACAL) – a única cooperativa que foi criada e fundada em outubro de 2001 e que se mantém em processo de incubação até os dias de hoje – foram formados cerca de 70 trabalhadores. No entanto, segundo avaliação da mesma informante, muitas pessoas que se inscreveram para participar nesses cursos não tinham nenhuma formação anterior no ramo, o que significou uma primeira dificuldade já de saída para o empreendimento.

Inicialmente, de acordo com Ivan Sommer, dentre as 17 cooperativas já existentes na região, três se interessaram por participar do projeto da IPTEC e pela criação de uma federação de cooperativas: a COOPERFENIX, a COOPERNOVI, a RENASCER e a COOTRACAL (a mais a nova e então recém-fundada). Adiante, a RENASCER separou-se do projeto e foi substituída pela COOTREIA.

Originalmente a COOTRACAL contava com 26 sócios, animados pela idéia de criar um produto próprio. Porém, com o passar dos meses e fren-

te às diversas dificuldades, incluindo o fim do convênio com a ANTEAG no final daquele ano, vários dos antigos sócios, mais capacitados e com melhor formação profissional, abandonaram o empreendimento. Sobraram então 18 profissionais, que buscaram firmar contratos de terceirização com outras empresas do setor. Novas dificuldades levaram à saída de mais nove sócios, que receberam, como seus colegas haviam recebido, propostas de emprego ou trabalho nas empresas do ramo. À medida que a situação se complicava, mais se fortalecia a crença de que a terceirização poderia salvar a cooperativa. Mas não houve terceirização.

Atualmente, pelo que pudemos perceber durante a visita às instalações da IPTEC, do amplo e bem equipado prédio que fora adaptado para abrigar simultaneamente duas linhas completas de produção, metade do espaço não é utilizado<sup>12</sup>. Do maquinário adquirido, com capacidade para produzir 2 a 3 mil pares de calçados por dia, parte se encontra atualmente desativado, devido a dificuldade em conseguir contratos pelas duas cooperativas que atualmente ocupam o espaço, a COOTRACAL e a COOTREIA, uma vez que as demais abandonaram as instalações da incubadora. Ambas as cooperativas se utilizam dos serviços prestados por um escritório de contabilidade, mas não têm como quitar dívidas pendentes.

Nos últimos meses de 2002, as cooperativas trabalhavam para atender dois pedidos repassados pela RENASCER para pagar as dívidas que se acumularam durante o ano, e as contas mensais<sup>13</sup>. Dentre os sócios fundadores, apenas três trabalham diariamente na COOTRACAL (a presidente, seu esposo e uma vizinha), sendo que 12 ainda não formalizaram a sua saída do empreendimento. Esse impasse tem dificultado sobremaneira o funcionamento da cooperativa incubada, que não tem como conseguir crédito ou sequer abrir uma conta corrente devido às obrigações legais previstas nessas transações. Em virtude do exposto – da fuga dos sócios e das contas que se acumulam – cogitava-se em dar baixa na cooperativa.

É importante destacar nesse processo que apenas em setembro de 2001 foi criado o Centro Integrado de Inovação em *Design* (CIID), também concebido pelo governo do Estado, e destinado a reunir informações atualizadas, abordando novos lançamentos de produtos, materiais, componentes e *design* voltados para o segmento de calçados. Seu objetivo principal seria orientar as pequenas e médias empresas locais, disponibilizando *softwares* e equipamentos de última geração para o desenvolvimento e modelagem de novos produtos. Apesar de já ter se tornado uma referência na região, tendo atendido mais de 500 empresas do setor e desenvolvido 15 coleções exclusivas outono/inverno, que foram lançadas durante a Couromoda 2002, parece haver uma série de dificuldades para que tanto as cooperativas existentes quanto aquela que foi incubada se beneficiem efetivamente do CIID, sobretudo devido à falta de cooperativados gabaritados para trabalhar com modelagem, ou à impossibilidade financeira de contratar um profissional do setor.

12 Além do chão da fábrica, o edifício conta com duas salas no andar superior, onde funciona o escritório e são realizadas as reuniões dos cooperativados.

13 A conta mensal de energia elétrica chega a 772 reais; nove pessoas foram contratadas em caráter temporário, para atender esses pedidos emergenciais. No mês de agosto, a prefeitura se encarregou de saldar a dívida com a empresa fornecedora de energia elétrica. Evidentemente, dada a situação de penúria, não há como remunerar o trabalho dos cooperativados que ainda resistem.

Em janeiro de 2002, durante o maior evento do setor – a Feira Couromoda realizada em SP – o governo do Rio Grande do Sul investiu cerca de 380 mil reais num estande de 936 m<sup>2</sup>, como parte do programa para o SLP Coureiro-Calçadista, que já viabilizou a presença de 227 empresas desse segmento em seis feiras internacionais. Na oportunidade, o então presidente da Federação das Cooperativas de Estância Velha, Walterson Schieffel, considerou aquela oportunidade significativa para os pequenos empresários mostrarem e negociarem seus produtos. Segundo ele, as quatro cooperativas presentes pela primeira vez no evento – COOPERNOVI, COOPERFENIX, COOTREIA e COOTRACAL – tinham obtido bons resultados na abertura da feira: com uma coleção na linha de tênis feminino, desenvolvida pelo CIID, as cooperativas realizaram contatos com representantes paulistas e com países como Argentina e Venezuela. Segundo dados da Couromoda<sup>14</sup>, as cooperativas COOPERFENIX e a COOPERNOVI, que tiveram suas coleções alto-verão projetadas pelo CIID, realizaram mais de 70 contatos com lojistas e representantes comerciais, garantindo as vendas de cinco mil pares para fevereiro e de oito mil pares para março daquele ano. As quatro cooperativas contavam à época com 120 trabalhadores associados e a sua média de produção chegava a 1800 pares/dia. Segundo informações que obtivemos dos coordenadores da SEDAI, entretanto, avaliou-se que a participação das cooperativas foi muito tímida, e devido a falta de visão empresarial dos representantes das cooperativas que participaram do evento, tais contatos não se transformaram em contratos efetivos.

14 Conforme [www.couromoda.com](http://www.couromoda.com). Notícias, 17 e 22 jan 2002.

No decorrer de todo o processo houve dificuldades de institucionalização da prática, o que certamente contribuiu para a semi-desestruturação do projeto da incubadora ao longo do ano de 2002. Apesar de terem sido realizados vários seminários e reuniões, e haver uma clara preocupação em elaborar um plano de negócios para todo o empreendimento (contendo um esboço de análise estratégica do mercado, um plano de *marketing* e um plano financeiro, tanto para a rede de cooperação autogestionária quanto para a federação de cooperativas, além de minutas de um regimento interno e de uma portaria para a constituição do conselho gestor)<sup>15</sup>, pelo que sabemos, além do Termo de Cooperação Técnico Financeira firmado entre as entidades signatárias, não se chegou a uma definição sobre a forma de administrar a IPTEC (conselho gestor ou gerência), nem sequer a aprovar o Regimento Interno.

15 Conforme slides de apresentações e demais documentos que nos foram gentilmente cedidos por Ivan Sommer, da SEDAI.

Acreditava-se que, uma vez que as cooperativas tivessem uma linha própria de produtos, as demais fases ocorreriam "naturalmente" e o sucesso dos empreendimentos autogestionários estaria garantido, pois se acreditava que eles encarregar-se-iam independentemente do processo de negociação e comercialização dos produtos, o que não ocorreu. Por um lado, os coordenadores afirmaram, numa espécie de *mea culpa*, que meses depois de constituída a IPTEC os cooperativados ficaram "largados", uma

vez que face às dificuldades financeiras por que passava a cooperativa incubada, não se conseguiu rever os compromissos das entidades participantes, como, por exemplo, se alguma entidade governamental teria meios para pagar as contas de luz, água e telefone da incubadora. Do ponto de vista dos cooperativados em fase de incubação, era perceptível uma sensação de frustração, de terem sido "abandonados à própria sorte", sem saber como lidar com as situações que se configuraram ao longo do ano de 2002.

Os coordenadores afirmaram que, no que tange aos cooperativados, vários fatores contribuíram para os resultados pouco expressivos dessa primeira experiência de incubação<sup>16</sup>, compreendendo desde aspectos culturais, como a fragilidade das lideranças existentes, ou à incapacidade de formar líderes que fomentassem a coesão entre os cooperativados e a integração de cooperativas (terreno esse que parece ser palco constante de intrigas e disputas), até aspectos propriamente econômicos, como o passado compartilhado de dificuldades financeiras e dívidas acumuladas.

Por outro lado, em várias ocasiões da nossa visita de campo ouvimos referências, pelos mesmos coordenadores, à importância de constituir uma equipe de especialistas em Direito e Finanças Públicas, além da necessidade de promover mecanismos que gerassem maior densidade institucional em termos de intercâmbio de experiências e fluxos de informação entre as diversas secretarias estaduais. Isto aponta para o fato de cada vez mais se estar construindo um consenso acerca da importância do funcionamento das redes, isto é, de organizações baseadas em articulações horizontais e não-piramidais. Não obstante, propiciar tais processos de integração ainda não é tarefa muito fácil dentro da gigantesca estrutura de um governo estadual.

## Dificuldades e desafios

Primeiramente devemos reconhecer que a incubação de cooperativas e a perspectiva de construir redes são experiências recentes na administração pública brasileira, o que justifica o fato de estarem sempre suscetíveis à reavaliações e alterações. Mesmo as metodologias de *incubagem*<sup>17</sup> requerem atualização e constante reflexão, para que se mantenham adequadas às realidades do público-alvo a que se destinam. Segundo Antonio Cruz (2002), os cursos realizados, a forma de assessorias prestadas e o tempo de acompanhamento dos novos empreendimentos no Rio Grande do Sul precisam ser revistos<sup>18</sup>.

Em segundo lugar, é importante refletir sobre a dificuldade de interação entre os níveis de governo no contexto do federalismo brasileiro. Mesmo que se trate, como no caso estudado, de um mesmo partido, há diferenças em termos de "tempo da política" que geram demandas e expectativas diferenciadas seja por parte dos eleitores, seja dos administradores públicos eleitos. Ambos os governos estadual e municipal – seja a

16 Em nenhum momento os entrevistados – coordenadores e cooperativados – se referiram à experiência da incubadora como "fracasso" ou "insucesso". De fato, alguns autores que se dedicaram a estudar o Vale do Sinos afirmam que os resultados mais expressivos em termos de organização dos trabalhadores ocorreram na região. Ver a esse respeito Cruz (2002) e Gaiger (1999).

17 O termo aparece em Gonçalves Guimarães (1999).

18 Refiro-me às consistentes críticas formuladas pelo autor, no texto citado.

19 Embora a equipe do governo estadual também tenha quatro anos para apresentar resultados, devemos nos lembrar que no caso do Rio Grande do Sul já havia uma experiência acumulada da administração petista desde 1989, em Porto Alegre. Naquele período foram criadas e fortalecidas redes de colaboração do governo com os vários movimentos sociais e populares existentes em todo o Estado, o que em certa medida contribuiu para a vitória do partido no pleito de 1998, e aumentavam significativamente as chances de reeleição em 2002. Além disso, a provisão de cargos no governo do estado foi beneficiada pela experiência acumulada por servidores que haviam participado da administração pública municipal nos dois primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT) na capital do Estado, o que não deixa de ser um fator importante.

que partido pertençam – têm no horizonte próximo a perspectiva do processo eleitoral (e desde 1998, é bom salientar, também da reeleição), e cada um dos programas apoiados e/ou coordenados durante a vigência dos respectivos mandatos deve segundo a lógica política gerar o maior número de dividendos, de preferência com o menor custo e ônus de implementação. Se ações do governo do Estado do Rio Grande do Sul se beneficiaram do círculo virtuoso gerado pela continuidade administrativa<sup>19</sup>, o que qualificava aquele governo para investir no processo de formação de lideranças comunitárias e no fortalecimento dos empreendimentos autogestionários como um eixo de desenvolvimento a longo prazo, do ponto de vista do governo de Estância Velha, município que experimentava pela primeira vez um governo petista, era necessário procurar resolver e atender as demandas dos cidadãos e eleitores por políticas de geração de trabalho e renda, visando ainda a garantir, no curto prazo, uma projeção regional suficiente que o habilitasse a concorrer à reeleição num ambiente de instável equilíbrio político, em 2004.

A maior parte da literatura existente afirma que, dadas as características dos *clusters*, a base do êxito são externalidades positivas apoiadas em processos de cooperação e solidariedade. No entanto, alguns autores têm criticado o que denominam de “mito da concorrência e da solidariedade” – isto é, a visão das aglomerações industriais “como espaços idílicos de harmonia social”; esses autores apontam o papel das tensões sociais que caracterizam a aparição dos *clusters*, assim como para as relações de trabalho que aí se desenvolvem, e que podem revelar ocultas relações de poder. Essas novas abordagens – que introduzem o *território* no centro de suas preocupações – procuram integrar à discussão a importante dimensão do conflito, procurando “passar de uma leitura endógena do desenvolvimento local para uma leitura que, levando em consideração as redes nas quais os sujeitos estão inseridos, se distancia da abordagem dicotômica local-global e insiste na pluralidade de determinações” (Azaïs, 2001: 2).

No contexto atual de fluidificação das formas de produção e das relações de trabalho, podemos acreditar que cada vez mais aumentam as dificuldades para gerar processos de cooperação entre trabalhadores, o que nos remete às relações entre cooperados e cooperativas. Vários dos depoimentos colhidos insistiam sobre a enorme tarefa que se coloca para os coordenadores e monitores: modificar o padrão de comportamento dos trabalhadores, baseado na “mesquinharia” e “competição”. Desenvolver confiança e processos de solidariedade de forma a gerar o que José Roberto Tauile (2001) denomina de “economias de rede”, parece ser ainda um grande desafio a enfrentar. Se, de acordo com os trabalhos de Schmitz, uma certa dose de “rivalidade local” é mesmo benéfica, criar mecanismos que promovam a maior “densidade de conexões e fluxos de informação”, apoiados por uma rede de instituições de auto-ajuda, parece ser fundamental

para vencer as barreiras originárias no mercado, ou eventualmente determinadas pelo comportamento oportunista de alguns agentes – e dos principais compradores – que interferem não apenas nos estágios finais da cadeia produtiva, numa atividade quase que exclusivamente voltada para a exportação<sup>20</sup>.

Para finalizar essa seção, gostaríamos de mencionar um instigante conceito trabalhado por Meyer-Stamer, no sentido de compreender como se estruturam e se comportam algumas cooperativas do setor coureiro-calçadista. O autor se utiliza do termo "*clusters* de sobrevivência" para descrever o conjunto de "microempresas de subsistência com determinadas características: capital social modesto, grande desconfiança entre empresas, concorrência ruinosa e mínima capacidade de inovação" (2001: 9-10). Considerando que o fenômeno pode ser interpretado como uma forma específica de insucesso do mercado, Meyer-Stamer afirma que "o *cluster* de sobrevivência é o centro de acolhimento das vítimas do processo 'normal' de adaptação microeconômica, como ex-empregados das empresas menos eficientes que se desagregam do mercado quando cai o faturamento geral", descrição essa que se enquadra perfeitamente no caso estudado.

Porém, ao contrário de considerar essa uma situação inexorável, o autor avalia os pontos fracos do cluster de sobrevivência – todas as empresas produzem mais ou menos a mesma coisa; têm o hábito de copiarem os sucessos lançados pelos concorrentes; operam precariamente e apresentam competências técnicas e comerciais insuficientes – para apontar uma solução para o seu dilema: a elevação do nível de competência, de forma a levar à especialização de algumas delas em certos produtos ou processos operacionais, criando ainda condições para a divisão do trabalho funcional entre elas. "Se um mediador – conclui o autor –, como uma associação ou uma instituição de promoção de microempresas, conseguir iniciar um processo de interação entre as empresas, o resultado poderá ser a acumulação de capital social e, com o tempo, a presença desse mediador tenderá a ser cada vez menos necessária". Podemos cogitar que a falta de um órgão mediador tenha pesado no caso no Vale do Sinos.

20 Ver em Schmitz (1998) uma interessante discussão sobre as limitações de *upgrading* impostas pela "pressão competitiva global" às empresas do Vale do Sinos.

## Considerações finais

Segundo Gaiger (1999a), a economia solidária se caracteriza por ter no trabalho o principal fator de produção. Nas suas palavras, o trabalho se encontra "ao centro" dos empreendimentos econômicos solidários. O êxito dessas iniciativas econômicas – acrescenta o autor gaúcho – dependem "de sua capacidade de articular a *lógica empresarial* – voltada à busca de resultados por meio de uma ação planejada e pela otimização dos fatores produtivos, humanos e materiais – e a *lógica solidária*, de tal maneira que a própria cooperação funciona como vetor da racionalização

econômica, produzindo efeitos tangíveis e vantagens reais, comparativamente à ação individual e à cooperação técnica não-solidária" (Gaiger *et alii*, 1999b: 25). O autor afirma ainda que, em geral, nas cooperativas de serviços, os ganhos médios ultrapassam a remuneração obtida em ocupações correspondentes. O montante das sobras divididas entre os sócios na Reciclagem Cavahada, por exemplo, "perfaz 250 reais mensais; na COOTRAVIPA, o ganho mensal médio alcança 260 reais; na COOLABORE, atinge 370 reais, com indícios de crescimento". No ramo calçadista, em que é comum haver uma relação de dependência das cooperativas com uma empresa contratante, e no qual é reduzida a margem de ganho e de acumulação das cooperativas, "a COOPERNOVI propicia a seus sócios uma renda mensal líquida acima de 400 reais, superando as melhores empresas do setor" (Gaiger, 1999a: 11).

Luiz Gaiger tem estudado extensamente as cooperativas no Estado do Rio Grande do Sul, mas infelizmente não conseguimos manter contato com experiências que alcançaram tal êxito proclamado pelo autor. De todo modo, parece evidente que a garantia de sucesso dos empreendimentos solidários não está dada de antemão, e depende de muitos fatores e de um número considerável de variáveis a serem explorados. No caso do Vale do Sinos, não julgamos impossível a tarefa de introduzir uma nova lógica de produção baseada no solidarismo empreendedor e na integração das cooperativas num ambiente em que as relações entre empresas vêm-se consolidando há décadas. No entanto, a nosso ver, isso irá depender de uma atenção especial da equipe estadual no sentido de coordenar as articulações necessárias entre as diversas instâncias locais de governo, a maioria delas, até o momento, aparentemente avessas ao projeto político que a experiência de fomento econômico do sistema local de produção coureiro-calçadista traz no seu bojo.

De acordo com Antonio Cruz (2002), os resultados do Programa ECOPOPSOL como um todo são expressivos: "mais de 120 cooperativas foram criadas e desenvolvidas nesse período (de 1999 a 2001), orientadas por princípios autogestionários e estruturadas nos mais diversos ramos da produção e dos serviços. Em número de unidades e em número de trabalhadores, o grosso dessa construção encontra-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, que agrega o Vale do Sinos". Não obstante, Cruz avalia que embora "o trabalho de articulação e organização dos grupos, feitos a partir de demandas organizadas nas próprias comunidades, e potencializados pela ação política dos monitores da ANTEAG", tenha contribuído para a formação de capital social entre os trabalhadores envolvidos, quaisquer tentativas de oferecer formas de eficácia econômica para as iniciativas de economia solidária esbarram numa questão central: "O público-alvo dos programas é composto pelo extrato populacional mais frágil sob todos os pontos de vista: são os deserdados do capital, do co-



nhcimento e do poder. São pessoas que precisam resolver o problema da sua alimentação no dia seguinte, sempre. Que têm muito pouca familiaridade com lápis e papel, que dirá com textos e livros. E cuja capacidade de aprendizagem está diretamente ligada à experiência prática imediata dos conhecimentos adquiridos. Mas ainda não é só: sua cultura é a cultura da subordinação, do clientelismo, do assalariamento, da desproteção, do individualismo. Não é a cultura da coletividade, da solidariedade". O autor conclui que o programa gaúcho (ECOPOPSOL), devido à sua ação formativa tardia e insuficiente, "não foi capaz, nesses anos, de oferecer condições técnicas adequadas para o crescimento das iniciativas apoiadas".

Conforma Cruz elucida em seu trabalho, há aspectos propriamente organizacionais que poderiam ser levados em consideração para futuras ações na região no Vale do Sinos. Evitar a competição entre as organizações que têm sido parceiras do governo estadual é um deles. Adaptar os procedimentos e a concepção dos cursos de capacitação gerencial empreendedora é outro. Porém, o que nos parece muito importante, é atentar para o contexto de economia de mercado no qual essas experiências estão imersas. Aproveitando as sugestões de José R. Tauile, se as novas formas e alternativas de organização social da produção não forem economicamente viáveis, "não adianta fazer considerações ou juízos de valor social (...); nessa hipótese elas somente poderão ser adotadas caso se considere a possibilidade de intervenção do Estado para arcar explicitamente com o ônus de determinados custos sociais" (2001: 8).

Como vimos, a contar pelo que afirma a literatura especializada, pelos recentes processos desencadeados no Vale do Sinos, e em virtude da ambição e abrangência do projeto de governo, embora a proposta de intervenção econômica na cadeia produtiva coureiro-calçadista já tenha dado os seus primeiros passos, ainda há um longo caminho a trilhar. Mas acreditamos que a descontinuidade administrativa, sinalizada com a perda da governadoria do Rio Grande do Sul em 2002, tenderá a comprometer um possível melhor afinamento dos atores locais e uma nova congregação de forças sociais que possam colaborar para o futuro sucesso de empreendimentos solidários e autogestionados naquela região.

## Referências bibliográficas

AZAÏS, Christian. *Firm, district industriel et travail: contribution a l'elaboration d'une theorie economique du territoire*. Amiens: Universidade de Picardie Jules Verne, jun 2001. Disponível em [www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br).

BOCAYUVA, Pedro C. C. "Incubadora tecnológica de cooperativas populares da COPPE/UFRJ". In: CAMAROTTI, Ilka & SPINK, Peter (orgs.). *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. São Paulo: FGV Editora., 2001.

CRUZ, Antonio. *Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária*. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em [www.ecosol.org.br](http://www.ecosol.org.br).

GAIGER, Luiz I. *O trabalho ao centro da economia popular solidária*. Trabalho apresentado ao 23º. Encontro Anual da Anpocs (GT Trabalho e Sociedade), Caxambu: outubro, 1999a. Disponível em [www.ecosol.org.br](http://www.ecosol.org.br).

\_\_\_\_\_ (coord.), BESSON, Marinês; LARA, Fernando M. & SOMMER, Ivan. *A economia solidária no Rio Grande do Sul: viabilidade e perspectivas*. Cadernos Cedope (Série Movimentos Sociais e Cultura, 15). São Leopoldo: UNISINOS, 1999b. Parcialmente disponível em [www.ecosol.org.br](http://www.ecosol.org.br).

GALVÃO, Claudia A. *Sistemas industriais localizados: o Vale do Paranhana – Complexo Calçadista do Rio Grande do Sul*. Brasília: IPEA, 1999. Textos para discussão n° 617. Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

GORINI, Ana P. F. & SIQUEIRA, Sandra H. G. *Complexo coureiro-calçadista nacional: uma avaliação do programa de apoio do BNDES*. 2002. Disponível em [www.bndes.gov.br/conhecimento/bnset/set904.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/bnset/set904.pdf).

GUIMARÃES, Gonçalo. *Integrar cooperativas*. São Paulo: UNITRABALHO / CUT, 1999.

MEYER-STAMER, Jörg. *Estratégias de desenvolvimento local e regional: clusters, política de localização e competitividade sistêmica*. São Paulo: Ildes, setembro, 2001. Disponível em [www.fes.org.br](http://www.fes.org.br).

SCHMITZ, Hubert. Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry. In: *Journal of Development Studies*, London, Vol. 31, n° 04, 1995a.

\_\_\_\_\_. "Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster". In: *World Development*, vol. 23, n° 1, 1995b.

\_\_\_\_\_. *Responding to Global Competitive Pressure: Local Cooperation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil*. Brighton: Institute of Development Studies, Working Paper n° 82, 1998. Disponível em [www.ids.ac.uk/ids/](http://www.ids.ac.uk/ids/).

SINGER, Paul & SOUZA, André R. *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

TAUILE, José R. *Do socialismo de mercado à economia solidária*. 2001. Disponível em [www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) e em [www.ecosol.org.br](http://www.ecosol.org.br).

# Sistema local de produção: uma experiência em construção no setor moveleiro da região serrana do Rio Grande do Sul

**Antonio José R. de Brito**

Economista e Mestre em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), atualmente diretor da Secretaria de Relações do Trabalho da Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP.

## Introdução

O objetivo dessa pesquisa é registrar e analisar a experiência gaúcha de constituição do Sistema Local de Produção (SLP) do setor moveleiro, a partir do registro dos valores, das percepções, dos sentimentos e dos juízos de diferentes atores.

Trata-se, portanto, de fazer aparecer, diante dos olhos de cada leitor, um acontecimento vivido e testemunhado por uma série de pessoas, que estão realizando cotidianamente um projeto constituído de múltiplos fenômenos, e sob múltiplos olhares.

Para alcançar esse objetivo, trabalhamos com dados, informações, opiniões e análises no limite das perspectivas da percepção de cada pessoa que contribuiu para a realização desse trabalho.

Nesse texto, abordamos, para começar, o processo de modernização tecnológica ocorrido a partir da década de 80 que colaborou para que os atores ligados ao setor moveleiro tomassem consciência de que estavam desarticulados; de que poderiam ter-se associado à tentativa de buscar financiamento e desenvolver tecnologia nacional, o que baratearia e consolidaria o processo de modernização, de forma independente e em termos nacionais. Em um segundo momento, consideramos as tentativas de articulação, feitas pelos atores, e que foram reforçadas por iniciativas governamentais, principalmente pelo Programa de Apoio a Sistema Local de Produção (SLP). Esse programa de pesquisas e oficinas – de que se trata, na última parte desse documento –, instaurou o processo participativo, cuja construção ainda está em andamento.

## “É no andar da carruagem que as abóboras se acomodam”

21 Dados da pesquisa realizada pelo IPEA no 1º semestre de 2000 (Castilhos, 2002).

Esse dito popular parece resumir bem a experiência da indústria moveleira da serra gaúcha, considerada a segunda maior do país (só é menor que a indústria moveleira paulista) e a que obteve o maior índice de crescimento de exportação: 37% ao ano entre 1990 e 1997<sup>21</sup>. Para alcançar esse crescimento, o setor investiu em um grande processo de atualização tecnológica.

Com cerca de três mil empresas – a maioria micro e pequenos empreendimentos (96%) –, o setor moveleiro distribui-se nas cidades da serra gaúcha (principal pólo produtor e exportador), nas regiões Nordeste, Metropolitana de Porto Alegre e região central do Estado. Na região da serra, a principal base geográfica é o município de Bento Gonçalves, onde o setor é responsável por cerca de 33 mil empregos diretos, o que corresponde a 60% do total da indústria moveleira do Estado.

No ano de 2001, as indústrias do pólo faturaram cerca de 1,9 bilhão de reais, o equivalente a 22% do faturamento nacional. Também naquele ano, o setor exportou cerca de 153 milhões de dólares, para EUA, Argentina, Reino Unido, Uruguai, França, Alemanha e Países Baixos, principais mercados importadores da movelaria gaúcha.

O pólo moveleiro da serra gaúcha destina cerca de 70% da sua produção ao mercado nacional (principalmente São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina); 16% para o Rio Grande do Sul e 14% para o mercado externo. Sua principal linha de produtos são os móveis seriados para uso residencial e comercial (92%); em seguida vêm os segmentos de móveis para escritório (7%) e de móveis institucionais (1%).

Em termos institucionais, o setor é representado pelo Sindicato das Indústrias da Construção e Mobiliário de Bento Gonçalves (SINDMÓVEIS), o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e Mobiliário de Bento Gonçalves, a Associação das Indústrias de Móveis do Estado do Rio Grande do Sul, o Centro Tecnológico do Mobiliário (SENAI/CETEMO) e a Universidade de Caxias do SUL (UCS/CARVI).

Esse grande impulso econômico que o setor recebeu é resultado do ingresso de novas tecnologias na produção. Segundo o professor Luciano Massoco,<sup>22</sup> duas linhas divisórias demarcam as mudanças pelas quais passou o setor, durante a década de 90: a primeira aconteceu por volta de 1988 e durou até 1992, período em que as grandes e médias empresas investiram intensamente na automatização da linha de produção. Empresas líderes, como a Todeschini e a Florense, saíram de uma produção semi-seriada, com máquinas semi-automáticas, para uma produção totalmente automatizada, com máquinas com comando numérico. Durante esse período

22 Luciano Massoco é vice-presidente do Conselho Gestor do Centro de Gestão de Inovações (CGI) do setor moveleiro. É professor, coordenador de curso e diretor de área da Universidade de Caxias do Sul, campus Bento Gonçalves.

do, as empresas investiram fortemente em tecnologias importadas, o que rapidamente levou a uma dificuldade previsível, mas que não foi prevista: a falta de mão-de-obra qualificada para operar toda aquela tecnologia.

De início, o SENAI/CETEMO treinou os técnicos, sob a suposição de que seria fácil socializar os novos conhecimentos, nas empresas. Essa estratégia não deu o resultado esperado, pois a mudança tecnológica exigia, também, uma mudança qualitativa na postura dos trabalhadores, frente ao novo processo produtivo. Segundo Massoco, os novos empregados teriam de deixar de ser meros carregadores automatizados da máquina, e passar à condição de "colaboradores da empresa no sentido de que eles pensassem no que eles estavam fazendo, para poder agregar valor" ao produto. Essa nova postura exigia mais mudanças na postura do empresário, do que do trabalhador.

Assim, a partir de 1994, as empresas paulatinamente passaram a priorizar a qualificação dos recursos humanos, embora não uniformemente. Adotou-se um sistema pelo qual o SENAI/CETEMO seria o responsável pela formação do pessoal para o chão-da-fábrica; e a Universidade (UCS/CARVI), em parceria com outras entidades, seria responsável pela formação da elite de comando da produção moveleira. Com esse objetivo, foi criado o curso "Produção Moveleira – Tecnologia", de nível universitário, com duração de três anos e meio. Dessa divisão surgiu rapidamente outro problema previsível, mas não previsto: como formar o profissional intermediário entre esses dois segmentos, a elite e o chão-da-fábrica?

Por volta de 1998, técnicos e empresários do setor passaram a discutir meios para construir e distribuir os vários conhecimentos indispensáveis para todos os trabalhadores do setor, do chão da fábrica até a alta administração. Resultado dessa discussão foram vários cursos de pós-graduação, criados na Universidade. Feitos inicialmente em duas edições, esses cursos tinham como principal clientela-alvo, trabalhadores diretamente ligados à indústria e que tivessem condições de formação de base para poderem acompanhar cursos de especialização. Essas experiências foram sistematizadas e extraíram-se delas os conteúdos que teriam de ser desenvolvidos para os níveis intermediários. Daí em diante, tratou-se apenas de escolher a modalidade pela qual esses conteúdos seriam lecionados (em seminários, cursos de atualização, programas de extensão e a modalidade que está atualmente implantada, que são os cursos seqüenciais). Muitos empresários foram atraídos para esses cursos, os quais, contudo, não receberam qualquer colaboração das entidades do setor.

Durante esses anos, o emprego no setor permaneceu praticamente estacionado. De início, as fábricas aumentaram o número de trabalhadores qualificados, ao mesmo tempo em que mantiveram as antigas linhas funcionando. Contudo, a partir do momento em que foram completamente substituídos os antigos processos e evidenciou-se que bastava um trabalhador

para operar até duas máquinas, começou o processo de redução no número de empregos. Essa mão-de-obra 'excedente', no entanto, permaneceu no setor: já não como empregados, mas como micro e pequenos empresários.

Durante esse período de reestruturação, as micro e pequenas empresas (MPE) permaneceram praticamente à margem do processo de migração tecnológica e acabaram por 'herdar', em muitos casos, as máquinas antigas, que estavam sendo substituídas nas grandes empresas. E elas também, num dado momento do processo de modernização, viram-se ante a necessidade de buscar capital para investir em modernização do maquinário, para poder continuar a atender à demanda das grandes firmas. O setor recorreu a todas as linhas de financiamento existentes: FINAME, BNDES, etc. e, assim, construiu o pólo moveleiro mais moderno de toda a América Latina.

Na opinião de Massoco, esse processo colaborou para acentuar a visão individualista do empresário da região. Para Massoco, "o empresariado gaúcho não se preocupou com o fato de que toda vez que a máquina pára, o técnico tem que vir da Alemanha, pois não temos técnico em eletrônica aqui. Quando o empresário foi, ele foi totalmente isolado, com uma ação totalmente desconectada com o meio e por outro lado, não foi só por culpa dele. As instituições nessa época estavam em berço esplêndido (...). O erro principal foi a busca individualizada do nível tecnológico".

Foi durante esse processo, quando as próprias empresas viram-se forçadas a compreender melhor a dinâmica do setor tanto em termos locais como em termos nacionais, que teve início um significativo processo de produção de informações e conhecimentos sobre o setor. Até 1995 – em termos mais amplos, até 1998 –, o setor era um "ilustre desconhecido" para as agências nacionais de fomento e investimento.

Essa realidade acabou por revelar o quanto eram frágeis as instituições representativas do setor moveleiro, dentro do Estado do Rio Grande do Sul e também em relação a outros Estados. Para Massoco, "o comprometimento dos empresários com a evolução do setor não existia, cada um era preocupado com sua própria empresa. Existia a associação, mas era só fachada, era só na hora do dissídio, na hora da formalidade. Pensar no grupo... isto não aconteceu".

De fato, a mudança teve de começar de dentro das instituições existentes. Em Bento Gonçalves, a primeira mudança ocorreu no próprio sindicato patronal, quando um grupo de empresários resolveu investir em novas apostas, dentre as quais cuidar de organizar o setor moveleiro, em termos mais consistentes. Nesse momento, exceto no caso das empresas líderes, a desarticulação era tão grande que sequer se conheciam as razões pelas quais faltava matéria-prima, ou por que parecia impossível exportar.

Em 1995, o sindicato patronal destacou duas pessoas para o trabalho de consolidar informações sobre o setor, nos planos nacional e estadual; e os empresários passaram a participar mais ativamente dos governos do

Estado e federal; precisaram de quase três anos para serem conhecidos. Neste momento, já se instaurara o debate sobre qual seria o problema do setor; ou seja, qual seria o foco principal do setor, que justificasse parcerias bem consolidadas? Equacionadas essas questões, começou a fase de elaborar projetos; e instituíram-se cargos de diretores executivos, nas entidades de representação, para implantar esses projetos, estabelecer contatos, e articular técnicas e políticas.

## Separando o joio do trigo

Ao buscar abrir canais de diálogo com o governo estadual, os representantes do setor moveleiro gaúcho já tinham informações consolidadas e propostas; e encontraram boa receptividade do governo, particularmente da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI/RS).

Nesse momento, o governo estadual estava implementando o Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção (SLP), sob coordenação da SEDA/RS. As diretrizes básicas do programa eram as seguintes:

- apoio e dinamização da matriz produtiva existente;
- fomento a investimentos estratégicos;
- apoio à organização de atividades associativas (Castilhos, 2002).

O setor moveleiro da serra gaúcha, além de ter peso considerável na economia do Estado, reunia condições bastante favoráveis para que ali se desenvolvesse um Sistema Local de Produção: já havia considerável organização industrial, um grau relativo de concentração regional da cadeia produtiva, reuniam-se lá importantes instituições de ensino e de pesquisa que, em prazo médio, poderiam valorizar uma dinâmica endógena de desenvolvimento.

É importante observar que o objetivo de "apoiar as empresas na assimilação das diferentes formas de aprendizado, tendo como base o estabelecimento de relações de cooperação e solidariedade", era semelhante ao movimento interno do pequeno grupo de empresários do setor moveleiro, também amparado nos princípios de cooperação e solidariedade. Essa semelhança possibilitou o diálogo e permitiu que se construísse uma relação de confiança entre empresários, representantes da universidade local e o governo do Estado.

O grupo local originário procurou ampliar o número de empresas interessadas para poderem realizar a primeira etapa desse projeto: elaborar um diagnóstico das dimensões produtivas, de aprendizagem e institucionais.

Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) no primeiro semestre de 2002 serviu como elemento de diagnóstico para a realização da primeira etapa do processo de implantação dos SLP.

No primeiro semestre de 2002, o IPEA pesquisou 19 empresas do setor, para analisar o processo de capacitação produtiva e inovativa do arranjo

moveleiro da serra gaúcha, tendo em vista as formas de cooperação e os mecanismos de aprendizagem interativa que envolviam diferentes segmentos de atores e desenhos institucionais presentes no arranjo. Essa pesquisa apontou um considerável grau de discrepância entre micro e pequenas empresas de um lado, e médias e grandes empresas de outro, principalmente no que diz respeito à capacitação inovativa e competitiva. Nesse estudo, o segmento das grandes e médias empresas, os fatores considerados muito importantes para capacitação inovativa foram: a incorporação de novos equipamentos (91%), a alteração do desenho/estilo (73%) e a nova configuração da planta industrial (63%). Em seguida, introduziram-se novas técnicas organizacionais e novas matérias-primas, etapas referidas por 36% das empresas. Dos itens pouco importantes, destaca-se a adoção de células de produção no processo produtivo (27%). Para as micro e pequenas empresas (MPE), destacou-se como mais importante a incorporação de novos equipamentos e de novos produtos (63%). Já a construção de nova planta industrial, introdução de *just-in-time* externo e adoção de células de produção foram consideradas sem importância.

É importante destacar que as MPE estão mantendo seus mercados e/ou ampliando-os, através da promoção de investimentos na aquisição de novas máquinas, e também através da diversificação de sua produção com o lançamento de novos produtos. Elas não apresentaram o mesmo grau de preocupação com o *design* dos produtos, pois 50% delas consideraram sem importância esse quesito.

Um outro dado da pesquisa que chama a atenção diz respeito às fontes de inovação. Cerca de 81% das médias e grandes empresas consideraram sem importância: as universidades e os centros tecnológicos localizados no exterior; o departamento de P&D da empresa localizado fora do país; e o departamento de P&D da empresa situado em outras regiões. Por outro lado, consideraram como fontes mais importantes: os clientes; a aquisição de novos equipamento vindos de fornecedores externos (63%); e a participação em congressos e feiras comerciais e industriais realizadas no exterior (54%). Também para as micro e pequenas empresas as principais fontes de inovação são: os clientes (87%), seguidos dos congressos e feiras realizados no Brasil; a troca de informações com empresas do setor na região e a aquisição de novos equipamentos de produtores nacionais, ambas com 50%. Foram consideradas como fontes sem importância: as universidades e os centros tecnológicos localizados no exterior; as universidades e os centros tecnológicos localizados em outras regiões; as consultorias especializadas localizadas no exterior; os departamentos de P&D localizados no exterior; e os departamentos de P&D da empresa na região. Merece destaque a constatação da baixa importância que essas empresas atribuem às universidades e aos centros tecnológicos localizados na região.



Outro dado bastante significativo diz respeito aos fatores locais, considerados sem importância para o conjunto das empresas: a existência de programas governamentais (68%); a proximidade com os consumidores (57%); a proximidade com fornecedores de insumos (31%).

A partir dos resultados dessa pesquisa, realizaram-se as oficinas de trabalho, como teste para validar ou não o diagnóstico apresentado e como contribuição para elaborar informações sobre o objeto pesquisado.

Essa etapa do projeto incluiu quatro oficinas de trabalho e mais o Seminário de lançamento do Programa. As oficinas foram: (1) validação de um diagnóstico; (2) definição de ações da dimensão técnico-produtivas; (3) definição de ações da dimensão institucional; e (4) encaminhamento de ações. Todas as oficinas foram realizadas no prazo de um mês<sup>23</sup>.

Do trabalho dos que participaram das oficinas resultaram 27 ações, definidas e agrupadas em três eixos: (a) técnico-produtivo; (b) técnico-produtivo e institucional; e (c) institucional.

O eixo técnico-produtivo foi dividido em três tópicos: desenvolvimento de produto; qualificação da mão-de-obra; e estrutura de fornecimento.

No eixo técnico-produtivo institucional demarcou-se um único tópico: rede local de empresas e relações de cooperação.

No eixo institucional, demarcaram-se dois tópicos: relações de aprendizagem e capacitação tecnológica.

Para cada um desses tópicos, definiram-se ações, metas, responsável e equipe técnica, valor estimado e o prazo-limite para realizar a atividade.

O processo participativo que marcou a construção desse SLP é, na verdade, um elemento intrínseco ao próprio sistema – a democratização do arranjo, é ponto fundamental para a construção de um sistema. Nesse momento, as empresas e as diversas entidades representativas do setor moveleiro da serra gaúcha descobriram um novo valor ou uma nova perspectiva para o Estado que, através deste projeto, potencializou um processo de reorganização política e econômica do setor. Para Luciano Massoco “o mais positivo [deste processo] é enxergar o conjunto e não mais individualmente, ou seja, podemos perceber efetivamente que o setor está conseguindo crescer de uma maneira mais sólida. É interessante essa questão do relacionamento”.

Para Clarice Castilhos, esse papel estatal, de articulador, é de fato fundamental. Segundo ela:

“a participação do Estado é fundamental, se for um Estado popular e democrático. Se ele tiver uma representação, se tiver esse foco de ampliação de criação de condições de igualdade, melhor distribuição de renda, distribuição regional etc. Se tiver esse foco, a participação do Estado é fundamental porque ele ajuda a democratização do arranjo, que vem a se transformar em sistema. Ele

23 No conjunto das oficinas, participaram representantes de 11 empresas, dentre as quais grandes, médias e pequenas; representantes do Governo Estadual tanto da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI), como também a Secretaria da Fazenda, a Secretaria da Agricultura e outros departamentos afins; e representantes das instituições de apoio: BANRISUL/Design, Sindicato dos Trabalhadores do Mobiliário de Bento Gonçalves, SINDMÓVEIS de Bento Gonçalves, o Sedaí/CETEMO, o Sindicato das Indústrias do Mobiliário de Lagoa Vermelha, o SEBRAE, a MOVEERGS (Associação estadual do setor), O Banco Regional de Desenvolvimento, a Universidade de Caxias do Sul, e o Núcleo de Extensão Empresarial (SEDAI/RS E UCS).

vem a ser sistema quando essas instituições passam a dialogar (empresas, universidades, escolas), quando eles passam a interagir, e essa interação resulta em proveito para todos<sup>24</sup>, pelo menos para uma parte significativa. Esse conceito está ligado a uma política industrial, a uma política de desenvolvimento que vise à distribuição da renda e ao desenvolvimento sustentável”.

## Centro Gestor de Inovação

O processo de elaboração participativa e coletiva do plano de trabalho deixou um importante instrumento de articulação do setor e de continuidade das ações: o Centro Gestor de Inovação (CGI). Esse centro constitui-se num termo de convênio, firmado no final do ano de 2001, e que tem como objetivo envolver os diversos representantes institucionais no processo de refletir sobre a organização da produção, da inovação tecnológica, produtiva e organizacional, visando à aproximação com as instituições de P&D e de educação do setor produtivo, para estimular a produção e a difusão de informações a todo SLP, bem como para propiciar a interação e a cooperação entre os atores locais (Castilhos, 2002). Os Centros Gestores são responsáveis pela gestão dos recursos, particularmente aqueles enviados pelo Estado, que no caso do setor moveleiro, contribuiu com cerca de 400 mil reais.

O Conselho Gestor de Inovação é composto de um Conselho Consultivo, que se reúne a cada seis meses, e por um Conselho Administrativo que se reúne, no mínimo, uma vez por mês. Esse Conselho é composto, principalmente, das entidades mais representativas e atuantes do setor na região. O Conselho Consultivo, além de atuar como mediador no caso de não se chegar a consenso sobre algum projeto ou decisão no Conselho Administrativo, também contribui para ampliar ainda mais a representação dos atores locais, sempre respeitando a dinâmica das entidades locais.

Para Cora Carvalho, técnica da SEDAI/RS e que também acompanha o CGI moveleiro, a criação do CGI e o aporte financeiro do Estado garantiu a confiança no projeto do governo estadual. Além disso, o CGI, segundo aquela técnica, garantiu também uma maior comunicação entre o governo estadual e as empresas.

É no espaço do CGI que as ações de fato são acompanhadas, realizadas, avaliadas e garantidas. Contudo, a criação dos pequenos grupos, passa pela disponibilidade e vontade das pessoas, que têm, pelo menos, de querer conversar. O participante, para Massoco,

“(...) tem que encontrar ações, ter informações e saber que está valendo a pena participar. Esse é o grande desafio, fazer a busca pelo empresário e ele entender que uma vez por mês ele pode dar uma ou duas horas para se reunir com seus colegas e

discutir assuntos que são problemática comum. E entender que a obrigação dele não é chegar a uma solução, é botar a problemática, tentar limpar, para ver o que de sínteses tem de ser trabalhado, e a partir desse momento buscar um encaminhamento, ou seja, vir para a entidade maior, dar para a entidade essa informação (...) e essa entidade vai descobrir que essa necessidade é igual a do outro grupo, e, por conseguinte, ela junta essa necessidade, e vai se articular com o governo, mais outro parceiro. Aí, tu tens solidez".

## Algumas conclusões

Uma questão que parece fundamental, e que foi exposta ainda timidamente pelos informantes, diz respeito ao modo como foi deflagrado o processo de criar um SLP: a formação de um grupo de pessoas dispostas a arriscar-se numa aposta do governo do Estado.

Segundo Luciano Mossoco, dois motivos puderam criar uma dinâmica de confiança que levou à realização do Seminário e das oficinas: o fato de que a Coordenação do programa estava sob a responsabilidade de uma pessoa de formação fundamentalmente técnica mas, sobretudo, que estava em posição de neutralidade em relação aos setores econômicos existentes.

Várias pessoas, entrevistadas e não, revelaram que essa postura política do governo do Estado de não privilegiar qualquer setor ou empresa, e de indicar uma funcionária pública de carreira, de alta capacitação técnica, intelectual e política, neutralizou a desconfiança das empresas, particularmente das micro e pequenas empresas, que sempre haviam saído perdendo nesses contatos com o poder público, que não vivavam ao desenvolvimento local com participação e democracia. Foi prática dos governos anteriores de 1998-2002 nomear representantes de determinadas grandes empresas para organizar programas e projetos que beneficiassem suas próprias empresas ou entidades, resultando no fato de que a grande maioria das entidades locais acabavam por atuar na sua própria região.

Um segundo aspecto destacado diz respeito às pessoas que resolveram apostar nesse projeto. Era importante que houvesse pessoas capacitadas não só tecnicamente, mas que também estivessem envolvidas com a política de desenvolvimento do setor e que conhecessem o peso político das entidades da qual fazem parte. No caso de Bento Gonçalves, Renato Hansen, assessor da MOVEEERGS e do SINDIMÓVEIS; Renato Cádena, do SENAI/CETEMO; e Luciano Massoco, da UCS/CARVI, foram atores estratégicos para que o processo deslanchasse e também para que prosseguisse.

Um terceiro ponto a lembrar é a fragilidade da representação dos trabalhadores. Num determinado momento, o presidente do sindicato de trabalhadores afirmou que a maior dificuldade para que a entidade participasse advinha de não terem assessores e técnicos que pudessem capacitá-los e acompanhá-los nas reuniões eminentemente técnicas. Contudo, destaca Ivo, nunca haviam sido convidados pelo governo para discutir nenhum projeto de desenvolvimento local.

Um quarto aspecto, apontado por Clarice Castilhos, é a alta burocracia do Estado. A dificuldade em construir o convênio para o repasse de recursos para os CGIs, em liberar os próprios recursos, criou situações de constrangimento e de desconfiança com relação às intenções das autoridades do Estado. Curiosamente, essa dificuldade com a burocracia encontrou eco na FIERGS, que orientou seus afiliados a não assinarem o termo de convênio com o governo estadual.

Um quinto aspecto é a ausência praticamente total dos poderes públicos municipais. Todos os entrevistados destacaram a pouca importância dada por prefeitos, vereadores, etc. ao tema e ao processo de construção de uma política de desenvolvimento para o setor. Todos disseram que é necessário repensar o papel das instâncias públicas municipais nesse processo, destacando o fato de que será necessária uma articulação regional de prefeituras, e não uma ação isolada de uma prefeitura que busque o desenvolvimento só para a sua cidade.

Frente a esses cinco primeiros aspectos, fica claro que a viabilidade de constituir uma política de desenvolvimento local, no caso do setor moveleiro gaúcho, não passa apenas pela articulação política – entre os principais atores locais envolvidos e o segmento econômico –, mas passa também pela necessidade de criar uma nova dinâmica no interior das instituições representativas do setor. A dinâmica existente hoje pode ser resultado de algum problema emergente, que atinge a maioria do setor, e pode ser resultado de atitudes pontuais de atores inconformados com uma prática cultural individualista e patrimonialista, historicamente tradicional nessas entidades e instituições.

A experiência de criação de um Sistema Local de Produção a partir do setor moveleiro da serra gaúcha deixa aberta uma questão-desafio, no âmbito das instituições existentes: que institucionalidades podem e devem ser criadas nesse processo, para que se garanta e consolide-se uma prática cultural mais associativista e solidária? Essa é uma resposta crucialmente importante, sobre a qual é preciso refletir, uma vez que as entidades de representação e as instituições atualmente existentes são ainda modeladas por práticas corporativo-individualistas e localistas. Nesse contexto, o que menos importa é que se consolidem (ou não) lideranças e grupos; até que essas relações se alterem profundamente, o interesse dominante continuará a ser a permanência (conservadora) das entidades.

## Referências bibliográficas

- BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- CASTILHOS, Clarice C. *Programa de apoio aos sistemas locais de produção: a construção de uma política pública no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEE,SEDAI, 2002.
- COELHO, F. F. & FONTES, A. *Desenvolvimento econômico local e sustentabilidade institucional: as redes de desenvolvimento local – REDEL*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- FILHO, A. V. & CAMPOS, R. R. Sistemas/arranjos produtivos localizados: conceitos históricos para novas abordagens. In: CASTILHOS, CLARICE C. *Programa de apoio aos sistemas locais de produção: a construção de uma política pública no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEE,SEDAI, 2002.
- FONTES, Angela. *Desenvolvimento econômico local: a diversidade dos instrumentos*. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.
- Governo do Estado do Rio Grande do Sul. *Relatório para o arranjo industrial moveleiro: identificação e análise de Informações sobre os Sistemas Locais de Produção do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: NITEC/PPGA; UFRGS-FAURGS, 2000.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.
- MEYER-STAMER, J. *Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Clusters, Política de Localização e Competitividade Sistêmica*. Policy Paper n.º 28, setembro de 2001. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung-ILDES. Disponível em [www.fes.org.br](http://www.fes.org.br).



# Políticas de desenvolvimento setorial local: o pólo moveleiro de Votuporanga

**Ricardo Cifuentes**

Economista, mestre em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia da UNICAMP, assessor da Agência de Desenvolvimento Solidário, cooperado da Plural Cooperativa e pesquisador do ILDES/Instituto Pólis.

## Introdução

Desde os anos 90, as políticas de desenvolvimento local têm ganhado espaço em diferentes esferas. Baseado em grandes investimentos em setores específicos da economia, as políticas de desenvolvimento nacional mostraram restrições em relação a sua aplicabilidade e compatibilidade com o meio local. As comunidades nas quais esses investimentos foram realizados participaram do processo como meros espectadores; um governo central decide o local e o processo referente à forma como será concretizado o investimento.

Nos anos 80 e 90, desenhou-se um quadro restritivo para a ação dos Estados. De um lado, ocorreu uma diminuição na capacidade de investimento do Estado em grandes projetos de desenvolvimento, motivada principalmente pela ascensão de correntes conservadoras de inspiração neoclássica. De outro lado, a aplicação de políticas monetárias restritivas, baseadas em altas taxas de juros, desestimulou o investimento e, consequentemente, gerou uma elevação no nível de desemprego.

É nesse espaço restrito para as políticas nacionais de desenvolvimento que ganham lugar as políticas locais de desenvolvimento. São vários os instrumentos que os municípios e consórcios de municípios utilizam. Um dos mais usados são os incentivos fiscais que deram origem à chamada "guerra fiscal". Porém, essas políticas vêm-se mostrando insustentáveis no longo prazo, uma vez que os investimentos que se instalam nos municípios que fazem renúncia fiscal geram demandas por serviços públicos e infra-estrutura sem gerar receitas para o poder público para que essas demandas possam ser financiadas.

Em nível local, as chamadas políticas de aglomeração industrial vêm ganhando cada vez mais espaço. Há várias abordagens teóricas a respeito do tema e até mesmo o conceito de aglomeração ou *cluster*, como citam alguns autores, não é consensual na literatura especializada. Essas aglomerações podem ser definidas como um conjunto de empresas de um mesmo setor, instaladas em uma mesma região e que geram externalidades que propiciam um desenvolvimento do setor.

Vários atores locais podem estar envolvidos nessa geração de externalidades que assume, na maioria das vezes, a forma concreta de políticas públicas do desenvolvimento de um determinado setor. No breve estudo que aqui se desenvolve, adota-se um conceito mais amplo de políticas públicas do que aquele que só considera as ações que emanam do poder público em sua forma legal (por exemplo, prefeitura ou Estado). Aqui, portanto, considera-se política pública também a política que emana de uma organização empresarial e está destinada à totalidade dos empresários.

Esse estudo tem como objeto o pólo moveleiro de Votuporanga, na região Noroeste de São Paulo. Mediante entrevistas com algumas instituições importantes no desenvolvimento do pólo, trabalhou-se para identificar as políticas que, em certa medida, explicam seu sucesso. Tratou-se, portanto, de buscar, nos diferentes atores da sociedade, as políticas em que cada um deles contribuiu para que se chegasse ao quadro local atual.

## **A abordagem teórica das políticas de agrupamento setorial/*clustering***

A idéia das políticas de *clustering*, ou simplesmente de agrupamento setorial, remete a ações de cooperação entre empresas de um mesmo setor em uma determinada região. Esses são dois aspectos que aparecem indissociados em toda a literatura especializada, quando se trata de *cluster*: especialização setorial e concentração territorial. Assim, empresas de um mesmo setor estabelecem parcerias, que se concretizam em políticas próprias, que abrangem temas como transferência de tecnologia de gestão, pesquisa tecnológica conjunta, gerenciamento coletivo do risco, ampliação da escala de produção e exploração de novos mercados, além do compartilhamento de recursos que estão sendo utilizados ineficientemente.

A organização da forma de cooperação entre as empresas e organizações locais ocorre geralmente na forma de redes, entendendo redes como um "método organizacional de atividades econômicas através de coordenação e cooperação inter-firmas" (Porter, 1995). Assim, as empresas organizadas buscam atividades nas quais umas se complementem às outras, o que pode ocorrer em duas dimensões: no aspecto técnico e no aspecto mercadológico (Amato Neto, 2000).



No que tange à cooperação técnica entre empresas, ela pode ocorrer nos aspectos inerentes ao processo produtivo, como por exemplo, a execução conjunta de determinadas etapas do processo produtivo, o desenvolvimento de processos de produção e o treinamento da mão-de-obra. Já em relação aos aspectos mercadológicos, a cooperação ocorre com o objetivo de fortalecer a posição das empresas cooperantes no mercado, tanto consumidor como fornecedor. Um exemplo da atuação de redes de empresas junto aos seus fornecedores é a constituição de centrais de compras de matéria-prima, nas quais várias empresas se reúnem para comprar em quantidade maior e ganham maior poder de barganha na negociação do preço. Do outro lado, um exemplo de cooperação inter-firmas para atuar num determinado mercado consumidor é a comercialização conjunta, elevando a escala das empresas e, algumas vezes, utilizando-se de estratégias de *marketing* e marcas comuns.

Porém, aos dois aspectos levantados no parágrafo anterior é necessário ainda adicionar a cooperação que pode ocorrer entre empresas no que tange à gestão dos negócios. Isso ocorre em dois sentidos que são a contratação conjunta de serviços relativos a gestão e a transferência de *know how* adquirido. Existem serviços comuns as empresas que não guardam necessidades de confidencialidade nas informações, como por exemplo, uma consultoria sobre modernização produtiva ou até mesmo, serviços de contabilidade. Condicionada a um maior grau de confiança entre os agentes pode ocorrer uma transferência de conhecimento acumulado na gestão de determinado tipo de empresa. Isso pode concretizar-se com a criação de cursos de capacitação gerencial realizados por um conjunto de empresas e organizações.

A forma como a rede de cooperação será constituída depende fundamentalmente do nível de confiança existente entre os agentes envolvidos. Humphrey e Schmitz<sup>25</sup> argumentam que a necessidade de confiança entre os agentes é derivada da necessidade de gerenciar o risco inerente às operações e ações que serão realizadas conjuntamente. Assim, haveria duas formas de tratar com esse risco entre as empresas. Uma delas seriam as sanções, determinadas através de um contrato; a outra, a confiança.

O que aqui está denominado como "sanções" consiste na elaboração de contratos entre as empresas que garantem a execução do que foi acordado por meio desse instrumento legal, sendo que, se uma das partes não cumprir o que está previsto, ela pode sofrer sanções. Esse tipo de procedimento visa impedir os comportamentos oportunistas que alguns agentes podem ter e que podem inviabilizar uma rede de cooperação. A confiança é outra forma de tratar o risco existente em uma rede de cooperação, porém, diferentemente das sanções, esta é uma opção baseada em uma maior inter-relação e interdependência entre os agentes envolvidos. Nesse caso, não são realizados acordos escritos. É importante salien-

25 Citado em Amato Neto, 2002.

tar que redes nas quais a confiança estabelece os laços, sem a necessidade de acordos escritos, pressupõe-se que já existam redes de relações sociais anteriores.

A abstração teórica realizada por Humphrey e Schmitz ajuda a entender a forma de relação estabelecida pelos agentes que compõem a rede de cooperação. Porém, é necessário considerar a possibilidade da existência desses dois elementos coexistindo na mesma rede. Isso significa dizer que determinados aspectos da cooperação podem basear-se na confiança mútua entre os agentes, enquanto outros aspectos exigem acordo formal (um contrato, por exemplo).

As redes de cooperação e os *clusters* regionais podem ser analisados também em relação a sua verticalidade ou horizontalidade. Esses adjetivos remetem à forma como são estabelecidas as relações sociais e econômicas entre as empresas que compõem o agrupamento.

Uma rede ou agrupamento vertical remete a relações hierarquizadas entre os componentes. Assim, estabelecem-se vínculos entre as empresas que representam a inserção dela na cadeia produtiva, tendo uma estrutura de distribuição de poder determinada pela agregação de valor das empresas nas diferentes etapas produtivas. O exemplo mais ilustrativo desse tipo de agrupamento é a rede de subcontratação. Geralmente, ela ocorre em processos produtivos que podem ser divididos de forma a uma empresa, ou um grupo delas, ficar responsável por essa etapa da cadeia produtiva. Assim, no topo da cadeia e, conseqüentemente, da estrutura hierárquica, aparecem as empresas que agregam maior valor, integrando a produção das empresas subcontratadas.

Os exemplos que a literatura aponta de redes de cooperação vertical indicam a existência de uma grande empresa que demanda por bens e serviços executados por empresas terceirizadas e/ou subcontratadas. Dessa maneira, as pequenas e médias empresas inserem-se de maneira subordinada aos interesses da grande empresa, gravitando em torno dela. Esse modelo de agrupamento tem um elevado risco, pois com a desestruturação da grande empresa, a saúde econômica das pequenas e microempresas integrantes da rede fica seriamente comprometida.

A estruturação das redes e agrupamentos verticalizados passa por políticas que têm de ser capazes de integrar as etapas do processo produtivo de cada uma das subcontratadas e de difundir padrões de produção e de qualidade por toda a cadeia produtiva que está integrada na rede. Políticas de capacitação, treinamento e qualificação da mão-de-obra podem surgir da própria empresa que está no topo da cadeia produtiva, visando a garantir padrões de qualidade e de gestão em todas as etapas subcontratadas do processo produtivo. Em determinadas cadeias pode ser verificada uma política de investimento e de crédito das grandes empresas junto às pequenas e médias empresas subcontratadas visando a garantir a pa-

dronização de peças e processos e garantir o padrão de qualidade almejado pela empresa líder.

Em suma, as políticas geralmente emanam da empresa líder da rede e buscam garantir a compatibilidades entre produtos e processos, além de um determinado padrão de qualidade. Um caso ilustrativo é o que ocorre na agroindústria. Uma empresa líder reúne em determinada região um conjunto de pequenos agricultores capazes de produzir a sua principal matéria-prima. A própria empresa fecha contratos de compra de produtos desses agricultores por um determinado tempo e negocia um financiamento em infra-estrutura junto aos bancos para que os pequenos produtores possam investir em suas terras a fim de respeitar os padrões de qualidade da empresa líder. O exemplo explicita a dependência do pequeno produtor em relação à empresa líder, tanto em relação a aspectos institucionais, como é o caso da relação com o banco, como em relação a aspectos mercadológicos, uma vez que o mercado consumidor do produto oferecido por esse produtor limita-se à empresa líder, dando a ela a vantagem de fixar preços.

As redes de cooperação que se organizam de forma horizontal têm como característica a descentralização do poder de decisão e a criação de relações de interdependência entre os agentes envolvidos. Essa relação se opõe à relação de dependência que existe nas redes verticalizadas. Nas redes e agrupamentos horizontais, é fundamental a cooperação da maior parte dos atores para que as políticas tenham sucesso. Trata-se de um conjunto de empresas de porte semelhante que buscam a implementação de políticas comuns que gerem externalidades positivas para todo o grupo. Dessa maneira, os custos para elaboração e implementação das políticas podem ser diluídos em toda a cadeia, diminuindo assim os impactos sobre as firmas individuais.

São várias as políticas que podem estruturar agrupamentos organizados em redes horizontais de cooperação. Freqüentes na literatura são os exemplos de *clusters* de pequenas e médias empresas que se estruturaram a partir de consórcios de pesquisa tecnológica. Geralmente, esse tipo de política exige um investimento elevado o que impossibilita sua execução por pequenas empresas atuando isoladamente. Porém, em um consórcio, ou outra forma de cooperação, é possível diluir esses custos. Um outro exemplo de política que pode ser aplicada na formação de redes horizontais são as políticas de estruturação de estratégias de mercado, como as de *marketing*. Um conjunto de empresas pode criar uma marca e conseguir visibilidade no mercado e escala para atender a demanda. Esse caso é muito recorrente na indústria de confecções, que freqüentemente recorre ao *marketing* regional, realizando feiras em grandes centros urbanos.

Várias são as considerações a serem feitas nos avanços e tropeços teóricos a respeito das políticas de *clustering* e sua inserção na construção

de políticas que promovam o desenvolvimento local. Mas as evidências empíricas e alguns casos ilustrativos permitem visualizar uma série de políticas que podem atuar de forma decisiva em diversas comunidades e regiões. De qualquer maneira, é importante salientar que os casos ilustrativos e evidências empíricas aplicam-se à realidade de determinada região. É necessário adaptar e construir novas políticas aptas à realidade na qual se queira atuar.

## **Experiências de políticas de aglomeração**

Ilustram-se aqui algumas destacadas experiências internacionais de políticas de *clustering* com o objetivo de fornecer subsídios para analisar a experiência do pólo moveleiro de Votuporanga. Metodologicamente, é importante destacar que, devido ao recente interesse histórico a respeito desse tipo de política integrada ao desenvolvimento local e também devido à grande heterogeneidade de políticas, processos e resultados, torna-se interessante dedicar alguma atenção à descrição e análise de experiências internacionais.

Uma das experiências internacionais que sempre aparece como pioneira na literatura especializada é a da Terceira Itália. Nessa região, desenvolveu-se uma grande rede de cooperação entre pequenas e médias empresas do setor têxtil e de calçados de maneira horizontal. As políticas que estruturaram o desenvolvimento dessa região basearam-se na formação de consórcios de empresas que tinham entre seus objetivos fornecer provisão financeira às empresas, além de serviços de *marketing* (Amato Neto, 2000). Assim criou-se uma rede de empresas que se caracterizavam por uma grande flexibilidade e maior capacidade de inovação de produtos e processos.

A região de Baden-Württemberg, na Alemanha, experimentou a partir da década de 70 um desenvolvimento que contrastava com a situação de deterioração econômica que vários setores econômicos experimentavam. Constituiu-se na região uma rede de pequenas e médias empresas especializadas em fornecer componentes para a grande indústria mecânica e eletrônica. Os sistemas de subcontratação na região contaram com a contribuição do poder público que se ocupou de incentivar a coordenação dos processos de intercooperação entre as firmas, além de promover políticas de apoio à qualificação de trabalhadores e abertura de linhas de crédito para novas empresas. Essa pode ser considerada uma estrutura intermediária entre um modelo horizontal e vertical, uma vez que, apesar de as pequenas e médias empresas serem, em geral, subcontratadas de grandes empresas, elas são numerosas e a grande quantidade de empresas que subcontratam as empresas menores fazem com que a estrutura de mercado não seja tão concentrada.

O caso das redes de subcontratação do Japão demonstra um maior grau de verticalização das relações produtivas. Os agrupamentos de empresas nesse caso estão organizados em estruturas piramidais; no topo há uma empresa-mãe que é responsável pela montagem final do produto. Nos níveis intermediários estão as empresas fornecedoras de matérias primas e componentes utilizados na montagem do produto final. Na base estão as pequenas e microempresas que realizam tarefas de menor conteúdo tecnológico. O poder público no Japão, ainda nos anos 50, atuou de maneira decisiva no funcionamento dessas redes através da elaboração e implementação de uma legislação específica para regular o seu funcionamento, buscando atenuar as possibilidades de que as empresas componentes da base das pirâmides fossem prejudicadas em relação a seus pagamentos.

Há ainda exemplos de formação de agrupamentos empresariais em países em desenvolvimento. No Chile, a partir dos anos 90, têm sido estabelecidas algumas redes de cooperação entre pequenas e médias empresas incentivadas por um programa governamental que atua na concessão de crédito e na capacitação e qualificação dos pequenos empreendedores. Na mesma linha atua a experiência ocorrida no México a partir do final dos anos 80, quando o governo criou uma instituição financeira com o objetivo de fazer o repasse de linhas de crédito para pequenas empresas inseridas em redes de cooperação. Nos dois casos, as empresas também se organizaram em consórcios visando a atuar em mercados mundiais.

## **O pólo moveleiro de Votuporanga**

A indústria moveleira no Brasil conta hoje com aproximadamente dez mil estabelecimentos produtores, a maior parte dos quais são pequenas e microempresas (algumas familiares). Essa indústria já está instalada no Brasil desde o início do século e, atualmente, as empresas moveleiras brasileiras são responsáveis por abastecer cerca de 90% do mercado nacional e têm sua produção focada nos móveis residenciais de madeira. Os primeiros pólos produtores de móveis no Brasil surgiram entre a década de 50 e 60, na Grande São Paulo e em Bento Gonçalves, no Estado do Rio Grande do Sul. Grande parte desse pioneirismo pode ser atribuído à presença de imigrantes europeus, principalmente italianos, que instalaram marcenarias familiares.

Apesar de as empresas menores serem predominantes nessas indústrias podem-se destacar algumas grandes empresas que atuam em um determinado tipo de produção e em determinados canais específicos de mercado, diferentes das pequenas e médias empresas. As grandes empresas atuam na produção de móveis retilíneos e padronizados que são fornecidos para grandes comerciantes e cuja marca é fortemente promovida. Enquanto isso, as

pequenas empresas atuam no segmento de móveis sob encomenda, com produtos não-padronizados, atuando com um diferencial de preço em relação a outras empresas (Santos, Pamplona & Ferreira, 1999).

Mais recentemente, nas décadas de 70 e 80 surgiram outros pólos moveleiros no país, dentre os quais se destacam o de Ubá, em Minas Gerais; Arapongas, no Paraná; e os pólos moveleiros da região Noroeste de São Paulo onde, além do pólo moveleiro de Mirassol, está localizado o pólo moveleiro de Votuporanga.

Enquanto a maior parte dos pólos moveleiros formados depois da década de 80 no Brasil contaram com algum tipo de política pública governamental, principalmente dos governos municipais, a estruturação do pólo de Votuporanga ocorreu por iniciativa dos empresários locais, com a implementação do projeto chamado Interior Paulista *Design* (Pólo IPD).

Existem indústrias moveleiras instaladas na região de Votuporanga desde a década de 50. No entanto, elas ainda não constituíam um pólo, no sentido de existir um *cluster* ou agrupamento de empresas que desenvolvessem políticas comuns para o fortalecimento do setor na região. De fato, isso só ocorreu em meados da década de 90. Na tabela abaixo, pode-se verificar a expansão da indústria moveleira na região de Votuporanga, entre 1994 e 2001.

#### **Estabelecimentos e empregados do setor moveleiro na Região de Votuporanga por tamanho de estabelecimento – 1994 a 2001**

	Estabelecimentos		Empregados	
	1994	2001	1994	2001
0 empregados	11	18	0	0
até 4 empregados	25	58	64	124
5 a 9 empregados	16	31	109	213
10 a 19 empregados	21	42	293	578
20 a 49 empregados	10	40	299	1294
50 a 99 empregados	6	9	378	549
100 a 249 empregados	3	2	528	399
250 a 499 empregados	0	1	0	264
	<b>92</b>	<b>201</b>	<b>1671</b>	<b>3421</b>

Fonte: RAIS/TEM.

Pode ser verificado na região um intenso crescimento das empresas moveleiras na segunda metade dos anos 90. É interessante observar que boa parte do crescimento ocorreu entre as pequenas e médias empresas. Outro fato interessante a ser observado é a importância da indústria moveleira no emprego de trabalhadores na região. Em 1994, esse setor empregava 12,83% da força de trabalho local. Já em 2001, a indústria moveleira é responsável por 16,5% das fontes de emprego na região.

O desenvolvimento do setor moveleiro na região, que culminou com a formação do pólo e de políticas próprias para o setor, foi iniciado por iniciativa empresarial local, mediante a organização de produtores de móveis e sua posterior articulação com outros atores do setor industrial visando a formular e implementar políticas próprias para o setor.

Ainda nos anos 50, instalou-se em Votuporanga a indústria Davanço, considerada a precursora da expansão do setor moveleiro na região. Desde essa época, até aproximadamente a metade da década de 70, ocorreu um crescimento de empresas moveleiras na região que tinham como origem os próprios empregados das grandes empresas locais. Esse é um processo que gerou e ainda gera a formação de novas empresas na região: os empregados das grandes empresas moveleiras tornam-se independentes e montam suas próprias marcenarias.

Em meados dos anos 70, começa a desenhar-se a organização institucional que mais tarde seria decisiva na implementação de políticas de agrupamento industrial na região. As empresas moveleiras estavam representadas na Associação Comercial e Industrial de Votuporanga. Porém, devido à força que o comércio tinha e ainda tem na região, as políticas e ações da Associação estavam bastante direcionadas para o setor comercial. As indústrias sentiam a necessidade de implementar políticas próprias para o setor, especialmente para a movelaria, que já apresentava uma expansão considerável, para que essas políticas atuassem junto aos problemas de gerência e de organização da produção daquelas empresas.

Assim, em meados da década de 70, o setor industrial desligou-se da Associação Industrial e Comercial de Votuporanga e foi criada a Associação Industrial da Região de Votuporanga (AIRVO), que atua em Votuporanga e também nas cidades limítrofes. A AIRVO começou então a elaborar políticas de incentivo à atividade industrial na região. É importante destacar que a criação da AIRVO não significou um rompimento com a Associação Comercial de Votuporanga. As duas instituições têm uma relação de parceria entre si.

Alguns problemas pertinentes à indústria moveleira de Votuporanga e região foram identificados pela AIRVO. A maior parte dos problemas que impediam ou dificultavam o crescimento das pequenas e médias empresas, advinha do fato de que a origem de seus proprietários lhes dava uma formação que permitia o domínio das etapas de produção. De fato, a maior parte dos empresários do setor moveleiro haviam atuado como empregados das linhas de produção de grandes empresas do setor. Porém, lhes faltava ainda conhecimentos nas áreas de gerência e planejamento da produção, além de um melhor conhecimento de formas de inserção no mercado.

Ainda na década de 80, foi realizada a primeira tentativa de formar um pólo moveleiro na região. Mas a tentativa foi frustrada, porque o

empresariado local não estava comprometido com a idéia de desenvolver uma rede de cooperação entre as empresas.

Na década de 90, um grupo de empresários tomou a iniciativa de estruturar o pólo moveleiro. A necessidade de implementar políticas que garantissem a sobrevivência das empresas motivou a cooperação inter-firmas. Muitas das empresas que já tinham problemas derivados da falta de capacitação gerencial viram esses problemas agravarem-se e resultarem em uma diminuição da produtividade e, conseqüentemente, em uma redução do nível de rentabilidade do negócio. Assim, estruturou-se o pólo moveleiro a partir da iniciativa de uma pequena parte das empresas, cerca de seis empresas, e com o apoio da AIRVO que iniciou um processo de articulação institucional e de busca de parcerias para concretizar ações que enfrentassem esse problema.

Identificando o principal problema como sendo a capacitação gerencial do empresariado local e a qualidade dos processos de gestão iniciou-se a articulação de uma política de qualificação profissional própria, mediante a constituição de um centro de formação que gerasse e transmitisse conhecimentos sobre gestão da produção moveleira. Para isso, foi utilizado como referência o Centro de Tecnologia do Mobiliário (CETEMO), do Rio Grande do Sul. Os pequenos e médios empresários de Votuporanga pretendiam implantar uma instituição do mesmo gênero na região.

As articulações para a instalação de um centro de qualificação profissional especializado iniciaram-se em 1995, com a demanda dos empresários e da AIRVO. Foram feitas articulações junto a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que assumiram o compromisso de instalar um centro de capacitação no município. Dificuldades financeiras, contudo, impediram que o centro fosse instalado imediatamente. Continuando o processo de articulação institucional, os empresários obtiveram, por concessão, um espaço físico para instalar o centro, graças a um convênio com a Fundação Votuporanguense de Educação e Cultura (FUVEC). A FIESP auxiliou na compra de máquinas e equipamentos e a gestão do centro ficou a cargo do SENAI. O SEBRAE também participou, com a contratação de técnicos do CETEMO do Rio Grande do Sul; e também utilizaram-se recursos vindos do Ministério de Educação e Cultura.

Assim, mediante esse processo de articulação que envolveu diversos atores da comunidade local, além de governos e entidades nacionais, foi constituído o Centro de Formação Profissional da Madeira e do Mobiliário (CEMAD). O Centro foi constituído em 2001 e, portanto, ainda não é possível avaliar o impacto desta iniciativa no pólo moveleiro. Mas atualmente o CEMAD já está formando turmas de 32 alunos no curso técnico em movelaria e nos cursos de Educação Profissional Básica – Aprendizagem Industrial (EPB-AI). O conhecimento sobre tecnologia na produção de móveis que anterior-



mente estava disperso nas diversas unidades industriais é sistematizado na grade curricular que o CEMAD oferece aos alunos. Assim, espera-se que o processo de capacitação e treinamento dos trabalhadores contribua para elevar o grau de eficiência nos recursos alocados na produção.

A grade curricular e os conteúdos dos cursos oferecidos pelo CEMAD buscam não somente transmitir o conhecimento técnico do processo produtivo de móveis de madeira, estofados e de metal. O curso também oferece disciplinas que incentivam o empreendedorismo dos treinandos e a capacidade de gestão desses trabalhadores. Conteúdos que remetem a conceitos e estratégias de gestão da produção, gestão comercial e *marketing* estão presentes nas disciplinas.

Além do CEMAD, há outra iniciativa de qualificação da mão-de-obra no município de Votuporanga que merece destaque. Trata-se do Curso Superior em Tecnologia da Produção Moveleira, oferecido pela Fundação Educacional de Votuporanga (FEV). Esse curso também é uma experiência recente e a primeira turma formou-se em 2001. Praticamente todos os alunos conseguiram colocação na indústria local (80% dos alunos já estavam empregados quando iniciaram o curso, buscando melhor qualificação profissional).

De fato, o curso tem como objetivo qualificar os profissionais em aspectos relativos a gestão de negócios e do processo produtivo de móveis, formando assim trabalhadores capacitados para as funções de supervisão e gerência de processos. Os conteúdos do curso são avaliados não só pelo Ministério de Educação e Cultura, como também pelo setor produtivo local.

No caso do curso superior em Tecnologia da Produção Moveleira, são oferecidas 50 vagas (nem todas preenchidas, até o presente). A avaliação feita pela coordenação do curso é de que a maior parte das empresas moveleiras de Votuporanga são de pequeno porte e por isso têm maior dificuldade em compreender a importância de processos de gestão profissionais. Isso reflete em parte a própria constituição do pólo moveleiro na região. Segundo a AIRVO, várias empresas do setor não estão integradas às políticas locais para o fortalecimento da produção moveleira. Isso seria explicado, ao menos parcialmente, pela falta de compreensão por parte dos empresários resistentes da importância de processos de capacitação e de políticas de cooperação inter-firmas.

Como pode ser observado nos parágrafos anteriores, as políticas de capacitação profissional que estão em curso no pólo moveleiro de Votuporanga são recentes, datando praticamente do início desta década. O processo de articulação necessário para implementar as políticas é sem dúvida um fator agregador da rede institucional e do agrupamento de empresas na região e o início desse processo data de meados dos anos 90. Naquela época também foram implementadas outras políticas que contribuíram para o sucesso das empresas da região.

Uma das políticas implementadas nos anos 90 foi a política de qualidade. Vinte e quatro empresas da região iniciaram um processo de qualificação para obter a certificação ISO 9002, mediante convênio com o SEBRAE e com o apoio do PROEP/MEC. Atualmente, seis empresas do pólo moveleiro de Votuporanga já possuem a certificação (46% das 13 empresas moveleiras brasileiras certificadas).

Além disso, iniciou-se um programa para melhoria do *design* das peças de movelaria da indústria local, com vistas ao mercado externo. Graças a um projeto apresentado ao FINEP, iniciaram-se serviços de consultorias para promover a internacionalização do produto. Até 1998, a produção de móveis de Votuporanga não estava presente no mercado internacional (Ferreira, 1998). Atualmente, vem sendo promovida a formação de consórcio entre 12 empresas de diferentes tamanhos para, graças a um projeto apresentado à Agência de Promoção das Exportações (APEX), promover o comércio internacional de seus produtos.

A elaboração de projetos é assessorada pela AIRVO. Além disso, a Associação Industrial tem proposto várias iniciativas, adotadas pelas indústrias, como a Central de Compras e a constituição de uma cooperativa de crédito voltada ao setor. Atualmente, a Prefeitura Municipal de Votuporanga, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, também está atuando em parceria com o empresariado local. Porém isso não foi uma constante durante o processo de estruturação do pólo moveleiro. A contribuição do poder público municipal nesse processo foi pontual. Atualmente, o poder público dispõe-se a cooperar com o setor produtivo, através da formação de parcerias e articulação institucional com outros órgãos de governo municipal, estadual e federal.

## Conclusões

A estruturação do *cluster* moveleiro de Votuporanga, ou pólo moveleiro (ou outro nome que se dê ao agrupamento industrial) tem como elemento principal a articulação institucional que foi iniciada pelo próprio empresariado local. Esse é um caso ilustrativo de políticas públicas que emanam das organizações da sociedade civil e não do poder público governamental.

A capacidade empreendedora dos trabalhadores gerou uma expansão da indústria moveleira na região. Essa é uma característica que a expansão industrial possui naquele lugar: os próprios trabalhadores formam pequenas empresas, ao desligarem-se de seus antigos empregos. Em um determinado momento, eles perceberam que a cooperação entre eles seria necessária para elevar a produtividade, diminuir custos e incrementar a qualidade da produção local. Como observam alguns atores, essa consciência não se difundiu de maneira homogênea entre todo o empresariado; parte dos empresários ainda resiste, e vê suas respectivas empresas como isoladas, em contexto de pura concorrência.

O fato de implementarem-se políticas comuns a um agrupamento de empresas não significa a eliminação da concorrência entre elas. Aliás, a própria literatura especializada em *clusters* e redes de cooperação tem dificuldades para indicar onde termina a concorrência e onde se abre espaço para políticas de cooperação, uma diferença que talvez confirme a idéia de que as políticas de estruturação de *clusters* ou redes de cooperação devem ser pensadas para as características particulares de cada região e para cada setor industrial.

No caso do pólo moveleiro de Votuporanga, a articulação entre as empresas do setor possibilitou o desenvolvimento de políticas de qualidade, *design* e de qualificação profissional. Porém, é necessário destacar que a relação de confiança estabelecida entre as empresas nesse processo de articulação foi condição fundamental para que se atingissem os objetivos de desenvolvimento setorial e local através daquelas políticas. Como sugerem quase todos os autores especializados, para iniciar políticas de desenvolvimento setorial, principalmente de *cluster* ou redes de cooperação, é indispensável que haja relações de confiança entre os agentes econômicos envolvidos; essas relações podem ser construídas mediante processos de articulação institucional e, algumas vezes, podem surgir sem qualquer participação do poder público governamental local.

## Referências bibliográficas

AMATO NETO, João. *Redes de cooperação produtiva e clusters regionais*. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

PORTER, Michael. *Vantagem competitiva*. São Paulo: Makron Books, 1995.

FERREIRA, Marcos José. *Pólos moveleiros do Noroeste paulista*. Mimeo. Campinas: NEIT/IE/Unicamp, 1998.

SANTOS, Ronaldo; PAMPLONA, Telmo & FERREIRA, Marcos. *Design na Indústria Brasileira de Móveis*. Mimeo. Campinas: NEIT/IE/Unicamp, 1999.



# Produtores de mel no Sertão do Piauí

**Eduardo de Lima Caldas**

Eduardo de Lima Caldas é economista, com mestrado em Administração Pública e Governo e em Ciência Política, doutorando em Ciência Política, professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e técnico do Instituto Pólis.

## Introdução

Esse trabalho descreve e analisa a experiência de fomento do desenvolvimento local envolvendo seis municípios do Sertão do Piauí, por meio da produção de mel. A produção de mel, inicialmente, não tinha como objetivo promover propriamente o desenvolvimento local, mas era uma dentre diversas ações de diversificação de alimentos (no caso, substituir o açúcar no regime alimentar) visando a fixar o homem na terra e à subsistência em clima semi-árido. Na busca por uma alternativa local de sobrevivência encontraram-se diversos atores ligados à rede católica da região.

Esse artigo foca a dimensão econômica da experiência, sem, no entanto, isolá-la, uma vez que essa dimensão está intrinsecamente associada a outras, como a ambiental, cultural, política e social.

## Um quadro da região

O Sertão do Piauí é caracterizado por índices pluviométricos extremamente baixos (500-800mm/ano). As chuvas irregulares, peculiares do clima semi-árido nordestino, levam muitas vezes à perda total das lavouras e dificultam o desenvolvimento de atividades agrícolas.

A área analisada nessa experiência está localizada no Alto Médio Canindé (Sudeste piauiense) e compreende os municípios de Bela Vista do Piauí, Campinas do Piauí, Floresta do Piauí, Isaías Coelho, São Francisco de Assis do Piauí e Simplicio Mendes.

Todos esses municípios enfrentam situação de pobreza grave. A pobreza, medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a 75,50 reais, apesar de ter diminuído, ainda atinge 61,1% da população<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Perfil Municipal de Simplicio Mendes, 1991-2000.

O número de agências bancárias na região – apenas uma, localizada em Simplício Mendes – é um indicador que, embora precário, nos revela a baixa circulação de moeda e, portanto, a tímida produtividade econômica.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Simplício Mendes, município-pólo da região, é 0,670 para o ano de 2000, superior à média do Estado (0,58), mas inferior à média nacional (0,69). Ao longo do tempo, percebe-se que o IDH-M de Simplício Mendes teve um aumento de 16,72%, passando de 0,57%, em 1991, para 0,67%, em 2000<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Fonte: idem anterior.

Em termos físicos, além do clima típico do semi-árido, destaca-se a vegetação de caatinga, com florada silvestre bastante diversificada, o que propicia a atividade de apicultura, tema desse trabalho. A introdução da apicultura na região possibilita aproveitar essas características morfo-climáticas da região.

O recorte físico-territorial da experiência ora analisada não acompanha necessariamente as manchas da vegetação local, nem a lógica institucional administrativa que demarca os municípios da região. O recorte adotado segue uma lógica físico-territorial diretamente relacionada à organização da Igreja Católica, que circunscreve e divide hierarquicamente o espaço territorial em *dioceses* (sob a administração eclesiástica de um bispo), paróquias (divisão das dioceses, sob jurisdição ordinária de um padre) e comunidades [vide mapa da divisão diocesana no Anexo II].

O município de Simplício Mendes servirá como referência para descrever aqui a experiência, mas é importante levar em conta que o conceito de "local" não está ligado a um recorte institucional administrativo, mas à lógica da diocese. Os seis municípios envolvidos nessa experiência pertencem à Paróquia de Simplício Mendes – parte da Diocese de Floriano, que abrange um total de 22 municípios.

## O histórico da experiência

O desafio inicial da experiência que culminou na fundação da Associação de Apicultores de Simplício Mendes era criar alternativas locais de sobrevivência, em um ambiente absolutamente desfavorável. Todas as ações (dentre elas a produção de mel) tinham como foco manter a população local, evitar a emigração, o êxodo rural. Para tanto, eram necessárias três condições:

1. Criar instrumentos objetivos de convivência com o semi-árido, meios para saciar a sede e a fome de seus habitantes;
2. Fazer com que o homem do campo se sentisse possuidor da terra e com ela estabelecesse uma relação de reciprocidade e não exploração e extração;
3. Criar um senso de pertencimento, uma identidade com o campo e com a terra, ou seja, fazer com que o indivíduo se sentisse parte do contexto em que ele vive.

Para alcançar esses objetivos, o que seria possível fazer?

As primeiras tentativas foram intenso trabalho de abrir açudes e construir cisternas (pequenos reservatórios de água). Depois, tornou-se necessário aprimorar técnicas e diversificar a produção agropecuária para subsistência. Dentre as espécies a serem produzidas estavam o feijão, o milho, a mandioca e, para a criação animal, os cabritos, carneiros e peixes.

A produção familiar, no início, não foi pensada e realizada para gerar excedentes produtivos, mas apenas como complemento da renda e para a subsistência da família. A renda (monetária) familiar seria adquirida fora da propriedade, por meio da prestação de serviços (diárias). Em seguida, eventualmente, seria possível produzir excedentes para comercialização.

Entre 1969 e 1989, vários projetos foram iniciados sob a liderança do padre alemão Henrique Geraldo Martinho Gereon (Padre Jerún) na Paróquia de Simplício Mendes. Seu principal empreendimento foi transferir a titularidade da terra para garantir a permanência segura das famílias que ocupavam as terras. Com recursos doados (principalmente alemães), o padre comprou e loteou as terras, assentou as pessoas e criou mecanismos de financiamento para que as famílias pudessem com o tempo adquirir a sua própria terra. No entanto, em algumas comunidades (em Betânia, por exemplo, no município de Simplício Mendes) as terras não passaram a ser propriedade dos moradores. Mesmo depois do assentamento feito pela Paróquia por meio de um contrato de concessão de uso do solo, a terra permanece sendo do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), do Governo Federal.

Nesse momento inicial, à medida que as pessoas conseguiam dinheiro no trabalho, por meio das "diárias", iam pagando as prestações do financiamento.

Tanto no assentamento quanto em outras comunidades, foram abertos açudes e implementadas técnicas para diversificar a produção local.

Em 1990, no decorrer desse processo e depois de muitos trabalhos de reestruturação das áreas – construção de roçados para plantio, casas residenciais, açudes, poços tubulares, armazéns comunitários, etc. –, percebeu-se que a florada das espécies da caatinga (principal formação vegetal dos sertões)<sup>3</sup> e as abelhas nativas tornavam a região muito favorável para a apicultura, que já era timidamente praticada pela população local. O mel *in natura*, no entanto, era retirado das colméias nativas sem qualquer controle de higiene, sem controle de qualidade e sem boa técnica de manejo. O sistema então usado consistia em queimar as árvores e usar as mãos para retirar o mel.

A idéia e a iniciativa de implantar projetos de apicultura partiu da Diocese de Oeiras-Floriano e o entusiasta foi o próprio bispo, que cultivava o hábito da apicultura desde os tempos de Seminário. A produção do mel, com caixas de abelhas e equipamentos, começou a ser desenvolvida em caráter experimental em três comunidades da Paróquia do Sagrado Coração de Jesus, com sede em Simplício Mendes.

3 Entre as espécies predominantes da caatinga estão a canelinha, o mar-meleiro, o angico de bezerro, mufumbo, bamburral, jitirana, angico verdadeiro e a aroeira.

O primeiro passo para obter melhor mel é usar caixas de abelhas. Quando habitadas pelo enxame, as caixas funcionam como colméias naturais. Para que isso ocorra é necessário que as caixas contenham cera real e pelo menos uma abelha-rainha, componente-chave na organização social das abelhas; sem abelha-rainha não há colméia. Nesses recipientes de madeira, espalhados em meio à mata, ao redor das comunidades, encaixam-se as melgueiras, gavetas nas quais se acumula o mel que as abelhas produzem.

As primeiras caixas de mel foram financiadas pela Diocese e pela Paróquia. A apicultura era desenvolvida separadamente pelas famílias, mas o financiamento e o aval financeiro eram coletivos (em grupo de quatro a seis famílias), idéia que visava a estimular a reunião para trabalhar em grupo – embrião de uma organização comunitária.

A melhor época de colheita para apiários fixos – com as caixas – é entre o início e o final das chuvas; nessa região, janeiro e maio. Para alimentar as abelhas é indispensável conhecer a sazonalidade das florações e, entre junho e dezembro, suprir a escassez de alimento. Um dos procedimentos é plantar e estocar o sorgo (uma espécie de gramínea usada para alimentar gado).

O mel produzido nas caixas tem de ser beneficiado, para que possa ser consumido. Cada comunidade da Paróquia passou a manter uma "casa do mel", onde o mel era centrifugado e deixado decantar em tambores de aço inox.

A "moeda" para pagar as caixas financiadas foi o mel assim produzido e beneficiado. Assim, além de servir para complementação alimentar e substituir o gasto das famílias em açúcar, com aumento real nos recursos familiares, a apicultura gerou excedente suficiente para pagar (em espécie) o financiamento.

A quantidade de mel gerada despertou o interesse da Diocese em utilizar o potencial produtivo da apicultura em atividade econômica.

A padronização do produto e organização da comercialização do mel e seus derivados (cera, própolis, etc.) favoreceram a criação de uma associação dos apicultores. A Associação dos Apicultores de Simplício Mendes (AAPI), fundada em dezembro de 1994, além de contribuir para organizar a produção e a comercialização do mel e seus derivados, atendeu ao objetivo principal de melhorar as condições de vida dos pequenos produtores das comunidades e incentivou atitudes de ajuda entre os apicultores.

Desde o início, a Associação tinha em vista a necessidade de os apicultores unirem-se para promover e defender mais adequadamente os direitos da comunidade. Em função desse objetivo, a Associação ainda trabalha, até hoje, em busca de novos meios para melhorar a capacidade técnico-profissional e administrativa dos associados e estimular a organização sob formas associativas, a fim de melhorar os resultados de produção e renda.



Atualmente, há 17 associações comunitárias de pequenos produtores reunidas na AAPI; são produtores com baixa renda, muitos dos quais semi-analfabetos, num total de 593 famílias associadas; cada família está encarregada de cuidar de, no máximo, dez colméias (há 6.897 colméias distribuídas nas comunidades)<sup>4</sup>.

Após quatro anos desde o início do projeto, todos os grupos de famílias já pagaram o que deviam à Diocese, que financiou as caixas e materiais; e todos já vendem o mel produzido, no mercado local e para intermediários; dentre os Estados consumidores destacam-se São Paulo, Santa Catarina e Brasília.

Em 1996, a AAPI conseguiu a aprovação de um projeto junto ao Programa de Apoio a Pequeno Produtor (PAPP) do Governo do Estado, para criar uma unidade de beneficiamento de mel, para, com isso, agregar valor ao produto. O financiamento cobriu apenas uma parte do projeto, ficando a cargo da Paróquia sua complementação.

Nessa unidade – o entreposto de mel e cera de abelhas –, todo o mel produzido nas comunidades é purificado novamente, homogeneizado, embalado e rotulado. No local também fica centralizado o fornecimento de instrumentos e sua manutenção. Além de vestuário protetor específico, a apicultura exige reposição das caixas, gavetas e outros diversos instrumentos.

O entreposto está registrado no Serviço de Inspeção Federal (SIF), do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. O selo do SIF atesta as boas condições de higiene e a boa qualidade das matérias-primas com que os alimentos processados são produzidos. Essa certificação é indispensável para que a AAPI obtenha livre acesso a outros mercados mais exigentes, do mercado institucional e governamental até o internacional.

Hoje, o Brasil é o sétimo produtor mundial de mel, com produção estimada em 35 mil toneladas por ano. A China, com uma produção anual de 200 mil toneladas, ainda é líder nesse mercado, apesar de ter perdido posições no ranking, depois de um episódio de contaminação do mel.

Em 2001, muitos países vetaram a entrada do mel chinês em razão do alto conteúdo de agrotóxicos. A lacuna no mercado internacional abriu espaço para novos produtores, como o Brasil. Os apicultores de Simplício Mendes, por exemplo, chegaram a exportar mel ao preço de 2,80 dólares o quilo. Hoje, o mel está cotado a 2,20 dólares o quilo, mas esse preço deve cair, na medida em que cresçam os rumores de que a China está retornando ao mercado.

4 As comunidades do município de Simplício Mendes são: Comunidade da Lagoa da Caridade, Comunidade de Moreira e de Betânia. Fazem parte do município de Isaias Coelho: Comunidade de Várzea, do Riacho Fundo, Comunidade de Canabrava e Recreio. No município de Bela Vista estão as comunidades São Tiago, Nova Casa, Bela Vista, e Comunidade do Sítio. E também participam dessa experiência as comunidades Poço da pedra, Joaquim Pequeno (de Campinas do Piauí), Lagoa do Gato, Boa Nova (Floresta do Piauí), Lagoa do Juá, e Gatinhos (São Francisco de Assis do Piauí).

## Funcionamento da Associação

Quando a AAPI foi criada, contava com aproximadamente 125 associados. Eram feitas assembléias de três em três meses na sede da Associação, quando se decidiam assuntos referentes aos seus objetivos. É relevante observar que quanto menos organizada estiver a comunidade, me-

nor é o interesse da população pelas reuniões e assembléias. O movimento é contrário quando a comunidade, crescendo e se organizando, vai sentindo a necessidade de deliberar conjuntamente.

Com o aumento no número de comunidades e, portanto, de associados, passou a ser mais difícil organizar assembléias trimestrais. Decidiu-se então criar núcleos comunitários que representam as várias comunidades. Em cada núcleo são escolhidas duas pessoas para acompanhar a produção; essas pessoas recebem o mel decantado, envasam, fiscalizam as colheitas e fazem os registros escritos.

Hoje, a diretoria e o conselho fiscal da Associação reúnem-se trimestralmente; dessas reuniões participam os membros escolhidos em cada núcleo comunitário, que trazem, para que sejam debatidas no conselho, as decisões tomadas pelas comunidades. Nessas reuniões trimestrais faz-se também a prestação de contas do movimento realizado durante os três meses; cabe aos membros dos núcleos repassar os resultados às suas respectivas comunidades.

Na medida em que a Associação começou a crescer, a produção do mel foi deixando de ser provisória e complementar, e foi-se estabelecendo como atividade permanente, central na economia da comunidade. Nos dados do IBGE, sobre a produção agropecuária municipal de 1999, o mel de abelhas aparece como principal produto dos seis municípios da Paróquia [ver quadro no Anexo I].

## **As instituições e as Redes**

Todo esse processo de desenvolvimento local a partir da produção do mel tem sido acompanhado por uma extensa rede social de várias instituições e atores. Essa rede pode ser dividida em dois grupos: um grupo interno de cooperação – instituições locais diretamente envolvidas com as ações da Associação de Apicultores do Piauí; e um externo, que não está diretamente envolvido nas atividades cotidianas.

O mais importante dos atores internos é o Padre Gereon, que foi quem gerou todo esse processo e impulsionou as atividades, mediante contato com instituições eclesásticas de apoio (com a *Cáritas Diocesana*, dentre outras), dentro e fora do Brasil. Sem a iniciativa do Padre Gereon e sem que ele tivesse acompanhado todo o processo, dificilmente o sucesso teria sido o mesmo, no mesmo período. Mas a base de sustentação do projeto são as 17 comunidades, de cujo envolvimento e participação dependeram as reuniões, as atividades, a produção, etc.

O Centro Educacional São Francisco de Assis (CEFAS) também é um ator interno, e foi responsável por um curso de especialização e capacitação para lideranças, que ensinou a preparar as reuniões e organizar-se, entre outras atividades fundamentais para manter uma associação comunitária.

A participação do SEBRAE, por exemplo, está diretamente relacionada com o programa de qualidade na produção do mel. No início, o trabalho com apicultura nessa região ignorava medidas básicas para produzir mel com qualidade padronizada, de acordo com critérios internacionais e industriais. Quando se concretizou a possibilidade de comercializar o mel excedente, a associação buscou melhores informações; e, também por exigência dos compradores, trabalhou para adequar-se àquelas exigências e normas. A partir desse momento, a associação teve de contar com o SEBRAE, que construiu um projeto de formação para os apicultores, no qual se consideraram as exigências de qualidade, em todas as etapas do processo de produção do mel. Foram ministrados cursos e palestras nas comunidades, essenciais para reformar as casas de mel e o entreposto.

A reposição e reprodução das abelhas demandam tratamento específico e cuidados especiais com as abelhas rainhas, o que implica conhecer modernas pesquisas de melhoramento genético. Além disso, o mel não pode ser submetido a variações bruscas de temperatura (sob algumas condições de temperatura, o mel cristaliza). A pesquisas desenvolvidas na Universidade Federal do Piauí, na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) contribuíram para aprimorar técnicas e conhecimentos. O entreposto da Associação oferece hoje as mais sofisticadas tecnologias e presta assessoria para outros produtores, em outras comunidades.

A Fundação Lyndolfo Silva – entidade civil, de caráter técnico-científico, sem fins lucrativos, criada em julho de 1996, em Brasília – a ONG Miserior (holandesa) tiveram papel importante no escoamento da produção, tendo construído articulações com a rede de Comércio Justo, Ético e Solidário (*Fair Trade*)<sup>5</sup> para inserir a produção em diversos mercados. A título de exemplo, no ano passado, Simplicio Mendes exportou mel para os Estados Unidos e embarcou para o mercado externo 70% das 92 toneladas de mel produzidas. No mercado brasileiro, vende diretamente para grandes redes de supermercados (Rede Pão de Açúcar, por exemplo).

## Indicadores

Quanto aos indicadores para que se avalie essa experiência, deve-se considerar a dificuldade de usar, nesse caso, os meios tradicionalmente adotados para analisar políticas de desenvolvimento (quantidade de trabalhadores empregados formalmente em um determinado município, renda auferida por jornada de trabalho, dentre outros). Esse tipo de informação, construída por parâmetros tradicionais, pouco pode contribuir para evidenciar e avaliar as importantes mudanças qualitativas e quantitativas decorrentes do processo descrito e da intervenção da Associação dos Apicultores.

<sup>5</sup> O Comércio Ético e Solidário é "uma forma de dar poder aos trabalhadores assalariados, aos produtores e aos agricultores familiares, em desvantagem ou marginalizados pelo sistema convencional de comércio. Esse comércio possui as seguintes características: é baseado em relações éticas, transparentes e co-responsáveis entre diversos atores da cadeia produtiva; pressupõe uma remuneração justa e contribui para a construção de relações solidárias no interior da economia; respeita as diversidades culturais e históricas, além de reconhecer o valor do conhecimento e da imagem das comunidades tradicionais". FRANÇA, Cássio Luiz de (Org.) Comércio ético e Solidário no Brasil. Fundação Friedrich Ebert / ILDES. São Paulo: 2003, p.14.

Se, por um lado esses indicadores são bons instrumentos de comparação entre municípios, por outro não são sensíveis a economias nas quais onde há baixa circulação de moeda (pouca monetização), poucos registros formais de emprego.

Os indicadores mais sensíveis para essa experiência foram os qualitativos aferidos por entrevistas e a observação em campo. Entre esses indicadores está a mobília das casas dos produtores de mel e o aumento no consumo de bens duráveis, passíveis de comparação com comunidades e municípios vizinhos que não passaram pelo processo organizativo dos apicultores de Simplício Mendes. Com o desenvolvimento da apicultura e, portanto, com a aferição de uma renda maior, os associados da AAPI passaram a dormir em colchões, enquanto os moradores das comunidades vizinhas não pertencentes à Associação continuam dormindo em pequenos catres e no chão de suas casas.

Outro indicador é a evidência de que vários associados passaram a exigir melhor padrão de qualidade dos produtos que consomem e compram nos supermercados. Uma vez que são responsáveis pela qualidade dos produtos que produzem, tornaram-se mais exigentes também em relação ao que compram, como consumidores.

## **Notas para o debate**

A experiência de desenvolvimento local no Sertão do Piauí nos coloca uma série de questões a serem debatidas e enfrentadas. Entre as principais, estão: o próprio conceito de desenvolvimento local, a questão de elege indicadores para a avaliar esse tipo de experiência, o papel da Igreja, de grupos da sociedade civil e das redes como propulsoras do desenvolvimento de uma economia local, a durabilidade da experiência e a autonomia dos atores envolvidos.

Em relação à circunscrição do local, a principal questão está relacionada à própria definição do que seja "local". O conceito não pode sobreviver caso não comporte uma dimensão relacional, ou seja, o "local" só pode ser definido em relação a algo considerado "global". No entanto, é preciso dissociar o local das dimensões municipais e regionais, ou seja, entender que esse conceito pode englobar tanto um bairro como um distrito, um consórcio intermunicipal, uma região, um Estado, um conjunto de bairros pertencentes a vários municípios, etc. O que define o conceito de local nesses casos é a circunscrição em um determinado espaço e a composição de uma teia de inter-relações envolvendo atores tanto internos quanto externos a esse espaço.

É preciso ter esses fatores em mente para observar a experiência da Associação de Apicultores, pois a sua constituição e a rede que evoca abrange um conjunto de comunidades organizadas em torno de um pro-

duto (mel), motivadas por uma série de valores partilhados (valores morais católicos, necessidade de sobrevivência, etc.). Sua união costura comunidades pertencentes a seis municípios, orientadas por lógica da Diocese, que é indiferente à divisão político-administrativa do governo.

A segunda questão, que não diz respeito apenas a essa experiência, mas a todas relacionadas ao desenvolvimento econômico local, está em priorizar a dimensão do local não apenas com o fim de demarcar um objeto a ser analisado, mas como opção metodológica. Em outras palavras, a descrição dessa experiência aposta em um olhar que toma o conceito de local como conceito suficiente para definir a maneira como se instauram (i) a relação entre as pessoas e (ii) a relação entre essas pessoas e o mundo, a partir de uma relação local. A identidade, nesse caso, deve ser construída a partir do local; e não nas macro-estruturas, servindo apenas como vínculo para uma dimensão global. Como assinala Lipietz "para quem privilegia o local, o território existe com a sua 'personalidade', isto é, as suas dotações naturais e humanas, as suas instituições, a sua 'atmosfera' própria"<sup>6</sup>.

Ao analisarmos experiências de políticas públicas, muitas vezes nos deparamos com ações que encerram em melhoramento de determinadas regiões, mas nem por isso implicam na fixação e na identificação dos indivíduos nos seus locais de origem, haja vista as cidades-dormitórios. Na experiência detalhada, fica clara a importância do senso de pertencimento à terra como motivador para a associação dos habitantes e para que se enfrentem as barreiras impostas pelas condições sociais, políticas e climáticas. Para que os associados encontrassem meios para solucionar os seus problemas, foi preciso juntar-se, compartilhar os mesmos valores e enfrentar os mesmos problemas, para ganhar força.

A construção dessa identidade contou, sem dúvida, com a origem católica da população e a ação incessante do Padre Gereon. No entanto, a construção desse pertencimento não contou apenas com uma fé deslocada da realidade; foram necessários ações e testemunhos práticos que garantissem meios para obter os títulos de propriedade da terra, financiar os instrumentos para a apicultura, contatos com instituições internacionais, órgãos governamentais, etc. para construir toda uma rede social em torno da produção do mel.

A rede social que engendrou toda a experiência, embora iniciada em torno dos valores comuns da ação católica na localidade, fortaleceu-se quando os seus membros passaram a agir em conjunto em torno de uma ação concreta que dizia respeito à sobrevivência dos grupos comunitários, no caso a produção de mel.

A evidência de que a experiência está fortemente centralizada na figura do Padre Gereon deve ser problematizada (o próprio padre tem consciência do problema que há quanto a essa centralidade). Se por um lado, por meio

6 LIPIETZ, Alain. "O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade?". Revista Espaço e Debates n. 38. Neru: São Paulo, 1994.

da confiança, do respeito e da liderança, um padre, homem honesto e de fé, conseguiu atrair investimentos internacionais e unir a população em torno de valores católicos e de um projeto que implicou a melhoria da qualidade de vida e a transformação da sociedade; por outro lado, essa mesma ação carrega em si a fragilidade de uma rede social construída em torno de uma só pessoa. Para ultrapassar essa relação social frágil, historicamente presente no país, é importante que os projetos sejam construídos pelas próprias redes envolvidas, e não a partir de apenas uma figura propulsora. Uma questão prática que demonstra a fragilidade da experiência diz respeito ao funcionamento da Associação, sem o padre. Em outras palavras, quando ele não puder mais estar constantemente zelando pelo trabalho da Associação, qual será a autonomia dos associados para com as atividades que realizam? É preciso considerar a possibilidade de controle social das políticas públicas locais de fato, tanto para um observador externo da experiência quanto por parte da própria população.

Se não houver uma preocupação com formar e manter atores para garantir que a experiência seja implantada e tenha prosseguimento, é de temer que muito pouco dessa história sobreviva, a ponto de ser reproduzida. A capacitação de atores deve garantir não só a reprodução da experiência, mas o poder que ela tem de transformar a realidade; além de assegurar o contínuo envolvimento da população com a Associação.

## Anexo I – Caracterização da Região

<b>Categorias</b>	<b>Bela Vista do Piauí</b>	<b>Campinas do Piauí</b>	<b>Floresta do Piauí</b>	<b>Isaías Coelho de Assis</b>	<b>São Francisco do Piauí</b>	<b>Simplicio Mendes</b>
Área	370	821	168	740	907	1.356
População	2.963	5.141	2.416	7.658	3.806	10.966
Hospital	-	-	-	1	-	1
Ambulatórios	3	5	1	9	3	14
Estabelecim.						
Ensino Fundamental	24	31	10	29	27	28
Matrículas						
Ensino Fundamental	881	1.474	625	2.646	1.264	3.272
Estabelecim. Ensino Médio	-	-	-	1	-	2
Matrículas Ensino Médio	-	-	-	101	-	392
Agências Bancárias	-	-	-	-	-	1
Sedes de Empresas	21	35	8	22	9	9
Rec. Orçam.	1.782.578	2.708.047	1.589.713	3.186.190	2.139.613	3.772.024
IDH (1991)	0.467	0.492	0.387	0.424	0.373	0.574
IDH (1991)Renda	0.349	0.421	0.368	0.358	0.340	0.514
IDH (1991)Saúde	0.521	0.519	0.440	0.519	0.440	0.626
IDH (1991)Educação	0.530	0.537	0.352	0.395	0.338	0.581
IDH (2000)	0.620	0.588	0.512	0.583	0.520	0.670
IDH (2000)Renda	0.465	0.468	0.457	0.444	0.412	0.569
IDH (2000)Saúde	0.588	0.626	0.530	0.617	0.519	0.695
IDH (2000)Educação	0.807	0.669	0.549	0.688	0.628	0.745

Fontes: Finanças do Brasil, 2001 – STN-MF. IBGE, Base de Informações Municipais. Malha Municipal Digital, 1997. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. IPEA, Fundação João Pinheiro, IBGE e PNUD, 1991, 2000.

## Anexo 2 – Caracterização da Região – Produção Agropecuária

<b>Categorias</b>	<b>Bela Vista do Piauí</b>	<b>Campinas do Piauí</b>	<b>Floresta do Piauí</b>	<b>Isaias Coelho do Piauí</b>	<b>São Francisco de Assis</b>	<b>Simplicio Mendes</b>
Algodão herbáceo (ton)	-	-	-	45	95	-
Algodão herbáceo(ton)	-	-	-	3	19	-
Arroz (ha)	52	271	52	220	12	193
Arroz (ton)	15	92	43	88	14	231
Feijão (ha)	481	617	507	1.155	740	579
Feijão (ton)	38	66	57	207	104	83
Mandioca (ha)	6	47	11	20	60	70
Mandioca (ton)	88	519	220	120	720	754
Milho (ha)	1.309	1.551	695	1.680	785	1.962
Milho (ton)	666	1.083	167	1.176	659	1.166
Melancia (ha)	4	-	-	-	-	7
Melancia (ton)	15	-	-	-	-	26
Rebanho Bovino	4.808	11.523	2.609	83.585	4.939	18.574
Rebanho Suíno	4.114	7.775	3.230	7.477	4.818	5.172
Galinhas e Frangos	14.417	28.026	15.341	28.002	13.869	25.234
Eqüinos	564	862	381	642	449	1.190
Asininos	930	2.197	842	2.393	1.341	1.596
Muare	118	226	39	381	138	197
Ovinos	7.975	20.641	5.138	15.900	8.756	12.372
Caprinos	5.241	8.443	586	13.767	10.496	11.401
Mel de Abelha (Kg)	11.107	15.907	13.618	29.480	19.937	15.792

Fontes: IBGE, Produção Pecuária Municipal, 1999. IBGE, Base de Informações Municipais. Malha Municipal Digital, 1997.

Nota 1: Além da produção temporária exposta na tabela acima, há também na região um conjunto de produtos agrícolas permanentes: castanha de caju, banana, coco da baía, limão, manga e mamão.

Nota 2: As informações sobre produtos agrícolas são referentes à área plantada e, depois, à quantidade produzida.







# PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,  
FORMAÇÃO E ASSESSORIA  
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Araújo, 124 - Centro - CEP 01220-020 - São Paulo - SP  
telefone: 0xx11 3258.6121 - fax: 0xx11 3258.3260  
endereço eletrônico: [polis@polis.org.br](mailto:polis@polis.org.br) - sítio na internet: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

**Coordenadoria Executiva:** Jane Casella, Silvio Caccia Bava, José Carlos Vaz.

**Equipe Técnica:** Agnaldo dos Santos, Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Bianca Santos, Christiane Costa, Edie Pinheiro, Eduardo de Lima Caldas, Gabriela Lotta, Hamilton Faria, Jane Casella, João Nassif, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, José César Magalhães Jr., Juliana Sicoli, Kazuo Nakano, Maria do Carmo Albuquerque, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Nilde Balcão, Osmar de Paula Leite, Othon Luiz do A. Silveira Jr., Paula Pollini, Paula Santoro, Pedro Pontual, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Tatiana Maranhão, Veronika Paulics, Vilma Barban, Yamila Goldfarb.

**Equipe Administrativa:** Antonio Vicente de Amorim Filho, Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Maria Josete Pereira da Silva, Maria Salete Pereira da Silva, Melania Alves, Messias Pinto, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes, Viviane Cosme Chaves.

**Estagiários:** Clarissa de Oliveira, Cecília Kayano, Daniel Ho, Fernanda Versolato, Iara Rolnik, Julia Giovanetti, Luiz Teixeira, Mariana Marques, Patrícia Cardoso, Rafael D.Almeida Martins, Tania Masseli, Thais Cattel, Thais Ricardo, Vanessa Souza, Uiran Jebara, Weber Sutti.

**Conselho de Administração:** Presidente - Heloísa Helena Canto Nogueira. Vice-Presidente - Tereza Belda. Conselheiros - Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Salles Souto, Aziz Ab.Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Marta Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto de Oliveira Itacarambi, Peter Spink, Silvio Caccia Bava, Vera da Silva Telles, Veronika Paulics.

O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista fundada em junho de 1987. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

**Desenvolvimento Local e Gestão Municipal** – democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

**Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania** – lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos juridico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

**Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida** – desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.



Avenida Paulista, 2001 - 13º andar - cj 1313  
Cerqueira César - São Paulo-SP - CEP 01311-931  
Tel: (11) 3253-9090 - Fax: (11) 3253-3131  
e-mail: [ildes@fes.org.br](mailto:ildes@fes.org.br) - sítio na internet: [www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

**Equipe técnica:** Reiner Radermacher (representante), Cassio França, Fernanda de Carvalho Papa, Ana Claudia Pecchi, Carlos Daniel Colono, Lucy Mary Uemura, Margarete Fumi Teraguchi, Sybille Richter, Waldeli P. Melleiro.

Fundada em 1925, como legado político do primeiro presidente alemão democraticamente eleito, a *Fundação Friedrich Ebert* (FES) é a maior e a mais antiga das seis fundações políticas alemãs, com quase 600 funcionários e atividades em mais de 100 países.

A FES baseia seus programas no ideário da social democracia alemã e europeia e mantém escritórios em mais de 70 países do mundo, sempre com a finalidade de cooperar na consolidação e no desenvolvimento de regimes democráticos e participativos. Geralmente, realiza suas atividades junto com parceiros nacionais, públicos ou privados, igualmente comprometidos com o progresso democrático de seus países.

A atuação da FES no Brasil começou em 1976, quando foi estabelecido no Rio de Janeiro o *Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social* (ILDES). Em 1986, a sede do ILDES foi transferida para São Paulo. Desde o ano 2000, a FES/ILDES está funcionando como fundação, de acordo com a legislação brasileira.

## **Os temas de trabalho da FES:**

**Liberdade Sindical e Reforma Trabalhista** – Subsídios e espaços de reflexão sobre a modernização das leis trabalhistas e sindicais, assegurando a necessária liberdade sindical e os direitos dos trabalhadores é o foco dessa tradicional área dos escritórios da Fundação Friedrich Ebert.

**Reforma do Estado e Desenvolvimento Local** – Apoiamos o debate sobre as reformas no sistema político brasileiro, organizando workshops e seminários, convidando especialistas internacionais e publicando textos de aporte ao debate. Acompanhamos especialmente experiências de desenvolvimento (econômico) local e assim como debates sobre alternativas e novas propostas de desenvolvimento.

**Gênero e Juventude** – A FES apóia a promoção da cidadania e da democratização por meio de políticas públicas que garantam os direitos das mulheres e a construção da igualdade entre os gêneros, o engajamento político e cívico dos jovens e a defesa dos direitos humanos.

**Planejamento e Desenvolvimento Organizacional** – Por meio da metodologia de moderação de processo grupais, o ILDES apóia seus parceiros em processos de planejamento e desenvolvimento institucional.

**Internet e sociedade** – Acompanhar o desenvolvimento da Internet e suas implicações econômicas, sociais e políticas é o objetivo desta área de atuação. O ILDES também oferece aos seus parceiros cursos com a finalidade de aprimorar o uso das novas tecnologias de comunicação nas atividades de ONGs, sindicatos, prefeituras, etc.

**Integração Regional e Programas de Visita (Alemanha e União Européia/Bruxelas)** – A matriz da Fundação Friedrich Ebert na Alemanha e o escritório de contato com a União Européia em Bruxelas oferecem programas de visita (*incomings*) para nossos parceiros conhecerem a realidade alemã ou européia.

**Outros** – Com uma rede de mais de 70 escritórios em todas as partes do mundo, a Fundação Friedrich Ebert apoia seus parceiros com contatos e informações.

## **publicações pólis**

- 01** Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02** Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03** Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04** Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05** Lages: um jeito de governar
- 06** Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07** Moradores de Rua
- 08** Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09** Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10** A Cidade faz a sua Constituição
- 11** Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12** Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13** As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14** A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15** Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16** O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17** Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18** Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19** Revitalização de Centros Urbanos
- 20** Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21** Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22** Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23** São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24** 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25** Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
- 26** São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27** Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28** Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29** Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30** Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31** Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32** Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33** Desenvolver-se com Arte
- 34** Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35** Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho
- 36** Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 37** Conselhos Gestores de Políticas Públicas
- 38** Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- 39** Gênero e Raça nas Políticas Públicas

- 40** Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local
- 41** O Reencantamento do Mundo: Arte e Identidade Cultural na Construção de um Mundo Solidário
- 42** Segurança Alimentar e Inclusão Social : A escola na promoção da saúde infantil
- 43** Fortalecimento da Sociedade Civil em Regiões de Extrema Pobreza
- 44** Controle Social do Orçamento Público
- 45** Fundos Públicos para Políticas Sociais

## **outras publicações**

Ordenamento Jurídico: Inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido?

Alternativas Contra a Fome

Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania

Para quê Participação Popular nos Governos Locais?

Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática

Direito à Cidade e Meio Ambiente

Falas em Torno do Lixo

125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal

Guia do Estatuto da Cidade

Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção

Monitoramento e Avaliação do Empoderamento

A Situação dos Direitos Humanos das Comunidades Negras e Tradicionais de Alcântara

Cadernos de Proposições para o Século XXI

Série Desafios da Gestão Municipal Democrática

Série Observatório dos Direitos do Cidadão

Cadernos Pólis

Pólis Papers

## **para adquirir esta e outras publicações do pólis**

Procure o setor de publicações do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3258.6121 ramal 256 ou pelo correio eletrônico: [publicacoes@polis.org.br](mailto:publicacoes@polis.org.br)

