

Carmen Guimarães Mehedff
Marcela Pronko
Organizadoras

FLACSO

Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho

2004



303
D544

**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, Salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000
CEP: 70716-900 • Brasília-DF • Brasil
Telefax: 55 (61) 328-6341/328-1369
E-mail: flacsobr@flacso.org.br
www.flacso.org.br

Programa:
Co-Edições

Convênio:
MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2003)

Coleção:
Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e
Geração de Renda

Copyright © FLACSO 2004
ISBN 85-86315-35-4

BIBLIOTECA - F. L. A. - E. C.
Fecha: 30 sept. 2004
Compra:
Proveedor:
Canje:
Doação: FLACSO-Brasil

Ficha Catalográfica

D536
Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do trabalho / Carmen Guimarães Mehedff, Marcela Pronko, organizadoras. – Brasília : FLACSO, 2003. 372 p. ; 23 cm. – (Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda)
1. Processos sociais. 2. Desenvolvimento social. 3. Políticas públicas. I. Mehedff, Carmen Guimarães II. Pronko, Marcela. III. Série.
CDD 303 CDU 316.4

11265

Sumário

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e
Geração de Renda

Ayrton Fausto 9

Introdução

Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no
Mundo do Trabalho

Carmen Guimarães Mebedff

Marcela Pronko 27

Parte I: Diálogo social: corpos colegiados e intervenções locais

El Dialogo Social en América Latina: Una Propuesta sobre
la Relación Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática de
los Cambios Laborales en Sistemas Económicos Liberalizados

Guillermo Campero 34

Trabalho e Renda e o Sistema Público de Apoio
ao Desenvolvimento Local

Franklin Dias Coelho 54

Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania

lvônio Barros Nunes 74

Diálogo Social, Disputa de Hegemonia e Consentimento
Ativo na Gestão Local dos Recursos do FAT: A Experiência
do Município de Vitória da Conquista/BA
José dos Santos Souza 84

Democratização do Acesso ao Crédito: Crédito Massificado
X Crédito Assistido
Antônio Valdir Oliveira Filho 108

Parte II: Integração supranacional e harmonização das políticas públicas de trabalho e renda

Diálogo Social e Harmonização de Políticas Públicas de
Trabalho na América Latina e no Caribe: As Experiências
do Mercosul e da Conferência Interamericana de Ministros
do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA)
Marcílio Ribeiro de Sant'Ana 116

Acuerdos Comerciales: Un Nuevo Desafío para las
Trabajadoras y los Trabajadores en Chile
Manuel Razeto Barry 143

Globalización y Exclusión Laboral en Centroamérica
Juan Pablo Perez Sainz 207

Parte III: Diversidade no mundo do trabalho

Diversidade no Mundo do Trabalho: Tópicos para uma
Comparação de Categorias
Silvia C. Yannoulas e Cid Garcia 226

A Experiência de Reconhecimento da Diversidade
Syomara Deslandes Tindera 268

Parte IV: A proposta de Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda: 2004-2007

Desafios para a Construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

Remígio Todeschini 274

Plano Nacional de Qualificação – PNQ:

Novos Horizontes para a Qualificação

Antonio Almerico Biondi Lima 303

Anexos:

I – Novas Aproximações ao Perfil dos Atores Estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil

Silvia Yannoulas

Lilia Rodríguez Farrell 310

II – Agenda da Fase Presencial 361

III – Lista de Participantes do Seminário 363

IV – Abreviaturas e Siglas 365

Trabalho e Renda e o Sistema Público de Apoio ao Desenvolvimento Local

*Franklin Dias Coelho*¹

As experiências de desenvolvimento local no Brasil cresceram na década de 1990 embaladas por três grandes debates que resultaram em caminhos de políticas públicas de desenvolvimento local. O primeiro deles aproveitou os ventos democratizantes da Constituição de 1988, que apostou em um pacto federativo municipalista, reconheceu os municípios como entes federativos e definiu novas competências para a gestão local, principalmente no âmbito da reforma urbana e do direito à cidade. No embalo desse processo de descentralização, a realização da ECO 92 consolida caminhos de construção de Agendas 21 Locais na perspectiva de um desenvolvimento sustentável.

Aliado a esses dois processos, um terceiro debate marca este final do século XX não só no Brasil, mas em todo o mundo. O esgotamento de um ciclo de acumulação capitalista faz com que os efeitos da queda do Muro de Berlim não restrinjam seus impactos apenas ao lado oriental. No lado ocidental cai também por terra a esperança no Estado do Bem-Estar Social. O mundo do emprego, apoiado na estratégia de crescimento econômico com taxas semelhantes de aumento de trabalhadores com carteira assinada, perde espaço para o debate sobre as novas relações de trabalho.

No primeiro momento, as posições nesse debate oscilam do apoio a projetos neoliberais – que flexibilizam as relações de trabalho,

¹ Franklin Dias Coelho é professor da Universidade Federal Fluminense.

reduzem e desmontam Estados do Bem-Estar Social e promovem impactos perversos em termos de desemprego e precarização – à denúncia de uma globalização cruel e excludente. É nesse campo que surge a estratégia alternativa de desenvolvimento econômico local.

O foco no econômico, no âmbito do desenvolvimento local, não surpreende, já que o desemprego se expressa e ganha maior visibilidade no local. São os municípios, e conseqüentemente os prefeitos, os primeiros a enfrentar os efeitos do aumento da pobreza e da miséria que acompanham o crescimento do desemprego.

Nesse novo cenário, as experiências de desenvolvimento econômico local surgem como a constituição de uma ambiência produtiva inovadora, na qual se desenvolvem e se institucionalizam formas de cooperação e integração das cadeias produtivas e das redes econômicas e sociais, de modo a ampliar as oportunidades locais, gerar trabalho e renda, atrair novos negócios e criar condições para um desenvolvimento humano sustentável. Entretanto, são diversas as portas de entrada e olhares na constituição desta ambiência produtiva.

Sistema produtivo local e mudança estrutural: os estudos da CEPAL

As experiências internacionais mais conhecidas – como as agências de desenvolvimento da Espanha² ou os distritos industriais italianos³ – nascem com um impulso categórico dos governos locais, destacando-se a função decisiva do fomento econômico na nova orientação de política de desenvolvimento regional, destacando entre seus aspectos mais significativos a importância da inovação tecnológica; a difusão territorial das inovações; a responsabilidade dos governos regionais e locais sobre os problemas territoriais de desenvolvimento econômico; o interesse pelas pequenas e médias empresas caracterizadas pela sua maior flexibilidade diante das mudanças do processo produtivo e nos mercados; e as medidas em favor do desenvolvimento.

Acompanhando tais experiências, a CEPAL iniciou, em meados da década de 1990, um conjunto de estudos sobre as experiências de desenvolvimento local na América Latina. Esses estudos partiam da

2 ALBUQUERQUE, Francisco – Descentralización e Instituciones de Fomento Económico: Las Agencias de Desarrollo Regional en España, ILDES/CEPAL, 1998, 1996.

3 BECATTINI, G. "Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali", Sviluppo Locale, v. 4, n. 6, 1997.

definição de desenvolvimento econômico local como um processo de crescimento e mudança estrutural que, mediante a utilização do potencial de desenvolvimento do território, conduz à melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Quando a população é capaz de liderar o processo de mudança estrutural, a forma de desenvolvimento pode ser denominada de desenvolvimento local endógeno⁴.

A hipótese com a qual se trabalhava é que as localidades e os territórios têm um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) e de economias de escala não exploradas. Esse modelo de desenvolvimento endógeno, ainda que se choque com as teorias de crescimento econômico, incorporava idéias dos paradigmas dos anos 1950 e 1960 de que o aumento da produtividade (e, portanto, do crescimento econômico) é produzido como consequência da geração de economias externas em razão de três fatores: economias de escala, inovação por parte das empresas âncoras e fluxo de mão-de-obra das atividades tradicionais para as mais modernas⁵.

A diferença se localizava em quatro aspectos: (a) o desenvolvimento pode ser difuso e não concentrado em grandes cidades; (b) os sistemas locais de empresas podem liderar processos de crescimento e mudanças estruturais ao gerar economias de escala, reduzindo custos de transação; (c) as formas de organização social e o sistema de valores locais flexibilizam os mercados de trabalho local e reduzem custos de produção e (d) a sociedade civil exerce um controle crescente dos processos de desenvolvimento.

Essas formulações, marcadas por um período de intenso debate sobre projeto neoliberal e reformas estruturais, fizeram com que algumas definições estivessem colocadas no campo de um novo modo de regulação de um regime de acumulação flexível. Entretanto, elas permitem identificar novos marcos conceituais que abrem caminhos para o estudo das experiências latino-americanas.

Esses novos conceitos integram dinâmicas produtivas e território. O primeiro deles, a própria noção de sistema produtivo local que, partindo dos debates sobre distritos industriais e *clusters*, expressa:

- a constituição em um território de um sistema local produtivo formado por uma aglomeração de pequenas empresas;

4 VÁZQUEZ BARQUEIRO, A. "Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo", Pirámide, Madrid, 1988.

5 VÁZQUEZ BARQUEIRO, A. "Desarrollo Local y Descentralización: aproximación a un marco conceptual", CEPAL/GTZ, Santiago, Chile, 2000.

- as capacidades empresarial e organizativa fortemente articuladas à tradição do território;
- a utilização de recursos humanos disponíveis no território com elevadas taxas de atividade;
- a configuração de um modelo de produção mediante uma rede de empresas como a coluna vertebral de um sistema produtivo local;
- as relações que se baseiam no conhecimento dos atores, na relação de confiança mútua que vai se criando paulatinamente;
- mais que uma rede de empresas, já que integra também uma rede de atores sociais composta por um conjunto de relações econômicas, sociais, políticas e institucionais;
- um entorno que domina e integra conhecimentos, regras, normas, valores e sistema de relações.

O conceito de sistema produtivo local amplia a noção de distrito industrial, na medida em que acrescenta a rede de empresas ao sistema de relações entre atores no território; ressalta a importância da capacidade dos atores locais de conhecer seu território e tomar decisões estratégicas; e aproxima a capacidade de produção e organização das empresas da dinâmica de transformação da economia local.

O marco teórico dos estudos da CEPAL apontava para a capacidade de as empresas se tornarem as promotoras desse processo de desenvolvimento local. A experiência latino-americana e, em particular, a brasileira, aponta mais para a constituição de uma política pública de desenvolvimento local, na qual os governos locais têm tido uma participação efetiva na construção de uma ambiência produtiva inovadora no território.

Os novos desafios e o desenvolvimento econômico local

Tradicionalmente, os governos municipais – e o setor público em geral – têm sido uma importante fonte de empregos diretos. Entretanto, do mesmo modo que muda o perfil do emprego no setor privado, no setor público a relação paternalista e clientelista com a sociedade, cuja expressão máxima era e ainda é em grande medida o emprego de baixa produtividade, está ficando cada vez mais obsoleta. Fechando esse caminho de reestruturação econômica e mudanças estruturais, a única alternativa para os municípios absorverem um maior número de desempregados seria incentivar a economia local.

Embora o *desenvolvimento econômico local* tenha sido sempre uma preocupação quase natural dos municípios, o aumento do desemprego estrutural e, especialmente, as dificuldades que encontram os jovens no mercado de trabalho levaram os administradores e economistas a pensar mais sistematicamente nessa questão a partir dos anos 1980. Em geral, existe quase unanimidade em relação ao fato de que o município pode e deve se envolver principalmente na promoção da pequena e média empresa (PME), basicamente com três fins específicos, todos ligados à questão de emprego:

- a) geração de empregos adicionais;
- b) geração de incorporação de novas tecnologias;
- c) criação de facilidades de treinamento para desempregados.

Tendo em vista as restrições fiscais que a maioria dos municípios enfrenta, a nova discussão sobre o município empreendedor sugeria concentrar as funções das administrações locais em tarefas de planejamento e desenvolvimento, aumentar a participação do setor privado na prestação de serviços e moldar as funções gerenciais do setor público segundo os padrões daquele setor.

Já existe uma grande variedade de estudos sobre o que fazem os municípios (ou outros níveis governamentais) na promoção da pequena e média empresa (PME) e na criação de oportunidades de emprego. No entanto, surpreendentemente, parecem existir poucos estudos que indiquem detalhadamente os efeitos das medidas tomadas sobre o crescimento econômico local e a geração de empregos. É um campo fértil para qualquer tipo de suposições e argumentos conforme as preferências teóricas ou ideológicas de cada um. Vejamos algumas dessas suposições levantadas em debates sobre desenvolvimento econômico local.

Devem e podem as prefeituras interferir no desenvolvimento econômico local?

Argumentos a favor

A recessão em geral e a modernização das grandes empresas, especificamente, expulsam mais mão-de-obra do que integram, criando um problema social que se faz sentir mais no nível local, o que obriga os municípios a enfrentar a questão.

À "globalização" da economia corresponde uma maior "regionalização" e maior integração das unidades de produção e de apoio à produção, que requer atenção descentralizada na provisão de infra-estrutura, formação profissional etc.

As PMEs oferecem várias vantagens (maior flexibilidade, proporcionalmente, maior geração de empregos, maior vinculação com a economia local) em relação às grandes empresas; mas elas precisam de apoio especial, sobretudo na fase de constituição.

As prefeituras dispõem de instrumentos e recursos para incentivar a economia (compras locais, frentes de trabalho etc.).

As PMEs têm sua base no município; elas têm necessidades especiais em termos de "ambiente" (infra-estrutura, informação etc.) que só as prefeituras com seus recursos podem satisfazer.

Em geral, a provisão de infra-estrutura e outros tipos de ação indireta tornaram-se insuficientes em vista da velocidade das mudanças tecnológicas e da complexidade da economia moderna.

Argumentos contra

Os municípios devem se limitar às tarefas clássicas do setor público com relação à economia, i.e., a provisão da infra-estrutura física, legal, administrativa etc. para o desenvolvimento.

As necessidades de serviços básicos não permitem que os escassos recursos sejam utilizados para outros fins.

Os benefícios da intervenção direta dos municípios são marginais e não influem nem na decisão de constituir uma empresa nem para o seu êxito.

As prefeituras devem procurar o uso mais racional e eficiente de seus recursos; não é a sua função substituir a economia local em prejuízo da prestação de serviços.

As prefeituras geralmente não têm nem os conhecimentos nem a capacidade administrativa para satisfazer essas necessidades; é melhor que organismos especializados façam isso.

Em geral, o mercado é o melhor mecanismo de alocação de recursos, levando à intervenção direta para usos ineficientes e até distorções.

A experiência de projetos de desenvolvimento local indica que o objetivo fundamental da ação municipal, no campo econômico, deve ser o de criar uma ambiência produtiva que dê sustentabilidade e condições estruturais à economia local para assegurar os empregos existentes e criar empregos novos ou mais produtivos. Atingindo esses objetivos, o aumento da renda dos habitantes terá efeitos positivos para toda a vida local e incrementará as receitas fiscais das prefeituras.

Essas tendências fazem com que o sujeito do desenvolvimento econômico local deva se constituir a partir de uma ação integrada entre governo, empresários e trabalhadores, na perspectiva de constituição de um pacto territorial que permita a construção dessa ambiência produtiva.

Ambiência produtiva e os diferentes territórios

A ambiência produtiva se transforma na brisa que pode embalar os sistemas produtivos locais. A participação dos gestores públicos, nas diferentes escalas, na constituição e legitimação de espaço de decisões estratégicas, na identificação de recursos potenciais endógenos, no apoio a serviços financeiros e não-financeiros de fortalecimento do empreendedorismo local (crédito, comercialização, capacitação, sistema de informação) tem se mostrado decisiva na construção dessa ambiência produtiva.

Não há formatos institucionais definidos na constituição dessas ambiências produtivas inovadoras. Fóruns, consórcios, agências de desenvolvimento se constituem em arranjos institucionais para a estruturação de redes sociais capazes de promover uma interação entre processos materiais e forças sociais que conformam a produção social de uma ambiência necessária ao desenvolvimento. É esse processo de potencialização de recursos locais, de construção ou resgate de identidades culturais e históricas, de sinergia e cooperação entre os atores que denominamos de produção social do território.

Desenvolvimento econômico local se constitui no processo social de construção do território que se caracteriza:

- como ponto de partida para o pacto territorial que viabilize a associação de interesses e integre atores locais, que se conservam independentes, mas são sensibilizados para um jogo social de cooperação.
- pelo conhecimento, por dentro, do território no qual devemos identificar recursos materiais, humanos, psicossociais e de conhecimento, atores individuais, coletivos e corporativos, mapa organizacional e instituições, procedimentos de governo, administrativos e fluxo de informação, cultura como modo de vida, construção de identidade, ética de grupos sociais e visão de desenvolvimento, e inserção no entorno regional.
- pela constituição dos pactos territoriais a partir da identificação e mobilização de diversos atores em torno de programas estruturantes; da necessidade de um alto nível de acordo entre as instituições, empresas e sociedade civil organizada; da definição de um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território; do desenvolvimento partindo "de baixo", baseado em iniciativas idealizadas e gerenciadas localmente, com prazo de execução definido.

Essas ambiências produtivas se constituem de diferentes formatos institucionais, como mostram os trabalhos de análise realizados pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, a partir de sua experiência no Prêmio Gestão Pública e Cidadania. Em Pirai, pequeno município do Estado do Rio de Janeiro, o arranjo produtivo integra distrito industrial com Associação de Piscicultura e cooperativas populares. Quebra a visão dual rural-urbana e integra-se à cadeia produtiva. Esse município, afetado pelo processo de reestruturação de suas grandes empresas, com cerca de 10% de sua população desempregada, deu a volta por cima e conseguiu gerar tantos postos de trabalho quanto essas empresas demitiram⁶.

Outras experiências apresentam a mesma efetividade com formatos institucionais distintos: é o caso do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luís, no qual os municípios da região metropolitana se unem para apoiar a produção rural, e que surgiu como uma reação ao fechamento de órgãos públicos de apoio aos produtores⁷. Numa outra escala, podemos percorrer no mesmo trabalho a experiência dos artesãos da floresta, na qual os índios baniwas produzem cestaria que sai da fronteira da Colômbia e é comercializada na rede de lojas de móveis e artigos de decoração Tok & Stok⁸.

Trabalhando em diversas escalas – regional, municipal e comunitária – as experiências de desenvolvimento local no Brasil ainda se realizam de forma fragmentada, sem uma política pública mais integrada e capaz de potencializá-las. Isoladas como ilhas neste arquipélago brasileiro, torna-se necessário desenvolver um sistema público de apoio ao desenvolvimento local.

Comissões Municipais de Trabalho e Renda e o conhecer por dentro o território

Ao trabalhar com uma dinâmica de desenvolvimento endógena, de baixo para cima, com formas de crescimento mais integradas em termos de trabalho e emprego, podemos encontrar caminhos para os mu-

6 "O município que deu a volta por cima: Programa de Desenvolvimento Local de Pirai, in "Histórias de um Brasil que funciona, (ciclo de premiação 2001)". Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-SP, 2001, p.35-39.

7 "Um mutirão em crescimento: Consórcio Intermunicipal de Produção e de Abastecimento" (CINPRA), in "Histórias de um Brasil que funciona, (ciclo de premiação 2001)". Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-SP, 2001, p.23-26.

8 "Os Artesãos da Floresta", in "Histórias de um Brasil que funciona, (ciclo de premiação 2001)". Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-SP, 2001, p.39-46

nicípios fora da região metropolitana e dos eixos de desenvolvimento. São municípios completamente distantes do processo de alocação de recursos que fica muito mais concentrado na região metropolitana.

Refiro-me à grande maioria dos municípios brasileiros que estão distantes do processo mais integrado de desenvolvimento, seja em termos de infra-estrutura, seja na alocação de recursos públicos.

Esse cenário contempla a oportunidade de estabelecimentos de formação de redes locais e de, nesse caminho, se fazer uma aposta política, uma aposta no desenvolvimento local, na integração dos atores locais na construção de um pacto em torno de uma ação mais integrada, que seja participativa e venha de baixo para cima, que construa um espaço de diálogo, porque às vezes as instituições que estão presentes não dialogam dentro do mesmo espaço.

Eis um primeiro dilema que os Conselhos Municipais de Trabalho e Renda devem enfrentar. Os projetos de desenvolvimento local vêm construindo espaços de diálogo, de integração, de construção de parcerias. Esses espaços podem ser consórcios, podem ser agências ou podem ser as próprias Comissões Municipais de Emprego. O que de certa forma temos assistido é que os esforços da sociedade civil em torno do desenvolvimento local do município não se integram concretamente a essas comissões. Trabalha-se muito pensando no emprego. Temos de pensar trabalho e emprego, pensar em ocupações. As Comissões Municipais não podem ser apenas tripartites, com representações do mundo do emprego. As comissões devem ser ampliadas no sentido de incorporar todo um conjunto de redes e formas de organização que surgem no mundo do trabalho: associações, cooperativas, novas organizações de base econômica que temos que começar a conhecer e reconhecer. Para tal, é necessário conhecer e reconhecer o próprio território.

A organização do território que objetiva o desenvolvimento local deve ter como ponto de partida o pacto territorial que viabilize a associação de interesses promovida entre os diversos atores regionais, que se conservam independentes, com vistas à obtenção de determinados objetivos. Isso pressupõe a indicação de uma estrutura organizacional que dê conta da constituição de um espaço de interação dos diversos atores e da construção de uma entidade responsável pelo encaminhamento e implementação das diversas ações propostas.

O desenho básico sugere vários formatos institucionais, em função de distintas territorialidades que configuram o encontro, num contexto comum, de atores de naturezas diferentes e atuantes num mesmo

território. Entretanto, podemos identificar elementos comuns desses formatos institucionais que expressam requisitos para os pactos territoriais:

- identificação e mobilização de diversos atores em torno de programas estruturantes;
- necessidade de um alto nível de acordo entre as instituições, empresas e sociedade civil organizada, para evitar qualquer tipo de intervenção que comprometa a finalidade pública;
- definição de um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território;
- desenvolvimento partindo “de baixo”, baseado em iniciativas idealizadas e gerenciadas em nível local, com prazo de execução definido;
- “criação” de agentes gerenciadores que expressem o acordo e a união entre os atores envolvidos e que coordenem as ações de modo a torná-las eficazes;
- necessidade de uma boa base estatística informativa.

Esses diversos formatos institucionais – consórcios, câmaras, fóruns, agências – geraram campos básicos de ação que exigem um conhecimento do território e de sua especificidade; uma ação de planejamento que integre projetos corporativos e públicos, e que construa possibilidades de ações integradas territorialmente. No campo da democratização do acesso a oportunidades econômicas e de mercado abriram-se possibilidades para os estudos das cadeias produtivas e das potencialidades de recursos locais.

Essa dimensão de conhecimento tem nos exigido trabalhar a diferença entre a constituição de bases de dados, a elaboração de informações e a produção do conhecimento sobre a realidade local. A constituição das bases de dados territoriais tem uma referência em análise de potenciais de atração de investimentos privados. Concentrados nos recursos naturais, populacionais, econômicos, sociais e políticos administrativos, procuram difundir vantagens comparativas de determinado local.

Essas bases de dados eram constituídas de tal forma que o território era visto como objeto e não como sujeito do processo de desenvolvimento. Tendo como referência a constituição de pólos de desenvolvimento e a imposição de vocações, as informações eram selecionadas com base nas potencialidades de concentração territorial e econômica de determinado local.

As experiências mais recentes de desenvolvimento local têm trabalhado com metodologia de planejamento estratégico, mas nem sempre incorporando a visão processual que integra lugares e fluxos de

acumulação de processos sociais que não podem ser trabalhados com bases de dados apenas quantitativas, e com informações defasadas no tempo. Assim, não estamos construindo apenas um diagnóstico no qual queremos identificar indicadores e verificadores de problemas. Estamos trabalhando numa análise de processos históricos na qual o conhecimento se constitui por dentro do território, como se referia Weber utilizando o termo alemão *Verstehen*, significando conhecer por dentro, por meio da intuição e da empatia, no sentido oposto ao conhecimento por fora, por meio da observação e do cálculo.

Desse modo, conhecer o território significa analisar historicamente o jogo social dos atores, sua interatividade, a cultura empreendedora, em síntese, o lugar e os fluxos materiais e imateriais que produzem socialmente o território.

As Comissões Municipais de Trabalho e Renda como agentes de desenvolvimento local

A dinâmica mencionada fortalece o papel das comissões como um ator local, um agente de desenvolvimento local. E essa é uma questão que não estava inserida numa visão macro. Desenvolvimento econômico sempre foi uma missão do governo federal. Os municípios não tinham capacidade de ação e governabilidade para implementar políticas de desenvolvimento. Contrariando esse senso comum dos economistas macro, o desenvolvimento local aparece como oportunidade e as Comissões Municipais de Emprego podem ter um papel central na articulação de atores em torno de objetivos de desenvolvimento local.

Modifica-se o papel das comissões, assim como tem se modificado o papel dos prefeitos. O prefeito deixa de ser aquele gestor de serviços públicos e se transforma num articulador dessa comissão e no empreendedor do projeto de desenvolvimento local. Portanto, essas experiências de integração e parceria promovem o processo de geração de trabalho e renda no conjunto do município.

As Comissões Municipais de Trabalho e Renda devem olhar as potencialidades locais, os recursos humanos e sociais que acumulam historicamente culturas produtivas e constroem identidades territoriais. Mas ao trabalhar essas potencialidades não basta apenas o registro de determinada potencialidade. Temos de pensar numa outra forma de capacitação desses empreendedores. Temos que qualificá-los pela demanda e não pela oferta. Temos de ouvir os produtores para que

possamos elaborar Planos de Qualificação que estejam diretamente ligados às necessidades destes trabalhadores e não a partir de uma oferta de cursos predefinida e que não tem nada a ver com a demanda local.

Em termos da dinâmica das Comissões Municipais de Emprego isso significa conhecer a realidade local. Sem a identificação, em discussão com os produtores locais, do que é necessário para aquele grupo, o trabalho de qualificação deixa de ser uma efetividade.

Essa questão se agrava ao examinarmos as cadeias produtivas. Ao identificarmos um grupo de produtores devemos analisar como se dá a integração à cadeia produtiva, o que não se restringe ao município e que muitas das vezes tem uma dimensão nacional ou internacional. Não se trata, portanto, de pensar o desenvolvimento local como uma ilha. É necessário pensar nos elos de encadeamento e na integração regional. Essa articulação com o desenvolvimento regional é fundamental para caminhar numa visão sistêmica que integre ações macro e micro.

No Brasil, a grande maioria dos formadores de opinião vê o desenvolvimento local como pólo de atração de grandes empresas e esse é o caminho natural que qualquer prefeito tem tomado no sentido de pensar o desenvolvimento. Dos postos de trabalho gerados pelas grandes empresas, pouco fica para os trabalhadores locais dos municípios.

Essa dinâmica de integração regional não dá para ser pensada sem se trabalhar também as histórias regionais. No Estado do Rio de Janeiro, já há alguns anos, temos percorrido uma história de formação de mercados regionais. Na região do Médio Paraíba, desde 1993 se tem trabalhado a formação de um mercado regional do Vale do Paraíba, que enfrentou dificuldades políticas e empresariais, impedindo-a de se consolidar.

Mas ao trabalhar as potencialidades locais de cada município em termos de micro e pequenas empresas, com o foco na geração de trabalho e renda, podemos analisar os setores que podem ser integrados e com isso ganhar competitividade. Um desses setores é o turismo. O turismo é um dos melhores exemplos de como é possível cooperar e ser competitivo. Na região do Médio Paraíba temos muitos municípios que apostam no turismo como setor dinâmico do processo de desenvolvimento. Contudo, esses municípios podem cooperar entre si para trabalhar um plano diretor de turismo da região. Muito mais que competir entre si, os municípios podem ter uma estratégia de cooperação que permita a expansão do tempo de permanência e fidelidade do turista na região do Médio Paraíba. As Comissões Municipais de Emprego podem estimular estratégias de cooperação entre os empreendedores locais.

Esse caminho pode ser pensado para o conjunto das regiões. Podemos identificar grupos produtivos que estão isolados e que poderiam ser amparados nos debates de qualificação dos Conselhos Municipais de Emprego. O importante é investir nesse caminho da construção de uma visão de desenvolvimento local numa perspectiva de diagnóstico mais próximo desses grupos produtivos, de integração da cadeia produtiva. Ao apostar num processo mais integrado desses grupos com a cadeia produtiva, podemos identificar os gargalos existentes, ou seja, desde insumo, cultura produtiva, até relação com o mercado, analisando os pontos de estrangulamento, e definindo a capacitação.

Esse caminho de estudo da região nos abre também a possibilidade de identificar serviços regionais de apoio ao desenvolvimento local de cada município. Porque se temos projetos de desenvolvimento local a partir da história econômica, social e cultural de cada município, podemos repensar os serviços que são regionais. O microcrédito é apenas um deles. Esses serviços têm de ser implementados com uma visão mais integrada. A Colômbia tem uma experiência que é muito interessante. No primeiro Plano Nacional para Microempresa, o governo priorizou a capacitação. Chegando ao fim do plano, reconheceu que não bastava só a capacitação. No segundo Plano Nacional priorizou o crédito. Ao fim do plano reconheceu que não bastava só o crédito e que era necessária a integração com o mercado. No terceiro plano priorizou a comercialização. Ao fim desse terceiro plano reconheceu que estes serviços deveriam estar integrados numa visão territorial.

Serviços de crédito, capacitação e comercialização devem estar integrados a uma visão de construção de uma ambiência produtiva realizada em cada território. O microcrédito normalmente é fornecido para empreendedores com mais de seis meses de tempo de vida em termos de empreendimento, ou seja, trabalha-se com empreendedores já constituídos. A metodologia de crédito porta a porta e a ação isolada de microcrédito têm colocado limites no aumento de escala dos créditos concedidos. Nesse sentido, torna-se necessário pensar a ampliação do setor com novos produtos, principalmente aqueles que se integram a uma dinâmica de desenvolvimento econômico local.

Um desses novos produtos é o microcrédito para novos negócios, no qual têm se desenvolvido novas metodologias creditícias. Na experiência com empreendimentos já constituídos havia um consenso vindo das experiências internacionais de que as instituições de crédito não deveriam fazer capacitação empreendedora. No caso de primeiros

negócios não se tem como fornecer crédito se não o capacitarmos para pensar o seu empreendimento. Ou seja, a metodologia é outra.

Outra experiência interessante é a integração do microcrédito com os grupos de compra. Tal experiência, desenvolvida pelo Viva Rio nas favelas do Rio de Janeiro, forma grupos de compras por meio de uma agência de desenvolvimento local (Estação Futuro) que o articula. Esse comerciante, ou empreendedor, em vez de comprar isoladamente, compra coletivamente, em grande quantidade. A partir dessa compra em grande quantidade foi feita uma pesquisa de mercado que mostrou a redução do custo do produto de 10 a 15%.

Essas experiências ampliam a possibilidade de pensar uma integração em termos de serviços, de construção de instituição de microcrédito mais voltado para o desenvolvimento local, de integração do microcrédito como meio de apoio à comercialização.

As Comissões Municipais de Trabalho e Renda devem assumir esse caminho de construção de um sistema público de apoio ao desenvolvimento local pensado em termos de política pública, não só de metodologia. Desenvolvimento local não é hoje uma questão de método, mas de uma política de descentralização econômica voltada para o desenvolvimento local. Ao sugerirmos caminhos de integração de mercado com apoio de crédito e comercialização aos pequenos, estamos olhando a economia não apenas como uma relação entre oferta e demanda, mas como uma relação de poder. Ao construirmos no local uma ambiência produtiva para pequenos empreendedores, ao alterarmos o poder de encomenda no interior de uma determinada cadeia produtiva, ao horizontalizarmos as relações econômicas, ao garantirmos acesso ao crédito, de algum modo estamos invertendo relações de poder no interior da própria economia. Esse é o caminho da economia solidária.

Relações de poder, economia solidária e os novos atores

O debate em torno de políticas públicas ante os impactos perversos do processo recente de globalização tem apresentado dois caminhos alternativos que devem ser trabalhados de forma integrada: o desenvolvimento local e a economia solidária. Ao lado das experiências de desenvolvimento local têm ocorrido, nos últimos anos, uma renovação e uma intensificação de ações econômicas alternativas orientadas para introduzir relações de cooperação e solidariedade no cenário de intensa fragmentação social e territorial.

A constituição de redes de economia solidária tem sido um tema que aparece como periférico no debate sobre desenvolvimento local. A compreensão desses novos atores sugeriu um debate conceitual sobre economia popular e solidária. Coraggio⁹, no início dos anos 1990, identificava a economia popular a partir das unidades econômicas familiares. Há um certo sentido nessa identificação, na medida em que muitos dos núcleos de economia popular nascem de relações familiares e se estendem por relações de cooperação em determinado território. Mas essas novas organizações populares não se reduzem apenas a organizações econômicas de base familiar – elas abrangem as diferentes organizações de subsistências urbanas e rurais, formas cooperativas e autogestionárias, experiências comunitárias e associativas de recuperação e desenvolvimento de artesanato, iniciativas tecnológicas alternativas e socialmente apropriadas e variadas iniciativas que surgem das atividades de educação popular, capacitação, desenvolvimento local e comunitário.

Singer identifica a empresa solidária a partir das formas de organização autogestionárias e cooperativas. Contudo, o debate não pode se limitar ao formato organizacional – cooperativas, unidades domésticas, rede de pequenos empreendedores –, mas deve-se estender à compreensão do que essa transformação social está significando. O cenário, o esgotamento de um padrão de acumulação capitalista, no qual as sociedades e economias enfrentam uma série de mudanças e problemas que obrigam a repensar o desenvolvimento econômico, a função pública, as relações entre os setores público e privado, a organização do Estado, envolvem oportunidades e ameaças. E trazem como problema fundamental: o crescimento do desemprego e a separação entre o crescimento econômico e a criação de emprego. Como oportunidade, a capacidade de uma ação dos sujeitos sociais no sentido de construção de uma economia alternativa.

A construção dessa economia alternativa envolve não só as redes de economia solidária que têm se constituído nesses últimos anos, mas também suas atividades e processos, que vão além do especificamente organizacional, acolhendo a noção de solidariedade que a distingue de um debate especificamente econômico.

9 CORAGGIO, José Luiz "Ciudades sin rumbo: investigación urbana y proyecto popular". Quito, CIUDAD-SIAP, 1991.

O surgimento e o desenvolvimento dessas organizações e experiências nos colocam alguns dilemas cruciais como o de pensar uma efetiva transformação democrática da economia e quais as possibilidades que temos de consolidação de uma economia solidária fundada em valores do trabalho e cooperação.

Os projetos de desenvolvimento local, no qual as relações de cooperação ainda estavam se estabelecendo, a ausência de um centro coesivo e difusor de uma cultura de cooperação se constitui no principal fator de não-sustentabilidade do projeto.

Nesse contexto em que as relações entre cooperação e competitividade se mostram tênues, podemos identificar vários níveis de cooperação em termos de desenvolvimento econômico local:

Tipologia da Cooperação	Dimensão Econômica	Dimensão Territorial
Cooperação nas relações de trabalho	Formas associativas de organização da produção.	No interior do espaço de produção ou mesmo em determinado território no qual se articula o processo produtivo, centrado principalmente em relações solidárias no âmbito de um determinado processo de trabalho.
Cooperação nas condições de produção	Cooperação na formação de redes de fornecedores de uma empresa, na compra de matéria-prima, no desenvolvimento tecnológico ou na rede de comercialização articulada com a cadeia produtiva.	Cooperação no mesmo território no qual está inserido determinado cluster. Tem uma característica local de construção de uma ambiência produtiva, envolvendo mais outros atores e uma sustentação institucional local através da construção de identidade e de instrumentos como a agência de desenvolvimento.
Cooperação no interior das cadeias produtivas	Encadeamentos produtivos atuando sobre os pontos de estrangulamento, inovação dos produtos, integração de ramos produtivos ou uma logística mais complexa.	Tem uma dimensão regional e está ligada à construção de formas de cooperação institucionais capazes de viabilizar uma integração da cadeia produtiva com o mercado externo.

Essas três dimensões de cooperação envolvem também um campo de competitividade em torno das relações de mediação entre a ambiência produtiva e a economia globalizada, permitindo encadeamentos distintos

a partir do olhar do ator que se coloca neste papel. A constituição de uma ambiência produtiva na perspectiva de uma globalização mais humana passa pela constituição de elos de integração da economia solidária com o mercado. Esses elos aparecem tanto nos instrumentos de acesso ao crédito – bancos populares como Portosol e o VivaCred –, como também nas formas de moeda social constituídas, sejam as feiras de trocas, sejam os selos sociais de comércio solidário. Há, portanto, nessa construção social do território, mudanças de relação de poder. A economia, e a economia local não é diferente, para muito além de uma relação de oferta e procura, se constitui numa relação de poder.

A construção social e as relações de poder

Pode-se afirmar que desenvolvimento local é uma noção relativa que se consolida na medida em que há uma intencionalidade de alteração de relações de poder no interior da economia local. O desenvolvimento local constitui uma estratégia territorial que se contrapõe a visões de crescimento econômico mais tradicionais, centradas principalmente em setores econômicos de ponta e nos lugares que são definidos como capazes de uma integração competitiva ao mercado global. Como centro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento e como noção relativa ao global, o local engloba distintas territorialidades, ou seja, distintas ambiências produtivas e institucionais que exigirão processos específicos de articulação de atores e de construção de identidades.

O desenvolvimento local expressa uma estratégia territorial diante do impacto de fragmentação econômica e socioespacial gerada pelas novas redes e fluxos econômicos que surgem nessa transição para um regime de acumulação e de um modo de regulação flexível. Essa dimensão territorial se expressa num caminho de construção social no qual se desenvolvem formas distintas de cooperação. Cooperação e competitividade se transformam em palavras mágicas que justificam as ações dos *clusters* e condomínios industriais.

Entretanto, pouco se tem debatido sobre a tensão que se manifesta nesses dois processos presentes em termos de desenvolvimento local. Porter¹⁰ trabalhará essa relação no sentido de uma cooperação e competitividade empresarial que determina uma estratégia no território.

10 PORTER, Michael. "Competição: Estratégias Competitivas Essenciais". Campus, Rio de Janeiro, 1999.

O desenvolvimento local deve ser pensado como um pacto territorial no qual está presente a idéia da força de desenvolvimento e alta mobilização de recursos locais, significando:

- uma estratégia integrada de instituições locais no enfrentamento da fragmentação territorial e exclusão econômica, social e cultural;
- fortalecimento de lideranças locais, tanto comunitárias e sindicais como empresariais;
- a criação de uma identidade e um sentimento de solidariedade social e territorial que rompam com o individualismo exacerbado;
- fortalecimento de um controle social e de uma cultura de responsabilidade pública;
- a mobilização de diferentes culturas criando redes e uma interconectividade que opera numa dimensão coletiva e quebra o isolamento;
- a mobilização de saberes locais, criando uma cultura de projetos que quebra com a dependência de agentes externos.

Os processos de desenvolvimento local mostram que a identidade territorial, assim como a sinergia social, não deve ser entendida como algo que simplesmente existe em razão de uma determinada conjugação de fatores geográficos e circunstâncias, mas, sim, como algo que é construído historicamente. Essa identidade surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais, que fazem com que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção do fato de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm fortes afinidades e muitos interesses em comum.

O desenvolvimento local é, antes de tudo, uma atividade societária compartilhada pelos vários atores sociais, constituindo uma comunidade polifacética, contraditória e difusa, mas comunidade, enfim, localmente específica e localizada¹¹. Da participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas locais consolidam-se a identidade e o território enquanto sujeito social.

O pacto territorial constitui uma marca pública que não pode se confundir com uma estratégia corporativa. Duas estratégias têm se desenhado na construção dos pactos territoriais e têm se expressado

11 BOISIER, Sergio. "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público". Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 1995. (Documento CPRD-95), p. 47 e 48.

nas marcas construídas em cada território, desenhando-se como ações de *marketing* público ou de *marketing* empresarial:

Fator	Marketing Público	Marketing Empresarial
Tipo de Cooperação	Cooperação integrada a uma estratégia da região	Cooperação com subordinação a uma estratégia da empresa âncora
Gestão da Informação	Democratização da informação permite a ação autônoma dos atores territoriais	Controle das informações impõe um ator mediador entre mercados regionais e atores locais
Papel do Estado	Estado é o elemento facilitador da integração	Estado facilita a privatização de uma marca pública
Gestão da Marca	Gestão estratégica de estado além do horizonte de uma ação de governo	Apropriação da marca dificulta integração e cooperação

A pesquisa com atores tem sido contundente, no sentido de expressar esses dois caminhos que constituem duas estratégias de desenvolvimento econômico local: uma pública e outra mais corporativa¹².

Além desse dilema, outras dificuldades aparecem nessa construção social do território. O pacto territorial tem se transformado em um fortalecimento de lideranças locais, mas não tem sustentado a institucionalização de redes de economias solidárias. Por outro lado, a existência de conselhos com o mesmo perfil de atuação – rede DLIS, Agenda 21, Câmaras de Desenvolvimento – não favorece um controle social efetivo e uma concertação estratégica dos atores. As experiências têm demonstrado que não se impõem identidades territoriais. Essas identidades se constroem socialmente a partir de um espaço social herdado, espaço esse que se caracteriza pela fragilidade dos recursos de poder de uma economia popular e solidária.

Os fluxos de acumulação que têm se constituído no território

As experiências hoje no Brasil se realizam de forma fragmentada e como um arquipélago de experiências. Em termos de um cenário macro, devemos pensar o desenvolvimento local no interior do debate de

12 FONTES, Angela. "Território e Estratégias de Desenvolvimento: Alternativas de Gestão do Médio Paraíba", tese de doutorado, UFRJ, março de 2000.

construção de um pacto federativo. De fato, trata-se de colocar no centro da discussão do desenvolvimento a capacidade de inclusão social, de um lado, e de articulação inter-regional, de outro. Isso significa dizer que a tendência mais favorável à continuidade de um pacto federativo mais equilibrado horizontalmente é a sustentação da descentralização de recursos em torno de um novo desenho institucional que articule as diversas competências específicas e concorrentes, identificando as diversas identidades territoriais e suas vantagens competitivas.

Ao lado desses aspectos macro, os processos devem se acumular no sentido da constituição de um território organizado enquanto sujeito. Nesse sentido, cooperação e competitividade não se constituem em faces de uma mesma moeda, mas sim qualificam atores, identificam estratégias e estabelecem, nesse território, novas relações de poder.

Dessa forma recuperamos uma radicalidade democrática, principalmente em termos de desenvolvimento local. Essa dimensão, ainda não suficientemente explorada, significa integrar pactos territoriais, com controle social participativo e gestão pública estratégica.

Essa opção da ação se fundamenta nas tendências de mudança da administração pública brasileira, manifestada principalmente nos governos municipais e que, agora, representa o desafio de ser implementada em termos econômicos. Essa tendência assinala um movimento de ruptura de algumas das características centrais da gestão pública no país, tais como: centralização decisória e financeira; fragmentação institucional; atuação setorializada; clientelismo; padrão verticalizado de tomada de decisão e de gestão; burocratização e padronização dos procedimentos; exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário e ausência de controle social e de avaliação das políticas públicas. Esses aspectos se manifestam também em termos de uma gestão de desenvolvimento econômico em determinado território. O território organizado se transforma em lugar de sonhos e devaneios de uma globalização mais humana.