

FGV-EAESP

Cesar Yojiro Matsumoto

AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE RENDA E
DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DA CÂMARA DE ANIMAÇÃO
ECONÔMICA DA SUBPREFEITURA DO ITAIM PAULISTA

Relatório apresentado como
parte dos requisitos de
conclusão da Iniciação
Científica na EAESP-FGV sob
orientação da professora
Carmen Augusta Varela.

FGV-EAESP

2010

Agradecimentos

Em primeiro gostaria de agradecer minha orientadora, prof^a Carmen Varela, que me incentivou a enviar o projeto desta pesquisa aos financiadores GVPesquisa e CNPq. Mas, sobretudo, agradeço sua prontidão em fazer as diversas correções de “última hora”.

Agradeço também ao GVPesquisa pela bolsa concedida para realizar este trabalho. Especialmente agradeço a compreensão diante de dificuldades que se apresentaram neste último semestre.

Preciso agradecer à paciência da Fatima por me ver sempre tendo que dar prioridade a escrita deste trabalho nos fins de semana. Devo também agradecimento à minha família, especialmente minha irmã, sem os quais não poderia nem mesmo cursar a faculdade.

A razão deste tema, a afinidade com o desenvolvimento local, a militância por um mundo socialmente mais justo eu devo à Incubadora de Cooperativas da Fundação Getulio Vargas (ITCP-FGV), onde conheci a proposta da economia solidária e as pessoas que por ela lutavam ao meu lado. Assim como a ITCP-FGV, devo diversos momentos de reflexões com os mestres do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV.

O agradecimento final eu devo às pessoas ligadas à Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista e de São Miguel. Às servidoras públicas que fazem o projeto acontecer e aos empreendedores que cederam tão gentilmente seu tempo.

Sumário

Introdução	1
1. Referencial teórico	4
1.1. Desenvolvimento local – conceituações e controvérsias.....	4
1.2. Planejamento do desenvolvimento local	10
2. Contexto da subprefeitura do Itaim Paulista	16
3. Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista.....	20
3.1. Formação das Câmaras Temáticas	22
3.1.1. Câmara Temática de moda.....	23
3.1.2. Câmara Temática de reciclagem	24
3.1.3. Câmara Temática de alimentação	26
3.1.4. Câmara Temática de Cultura e Informação	27
3.1.5. Câmara Temática de Pequenos Negócios	28
3.2. Premissas da CAE-IT	28
3.3. Auto-avaliação da CAE-IT	29
3.4. Articulação de parceiros	31
4. Diagnóstico e avaliação da Política Pública Analisada	36
4.1. Aspectos positivos e negativos da metodologia e sugestões de melhoria..	36
4.2. Replicação da metodologia da Câmara de Animação Econômica	38
Conclusões	41
Referências bibliográficas.....	43

Introdução

O presente trabalho consiste em uma avaliação de uma política pública de desenvolvimento econômico local concebida na subprefeitura do Itaim Paulista, pertencente ao município de São Paulo, SP. Esta pesquisa buscou compreender o funcionamento da Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista (CAE-IT), mecanismo pelo qual a subprefeitura buscou fomentar o trabalho e a geração de renda, visando promover o desenvolvimento da região.

Formada pelos distritos de Itaim Paulista e Vila Curuçá, totalizando 21,7 km², a subprefeitura de aproximadamente 400 mil habitantes é marcada pela exclusão social. Estes distritos ocupam, respectivamente, o segundo e o sétimo lugar no *ranking* do índice de exclusão dos 96 distritos do município. Uma crescente população jovem não teve e continua sem acesso a educação básica, atividades culturais e emprego. A consequência é um alto índice de violência e de pessoas sem ocupação no local. O perfil da região é de “bairro dormitório”, em que a maioria da população apenas reside no bairro, indo trabalhar nas áreas centrais da cidade.

Diante desse contexto, no ano de 2005, o subprefeito Diógenes Sandim articulou-se com uma série de parceiros com quem desenvolveu a idéia da Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista (CAE-IT). Inicialmente, buscou compreender profundamente a realidade local. Para isso trouxe consultores que analisaram diversos dados secundários georreferenciados. Em seguida, se aproximou das agentes comunitárias de saúde, que freqüentavam as famílias do bairro para compreender quais vocações econômicas o bairro apresentaria e qual público-alvo deveria focar seus esforços de fomento ao trabalho e renda.

Definiu-se que o foco do projeto seriam os “empreendedores latentes e emergentes”, aqueles que ganhavam de zero a três salários mínimos, que não eram dependentes da assistência social, ou que não precisariam de uma política voltada a combater a exclusão social.

Os segmentos econômicos definidos como alvo da CAE-IT foram divididos nas seguintes câmaras temáticas para focar esforços de assessoramento:

- CT Moda e artesanato;
- CT Reciclagem;
- CT Alimentação;
- CT Cultura e informação;
- CT Pequenos negócios.

Um dos aspectos mais marcantes do projeto é a quantidade de parceiros articulados para sua realização. Dentre eles universidades, órgãos multilaterais, empresas, outras instâncias do governo municipal e estadual, consultores autônomos e voluntários.

A pesquisa buscou compreender o funcionamento da Câmara de Animação Econômica sob a luz das teorias acerca do desenvolvimento local. Essa análise da realidade contraposta ao marco teórico permitiu uma avaliação da política pública, propondo sugestões de melhoria, bem como aspectos a se levar em conta no caso de se replicar a metodologia da CAE.

O primeiro capítulo deste trabalho discorre sobre o referencial teórico adotado para a compreensão do desenvolvimento local – as concepções, abordagens, o processo do planejamento do desenvolvimento local e a replicação de boas práticas.

Em seguida a compreensão da CAE se inicia pela contextualização do território no capítulo 2. Serão apresentados dados demográficos, econômicos e sociais sobre a região do Itaim Paulista e Vila Curuçá.

Uma vez contextualizada a região e o desafio em que se insere a subprefeitura do Itaim Paulista, o capítulo 3 apresentará o processo de formação da CAE, narrando os encaminhamentos tomados ao longo do percurso pelos agentes envolvidos.

O capítulo 4 discorre sobre o diagnóstico e avaliação da política pública Câmara de Animação Econômica, sob o ponto de vista dos seus aspectos positivos e a melhorar. Termina realizando um conjunto de considerações para a replicação da política em outras subprefeituras, enfatizando a importância da intencionalidade real de se implantar o projeto, por requerer um perfil empreendedor por parte dos agentes envolvidos, especialmente a própria Câmara.

Por fim, a conclusão realiza uma síntese das idéias e compreensões levantadas ao longo do trabalho, bem como sugere assuntos a serem aprofundados em estudos posteriores.

Getulio Vargas

1. Referencial teórico

A parte inicial deste capítulo procura analisar ~~as~~ algumas das discussões que envolvem o conceito de desenvolvimento local. A conceituação do tema não apresenta uma uniformidade em seu entendimento. A abrangência do tema, com suas conceituações e controvérsias são tratadas para aprofundar a compreensão do fato real – a política pública em estudo.

O capítulo se inicia conceituando a noção de desenvolvimento local de forma abrangente. Insere conceitos chave das teorias sobre o assunto, como a importância do local/território para o desenvolvimento, o capital social como base para cooperação e sinergias no processo de desenvolvimento, a noção de desenvolvimento endógeno e uma breve explanação sobre os arranjos produtivos locais.

Em seguida são expostas visões contraditórias acerca do desenvolvimento local – sendo concebida como uma política de desenvolvimento social ou como “cura de insucesso de mercado”.

O subitem 1.2 busca trazer algumas abordagens para o processo de planejamento do desenvolvimento local, bem como o cuidado que se deve ter com o próprio ato de planejamento do desenvolvimento local, assim como o alerta a noção de replicar as chamadas “melhores práticas”. Tendo essa cautela em vista, algumas características de implementação ou processo são elencadas a partir de experiências documentadas de desenvolvimento local.

1.1. Desenvolvimento local – conceituações e controvérsias

De acordo com Martinelli e Joyal (2004), o conceito de desenvolvimento local diz respeito ao aperfeiçoamento, em relação a um conjunto de valores, ou uma atitude comparativa com respeito a esse conjunto, sendo esses valores condições e/ou situações desejáveis para a sociedade, em âmbito socioterritorial, quando esse processo é pensado, planejado, promovido ou induzido.

A expressão desenvolvimento local é, normalmente, utilizada por diversos atores e abrange multidimensionalidade de fatores: econômicos, ambientais, sociais, éticos, políticos, tecnológicos, legais, educacionais e culturais. Liga-se, sobretudo, à melhoria da qualidade de vida dos participantes de uma comunidade, seja na ampliação da renda, do poder de consumo, seja na expansão das liberdades individuais (MARTINELLI & JOYAL, 2004; SPERANZA, 2006).

Blakeley e Bradshaw (2002) afirmam que o desenvolvimento local é um tema emergente que não possui uma abordagem uniforme que lhe permita um modelo econômico estrito.

O “local” do desenvolvimento local

Blakeley e Bradshaw (2002) enfocam as relações do local junto à sua potencialidade de desenvolvimento. A justificativa para o foco no território e a importância do local é expressa por Camarotti (2004).

Segundo Camarotti (2004), o “local”, sendo entendido como espaço do dia-a-dia, permite reinventar novas formas de políticas públicas e sua respectiva gestão, possibilitando a transgressão de pensamentos e modelos únicos e globalizados e o surgimento de inovações sociais. O “lugar” tem “a cara de gente” e é, “sem dúvida alguma, onde se enraízam as experiências, as táticas, os métodos e as práticas simples que formam uma biblioteca invisível de soluções para redução da pobreza” (CAMAROTTI & SPINK, 2003, p. 193).

Capital Social

A partir da noção de local, imbuído nos participantes de uma comunidade, o conceito de desenvolvimento local se liga ao processo que reforça as comunidades e propicia o estreitamento de laços e vínculos comunitários. Partindo desse escopo, emerge a noção de capital social, enquanto conceito que integra a ação coletiva, a participação cidadã, a convivencialidade e cultura

cívica numa territorialidade. De Paula (2001) considera capital social o estabelecimento de um conjunto de valores ou normas informais, que sejam aceitos pelos membros de um grupo ou comunidade e que favoreçam a cooperação entre esses membros.

De acordo com Abramovay (2000), o destaque que se dá ao termo capital social é resultado da derrocada do mito de que a sociedade é alicerçada por indivíduos independentes, agindo de acordo com os próprios interesses. Assim sendo, o desenvolvimento necessita de condições institucionais para ocorrer de maneira fértil. Diante desse contexto, o conceito de desenvolvimento local perpassa por uma análise e fortalecimento institucionalista da territorialidade, visando à emergência de atividades resultantes da vida socioeconômica de um grupo que se apresenta “socialmente coeso”.

Na esfera do local, diversos são os integrantes responsáveis pelo processo do desenvolvimento. Quanto maior a participação de maneira sinérgica e integrada, maiores são as possibilidades de emergência de atividades e resultados positivos para a comunidade. Parcerias entre governos locais e organizações não estatais, entendidas como todas aquelas que não fazem parte da administração pública direta ou indireta, se mostram como potencialidades latentes (SPINK, 2001), uma vez que cada um aporta recursos (financeiros, humanos e materiais) de acordo com suas aptidões num espaço de construção coletiva de sinergias.

Spink¹ (2001) demonstra a importância que as alianças não-estatais têm na promoção de políticas públicas inovadoras, bem como na sua continuidade. Em suas palavras “Não é por acaso que nos 88% de programas e projetos que sobreviveram às trocas de governo municipal de 1996 para 1997, quase todos tiveram diferentes formas de parceria.” (SPINK, 2001, p. 147).

¹ O autor parte da base de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV em parceria com o BNDES e Fundação Ford. Conta com mais de 400 experiências exitosas de gestão pública, abrangendo temas diversos, dentre saúde, educação, geração de renda, etc, em cinco anos de duração do Programa (1996 a 2000).

Desenvolvimento regional/local endógeno

Nos últimos anos as teorias sobre desenvolvimento regional têm sofrido transformações diversas. Todavia, a questão regional passa a ser o maior foco das atenções a partir da teoria do desenvolvimento endógeno (AMARAL FILHO, 2001; CLEMENTE & HIGACHI, 2000).

Amaral Filho (2001) conceitua o desenvolvimento endógeno da seguinte maneira:

Do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região (AMARAL FILHO, 2001, p. 262).

A questão da endogenia não significa que o processo do desenvolvimento local esteja autocentrado no território, nem que seja autosuficiente. Mas a endogenia está ligada aos fatores propulsores desse desenvolvimento que parte do território, seja na endogeneização da poupança, do excedente ou pelo aperfeiçoamento e acumulação de conhecimento e inovações (AMARAL FILHO, 2001).

O avanço proporcionado pela teoria endógena consiste na importância que se passa a dar aos agentes locais, na forma de capital social, capital humano, as instituições, o conhecimento tecnológico e cultural.

Tendo o foco na geração de externalidades positivas que advenham da proximidade, cooperação e organização entre atores locais, sobretudo as micro e pequenas empresas, passa-se a refletir nas “economias de aglomeração”, refletidos sobre os conceitos de “distritos industriais” – as concentrações de micro e pequenas empresas localizadas ao redor de grandes indústrias

(MARSHALL, 1996) e, mais recentemente, de *Clusters* (PORTER, 1990, AMARAL FILHO, 2001).

Arranjos produtivos locais

A aglomeração entre agentes para o desenvolvimento endógeno está associada ao conceito de competitividade (CASSIOLATO, SZAPIRO, 2003), ou como vantagem competitiva (PORTER, 1990). A cooperação entre atores, atrelado também a processos de aprendizagem e inovação num território é o que caracteriza a noção de arranjo produtivo local (APL).

De acordo com Cassiolato e Lastres (2003), arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais entre agentes econômicos, políticos e sociais, que têm foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam vínculos entre si. Portanto, além das empresas, governo, organizações de fomento e financiamento, de ensino e pesquisa, agências de cooperação, organizações não-estatais concentram esforços no território para promover sinergias que visem o desenvolvimento local.

Partindo de uma base setorial, os APLs aproveitam uma oportunidade existente e se especializam naquela base produtiva. A abordagem de APL permite ganhos de vantagens competitivas, seja em ganhos de economia de escala, investimento em inovação tecnológica e gerencial, formação de capital humano, seja na abertura de oportunidades comerciais (CASSIOLATO & LASTRES, 2003).

Contrapontos

Meyer-Stamer (2004) realiza um contraponto na conceituação de desenvolvimento local. Reforça a distinção entre Desenvolvimento Econômico Local (DEL) e Desenvolvimento Social. Este último estaria mais relacionado a políticas compensatórias e no apoio ao setor informal. Possui um viés de política social, como saúde, educação, moradia, dentre outros. Já o DEL diz respeito a promoção de pequenas e médias empresas (PME's), investimento no mercado de

trabalho e empreendedorismo. Possui um viés ligado a negócios e competitividade. Os dois não são conceitos estanques. O envolvimento comunitário se mostra necessário para o desenvolvimento econômico e ambos são importantes para o desenvolvimento local.

O problema maior dessa confusão entre os dois termos está nos resultados, em que nem os objetivos econômicos nem os sociais são atingidos. De acordo com Meyer-Stamer (2004, p. 14), “atividades de DEL tendem a não ter um propósito claro de negócios e, como consequência, em geral contam com subsídios, o que efetivamente significa que não são sustentáveis”.

Para Meyer-Stamer (2004) o DEL só se justificaria economicamente para curar insucessos de mercado, ao promover novos negócios e melhorar a competitividade das empresas locais. Projetos de apoio a padaria local ou ao produtor de hortaliças não se justificariam como insucesso de mercado. Estes seriam mais destrutivos que criativos, porque não são necessariamente viáveis. A única justificativa para esse tipo de atividade consistiria na pressão que se exerce aos formuladores das políticas para apresentarem resultados visíveis (MEYER-STAMER, 2004, p. 15).

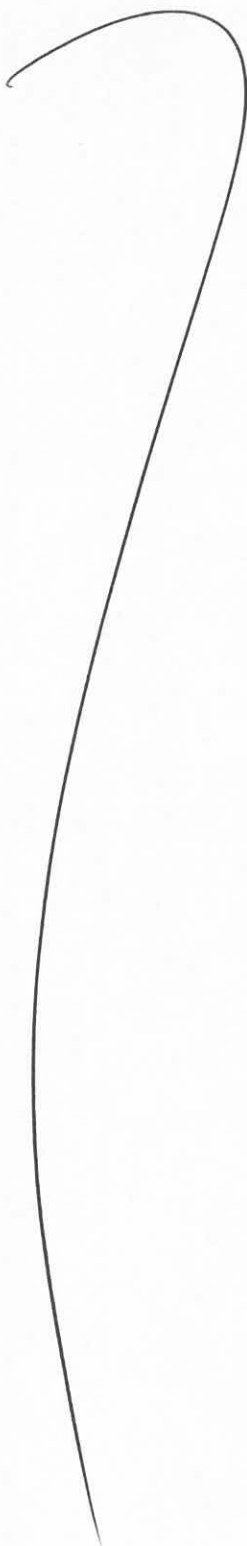
Silveira, Bocayuva e Zapata (2002), por sua vez, entendem o desenvolvimento local enquanto “importante inflexão na trajetória dos experimentos voltados para a reversão das dinâmicas geradoras de exclusão social, que marcaram a década de 90.” (SILVEIRA, BOCAJUVA & ZAPATA, 2002, p. 245). Para os autores, o desenvolvimento local permeia fundamentalmente o social, enquanto combate à exclusão. Esse campo, por sua vez, é marcado por políticas de geração de renda e empreendedorismo popular, que fogem do eixo de salários e emprego formal. Entretanto, alertam que não há um único entendimento do desenvolvimento local.

Silveira, Bocayuva e Zapata (2002) apontam que a noção de desenvolvimento local tem sido objeto de várias interpretações e valorações. Por um lado,

a visão de que estamos diante de uma retórica que preenche o vazio, enquanto as dinâmicas estruturais seguem seu curso. De outro, entrevê-se na questão do desenvolvimento local uma resposta que, tendo sua emergência associada a um contexto de globalização, reestruturação produtiva e crise do padrão de desenvolvimento, insere-se no âmago das disputas em torno de alternativas e caminhos, o que lhe dá um caráter estrutural ou universal. (...) Mesmo que – vista desde cima a partir das redes globais e corporativas – pareça ficcional e ilusória, a idéia de desenvolvimento local ganha sua mais densa substância quando associada à construção de alternativas e à disputa em torno de paradigmas. (SILVEIRA, BOCAYUVA & ZAPATA, 2002, p. 253).

1.2. Planejamento do desenvolvimento local

Blakely e Bradshaw (2002) conceberam uma metodologia de planejamento do desenvolvimento econômico local (DEL), que enfoca na geração de trabalho e renda para determinada comunidade. Em sua abordagem, partem da premissa de que o setor público é responsável por intervir na economia, guiando investimentos privados para gerar resultados desejados, favorecendo camadas de baixa renda e minorias étnicas. Os referidos autores propõem seis fases do processo de planejar o DEL, conforme apontado no quadro 1.



Fase 1	Coleta e análise de dados
	Determinação da base econômica
	Avaliação da estrutura de empregos atual
	Avaliação da necessidade de empregos
	Exame de oportunidades e restrições do desenvolvimento local
	Exame da capacidade institucional
Fase 2	Seleção de uma estratégia de desenvolvimento local
	Estabelecimento de metas e critérios
	Determinação de possíveis cursos de ação
	Desenvolvimento de alvo estratégico
Fase 3	Seleção de projetos de desenvolvimento local
	Identificação de possíveis projetos
	Avaliação da viabilidade de projetos
	- Comunidade
	- Comércio
	- Localização
	- Implementação
Fase 4	Construção de planos de ação
	Pré-avaliação de resultados dos projetos
	Desenvolvimento de inputs para os projetos
	Estabelecimento de alternativas financeiras
	Identificação de estruturas de projeto
Fase 5	Especificação dos detalhes do projeto
	Condução de estudos de viabilidade
	Preparo de planos de negócios
	Desenvolvimento, monitoramento e avaliação de programa
Fase 6	Preparação e implementação do plano geral desenvolvido
	Preparo do calendário de ações do plano do projeto
	Desenvolvimento do programa de desenvolvimento de modo mais geral
	Localização e promoção dos ativos da comunidade
	Necessidades financeiras de marketing

Quadro 1. Fases e tarefas do processo de planejamento do Desenvolvimento Econômico Local
 Fonte: BLAKELY & BRADSHAW, 2002, p. 79, tradução do autor.

As seis fases podem ser traduzidas em três etapas básicas, na seguinte ordem:

1. educação própria,
2. desenvolvimento de uma estratégia e
3. implementação de projetos.

Meyer-Stamer (2004), por sua vez, possui ressalvas ao planejamento e a estratégia em relação ao Desenvolvimento Econômico Local (DEL). Planejar DEL requer uma análise profunda da economia local que consome muito tempo e recursos, o que um governo local dificilmente dispõe. O problema em relação ao planejamento estratégico de DEL consiste na dificuldade de se planejar algo que não se pode imaginar. Dado que o tópico é relativamente novo em países em desenvolvimento, fato atestado no Brasil, a dificuldade advém dos grupos de interesse (*stakeholders*) locais em compreender a idéia de se planejar algo que não estão familiarizados como o planejamento de DEL.

Meyer-Stamer (2002) parte do conceito de *Estratégia como Padrão*, proposta por Mintzberg para desenvolver sua proposta de planejamento do DEL:

- **Estratégia como Padrão:** ter consistência de comportamento, sendo ou não pretendido (gradualmente, as abordagens bem-sucedidas fundem-se em um plano de ações, tornando-se estratégia).

Isto significa adotar ações simples como projetos pequenos e práticos que tragam rápidas melhoras ao ambiente e oportunidades empresariais, no lugar de formular estratégias. Somente após terem mais noção sobre o que se trata DEL, o conceito de estratégia se tornaria mais relevante aos atores locais (MEYER-STAMER, 2004, p. 17).

Camarotti e Spink (2003) salientam que os projetos e experiências de desenvolvimento local não começam totalmente estruturados. Teriam mais características de processos que de atividades planejadas antecipadamente. “Estratégias, portanto, são muito mais um reconhecimento posterior de

encaminhamentos adaptados, do que etapas programáticas anteriormente definidas” (CAMAROTTI & SPINK, 2003, p. 193).

A própria noção de replicação de boas práticas deve ser tomada com cautela:

Replicar no sentido de disseminar “melhores práticas”, corre o risco de reproduzir uma tecnologia em série que privilegia tudo e nada ao mesmo tempo. Aprender a partir de práticas eficazes exige uma reflexão sobre suas condições de êxito, seus limites e os diferentes elementos incorporados ao longo do processo (CAMAROTTI & SPINK, 2003, p.194).

Tendo em vista a cautela com a “disseminação de melhores práticas”, Silveira, Bocayuva e Zapata (2002), destacam elementos transformadores a partir da análise de diversos experimentos, e que se mostram como possibilidades, mais do que adaptação de modelos prontos. Sob forma sintética alguns pontos são destacados:

- Articulação de diagnósticos locais com demandas
- Participação direta da população interessada na condução das ações
- Desenvolvimento de capacidades, que permitam aprendizagem aliado a mudança comportamental (formação de capital humano e social)
- Natureza dos agentes envolvidos, elaboração conjunta, acompanhamento e elementos de pactuação entre as parcerias institucionais
- Incorporação de identidades locais, compartilhamento de saberes diferenciados, tendo como base a flexibilidade de metodologias e interatividade cultural
- Permitir a intersectorialidade, a partir de formatos institucionais que facilitem a intersectorialidade e atratividade para agregar novas dimensões na sua trajetória
- Gestão empreendedora, para superação de obstáculos e produzir inovações
- Acesso a oportunidades e serviços
- Ampliação de recursos locais

- Potencial de nucleação, entendido como capacidade de agregar novos atores, iniciativas e projetos

Esse conjunto de elementos representa caminhos já percorridos, assim como aponta possibilidades de percurso para o desenvolvimento local. Poderia, portanto, embasar uma avaliação sobre a política pública analisada do ponto de vista tanto processual como de resultados.

O modelo proposto por Blakeley e Bradshaw (2002) fornece as bases para enxergar um processo estruturado de se pensar o planejamento local. Entretanto, conforme apontam Meyer-Stamer (2004) e Camarotti e Spink (2003), o planejamento e a estratégia seriam muito mais processos identificados *a posteriori*, que diriam respeito ao processo de adaptar e encaminhar ações ao longo do tempo, sem necessariamente prevê-las de antemão.

Essa constatação deve estar presente em uma avaliação de política pública, na medida em que faz jus ao processo de contínua adaptação e aprendizagem, mas que ao mesmo tempo leve em conta os elementos destacados por Silveira, Bocayuva e Zapata (2002).

2. Contexto da subprefeitura do Itaim Paulista

A subprefeitura do Itaim Paulista se localiza no leste do município de São Paulo conforme destacado na figura 1 abaixo:

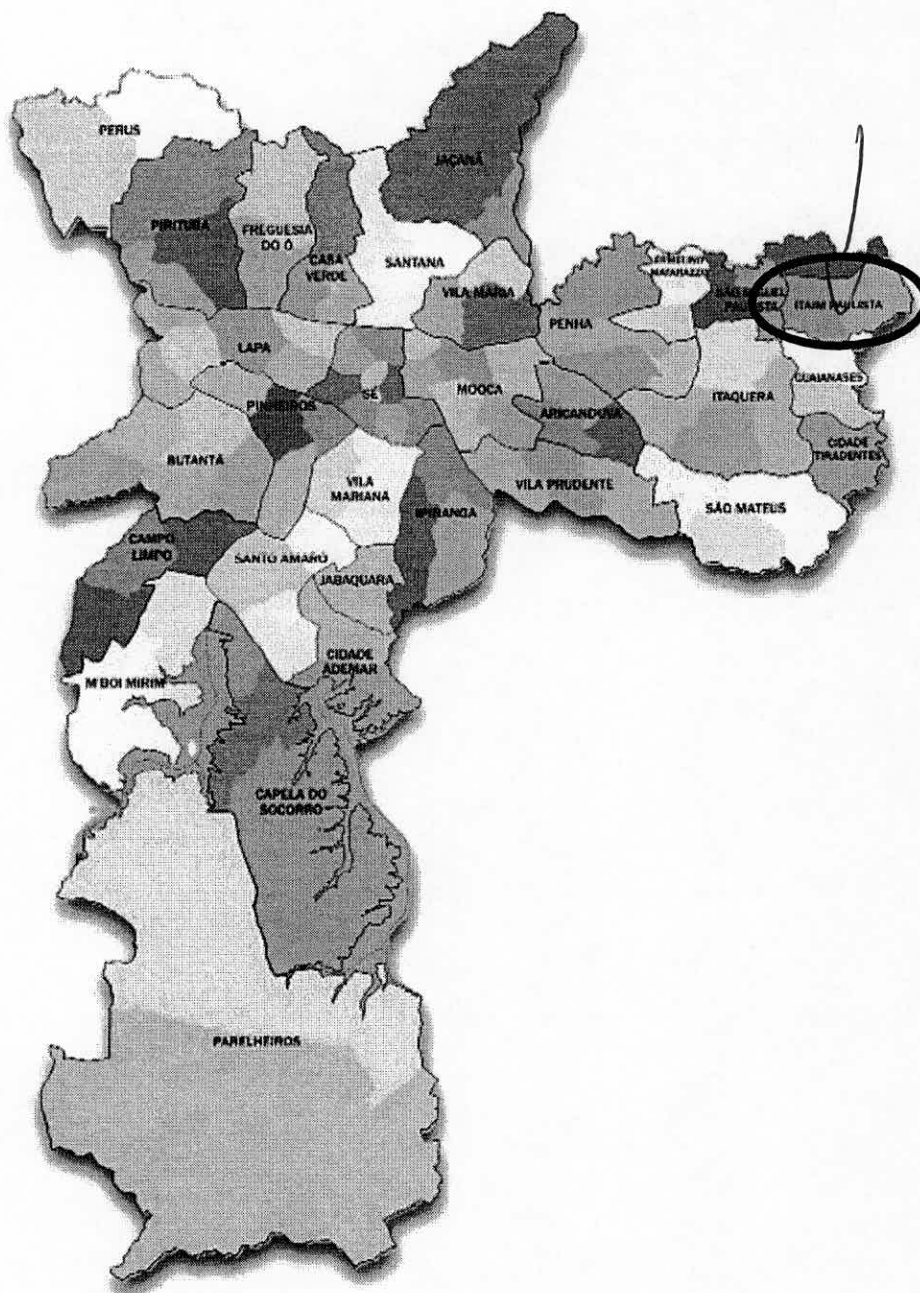


Figura 1. Mapa de São Paulo – Subprefeitura de Itaim Paulista

Fonte: Adaptado de PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2010b

A subprefeitura de Itaim Paulista é formada por dois distritos: Itaim Paulista e Vila Curuçá, que somam uma área de 21,72km², sendo habitada por quase 400 mil habitantes em 2008, cuja densidade demográfica é de aproximadamente 18 mil habitantes por km² (PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2010).

A região é conhecida pelo perfil de “bairro dormitório”, em que os moradores apenas residem no local e trabalham nas regiões mais centrais do município. O comércio nas vias principais é intenso durante todos os dias da semana. A Av. Marechal Tito é a principal avenida da região, onde ficam as estações de trem da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), assim como a sede da subprefeitura.

O contexto que se apresenta é de uma região altamente populosa que possui um baixo nível de renda para o alto custo de vida da cidade de São Paulo.

O perfil educacional da população é de baixa escolaridade. De acordo com o Site Itaim Paulista (2010²), 46% da população do distrito de Itaim Paulista possuem ensino fundamental e 45% possuem ensino médio. Vila Curuçá, por sua vez, 43% e 51% da população possuem ensino fundamental e médio, respectivamente. Essa característica representa uma dificuldade para o ingresso no mercado de trabalho, o que era agravado principalmente pela falta de qualificação profissional à população, na sua maior formada por jovens, conforme analisa Martins (2008).

De acordo com a Secretaria Municipal do Trabalho (2008), há uma grande população jovem (30,8% menor de 15 anos, 29,54% de 15 a 19 anos) sem ocupação, nem áreas e atividades de lazer ou cultura, o que favorece um alto índice de criminalidade, sendo que 15,42% da população dependem de benefícios da assistência social (SMTRAB, 2008, p. 28).

² Datafolha - Jornal Folha de São Paulo 24/8/2008 – Caderno DNA Paulistano

Quanto ao perfil da renda dos moradores, tem-se o seguinte perfil, conforme detalhado na tabela 1, abaixo:

Tabela 1. Composição da renda familiar da subprefeitura do Itaim Paulista

Renda familiar	Itaim Paulista	Vila Curuçá
Até 2 sal. mínimo	34%	31%
2 S.M. a 3 S.M.	22%	28%
3 S.M. a 5 S.M.	22%	24%
5 S.M. a 10 S.M.	11%	10%
Acima de 10 S.M.	3%	4%

Fonte: SITE ITAIM PAULISTA, 2008³

A renda per capita dos dois distritos é R\$ 221,24 e R\$ 244,73, respectivamente. Dados da subprefeitura (SMTRAB, 2008) apresentam 8.262 empregos formais declarados na região de Itaim Paulista, sendo que a população economicamente ativa (PEA) era de 236.017 cidadãos à época do censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MARTINS, 2008). Isso significa um emprego para cada 26,57 cidadãos da PEA da região, proporção quase dez vezes maior que a média do município – um emprego para cada 3,4 cidadãos (MARTINS, 2008).

De acordo com a Secretaria Municipal do Trabalho (2008), a inserção no mercado de trabalho se apresenta como um desafio em Itaim Paulista e Vila Curuçá, sobretudo devido à falta de qualificação profissional e estudo básico (SMTRAB, 2008, p. 28). A mesma publicação afirma que há uma grande população jovem (30,8% menor de 15 anos, 29,54% de 15 a 19 anos) sem ocupação, nem áreas e atividades de lazer ou cultura, o que favorece um alto índice de criminalidade, sendo que 15,42% da população dependiam de benefícios da assistência social (SMTRAB, 2008, p. 28). Para se ter idéia, o

³ Idem.

índice de exclusão do Distrito Itaim Paulista é -0.815 e Vila Curuçá -0,777, ocupando, respectivamente, a segunda e sétima posições no *ranking* dos 96 distritos paulistanos (MARTINS, 2008).

É dentro desse contexto de exclusão social e ausência de estrutura de cultura, lazer e educação que se inserem a Vila Curuçá e o Itaim Paulista. A proposta da Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista se mostra ousada na medida em que busca tratar desse contexto de desafios complexos e estruturais – baixa qualificação e educação, ausência de atividades culturais, alto índice de violência, ausência de atividades produtivas no local, bem como emprego e renda, principalmente para a crescente população jovem.

3. Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista

A Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista (CAE-IT) é um projeto de geração de ocupação e renda com enfoque no desenvolvimento econômico local, que ocupa lugar de “carro-chefe” no Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Itaim Paulista, município de São Paulo. Foi concebido em 2005 a partir do interesse do então subprefeito Diógenes Sandim.

A proposição da CAE-IT é gerar renda e trabalho a partir do empreendedorismo popular, vocação econômica regional e Arranjos Produtivos Locais (MARTINS, 2008).

O primeiro passo da concepção da CAE-IT foi o diagnóstico da vocação local. Embora a compreensão das necessidades dos cidadãos já fosse identificada no Plano Diretor Estratégico do município, a subprefeitura do Itaim Paulista aprofundou a análise socioeconômica do território focando nas diferenças intra-regionais. Foram consultados dados secundários como censo IBGE, Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, pesquisa Origem Destino do Metrô e dados da Fundação SEADE (MARTINS, 2008). Os diversos dados coletados foram cruzados, permitindo maior entendimento analítico da realidade local.

Outro fator importante para ganhar profundidade no diagnóstico da realidade local foi a consulta feita às Agentes Comunitárias de Saúde, pela capilaridade e extensão pelo território que representavam. Foram realizados *focus groups*⁴ com cerca de 50 agentes, visando compreender como as pessoas se ocupavam e sobreviviam. “A resposta veio imediata e quase em uníssono, ‘são costureiras, salgadeiras, boleiras, pedreiros, etc’.” (SMTRAB, 2006, p. 163). A informalidade do território, que já era comprovada pelos dados secundários, passava a ganhar

⁴ Focus groups é uma técnica utilizada usualmente em pesquisas de mercado qualitativas em que se emprega a discussão moderada por um mediador, contando normalmente com 8 a 12 participantes.

nome, à medida em que as listas recebidas destacavam as “oficinas mecânicas, borracharias, serralherias, marcenarias, bombonieres e boutiques de garagem” (SMTRAB, 2006).

Por fim, os dados obtidos foram cruzados com oficinas realizadas junto à comunidade para debater o desenvolvimento econômico local. Foram realizadas 88 oficinas, que culminaram com uma plenária de participação civil, que aplicou a técnica do sociodrama⁵ como forma de proporcionar maior entendimento mútuo e diálogo e a ratificar o diagnóstico que vinha sendo feito.

A plenária confirmou a escolha do público-alvo da CAE-IT, empreendedores denominados latentes e emergentes, cujo rendimento mensal é de zero a três salários mínimos. Entendeu-se que essa parcela, correspondente a 43,05% da população local, teria maiores possibilidades de transformação e intervenção. Foram excluídos, portanto, aqueles que estão na base da pirâmide, em situação de alta vulnerabilidade social. Assim como os que recebem mais de três salários mínimos, não necessitariam de uma política voltada para “questões assistencialistas” (SMTRAB, 2006, p. 18).

Além do público-alvo do programa, o diagnóstico realizado também definiu as atividades econômicas prioritárias, que seriam atendidas na forma de Câmaras Temáticas (CTs). Definiram-se cinco CTs:

- Moda e artesanato;
- Reciclagem;
- Alimentação;
- Cultura e informação, e
- Pequenos negócios.

⁵ O sociodrama consiste em uma técnica inspirada na criação coletiva teatral e é empregada em terapias de grupo. O grupo escolhe uma situação concreta e a reproduz como em uma peça de teatro, guiados por um instrutor, para permitir aprendizado sobre como se dão as interações sociais vividas pelos participantes.

As CTs são espaços onde os microempreendedores de cada setor se encontram para obter capacitação técnica e suporte no planejamento estratégico, este último facilitado pelos animadores da CAE-IT (MARTINS, 2008). O detalhamento de cada CT será feito mais adiante.

A partir das demandas surgidas dos planejamentos estratégicos das CTs, construiu-se a metodologia própria da CAE-IT denominada “6 Cs” (MARTINS, 2008). Cada “C” da metodologia é descrita abaixo:

- **Caça-talentos:** identificação do público-alvo (microempreendedores latentes e emergentes);
- **Conscientização:** aos empreendedores identificados, são oferecidos cursos e palestras de sensibilização em empreendedorismo e associativismo, oferecidos pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE);
- **Capacitação:** é oferecido “*coaching*” em planos de negócios e microcrédito pelos animadores da CAE-IT. Além disso são oferecidas outras capacitações pelos parceiros da CAE-IT;
- **Crédito:** os parceiros São Paulo Confia e Banco do Povo Paulista oferecem microcrédito aos empreendedores. Aqueles que não são elegíveis à concessão de crédito, são orientados a escreverem projetos de *fund raising*;
- **Cooperação:** os atendidos são encorajados a se associarem em forma de cooperativas ou associações de produção, visando o desenvolvimento de arranjos produtivos locais;
- **Comercialização:** as Câmaras Temáticas orientam os microempreendedores a formarem associações de compra e venda

3.1. Formação das Câmaras Temáticas

Este subitem descreverá brevemente o histórico de cada Câmara Temática e seu estado atual.

3.1.1. Câmara Temática de moda

Esta CT fez o “caça-talentos” por duas vias. A primeira foi a identificação dos 237 CNPJs de empresas de confecção na região e a segunda pelo envolvimento das agentes comunitárias de saúde com grupos de bordadeiras.

Dentre os 237 CNPJs contatados, a maioria alegava não ter empregados com vínculo CLT trabalhando na produção. Porém, foi diagnosticado na região um alto grau de informalidade no setor, que é caracterizado pela prestação de serviços voltados a atender lojas e fábricas do Brás e Bom Retiro, cuja demanda é esporádica. (SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO DE SÃO PAULO, 2006). Tendo isso em vista, buscou-se aprofundar o diagnóstico sobre o setor de confecção local, cujo potencial já se mostrava latente.

Os primeiros empreendimentos de confecção da CAE-IT surgiram a partir do envolvimento das agentes comunitárias de saúde que ministravam cursos como “fuxico”, tricô, bordado, dentre outros nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs). Inicialmente como atividades de terapia ocupacional, as alunas eram incentivadas a colocar seus produtos no mercado, chegando a comercializá-los em lojas da Rua 25 de Março, região de intensa atividade comercial em São Paulo.

A partir dessa interação, foram criados os empreendimentos Dorcas e a Cooperkemel - Cooperativa de Bordadeiras da Cidade Kemel. No momento de sua formação, o Grupo Dorcas contava com 48 artesãs e a Cooperkemel contava com 240 artesãs, sendo 150 delas especializadas em bordado em pedraria, 50 fuxiqueiras e 40 costureiras.

À época, observava-se que esses empreendimentos enfrentavam dificuldades na comercialização de seus produtos, em parte pelo distanciamento em relação à moda vigente. Visando suprir esse ponto fraco, a CAE-IT buscou o apoio de estudantes de *design* e consultores técnicos. Além disso, buscou aproximar estilistas profissionais da região para ampliar a rede de contato dos grupos.

Foram selecionadas cerca de 20 líderes comunitárias de ambos os grupos para realizar as capacitações em design e tendências de mercado, para que pudessem em seguida se tornar multiplicadoras desse conhecimento às outras artesãs.

A partir da análise dos relatórios de assessoramento da CAE-IT (SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO DE SÃO PAULO, 2006), pôde-se apreender que os grupos enfrentaram desafios comuns ao contexto de empreendimentos populares.

O grupo Cooperkemel apresentava baixo grau de especialização (assim como de escolaridade), baixa capacidade gerencial, e ausência de controle de qualidade da produção. Além disso, os conflitos de interesse e interpessoais dificultavam o trabalho diário. Embora esse diagnóstico realizado durante os primeiros meses da incubação fosse desfavorável, o comportamento empreendedor de muitas artesãs representava grande potencial e por isso se optou pelo assessoramento do grupo.

Já o grupo Dorcas realizava a distribuição dos serviços internos de forma satisfatória e possuía controle de qualidade da produção. Entretanto, enfrentava dificuldades na comercialização dos produtos.

A CAE-IT concluiu que deveria concentrar seus esforços na capacitação e comercialização da câmara. A primeira envolveu a capacitação técnico-gerencial e a segunda resultou na Operação Santo Antonio. Esta consistiu no esforço de aproximar os comerciantes de médio e pequeno porte com a finalidade de capacitar os grupos de acordo com seus padrões de qualidade e estilo.

3.1.2. Câmara Temática de reciclagem

Neste caso a CT também se formou a partir da interação de uma das representantes dos agentes de saúde com a comunidade. A agente Cilene tinha forte envolvimento com os catadores e Núcleos de Reciclagem, oferecendo apoio e advocacia pública junto aos órgãos governamentais.

Os chamados Núcleos de Reciclagem eram formados em sua maioria por mulheres que haviam realizado os cursos de capacitação ambiental promovidos pela gestão anterior.

Dentre os atores ligados à economia da reciclagem da região, os Núcleos de Reciclagem se destacavam pelo seu perfil de trabalho. As catadoras se comprometiam com a coleta porta a porta e atuavam como agentes ambientais ao promover a sensibilização ambiental e fidelização das casas com sua coleta. Além disso, mantinham uma postura ética de não aceitarem descarte de materiais furtados, fator importante que lhes deu maior credibilidade frente ao poder público.

A formação da CT de reciclagem ocorreu a partir da interação com os núcleos de reciclagem e aos poucos passou a contar com a participação dos pequenos ferros-velhos, cooperados da Central de Triagem da Vila Curuçá, catadores autônomos e dirigentes do Departamento de Limpeza Urbana da Secretaria Municipal de Serviços (LIMPURB).

Dentre as ações da CT de reciclagem, esteve a demarcação dos ecopontos de forma inovadora. A concepção inicial dos ecopontos é de servirem como espaços de entrega voluntária de resíduos recicláveis e entulhos da construção civil e objetos inservíveis como móveis, eletrodomésticos, etc. A subprefeitura do Itaim Paulista teve o mérito de sensibilizar parceiros importantes para acordos intersetoriais. A Limpurb construiu os ecopontos, no espaço cedido pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU) e reconheceu a Central de Triagem e Comercialização do Distrito do Itaim Paulista. Além disso, a subprefeitura, junto aos parceiros, conseguiu construir o arranjo legal que permitiu a concessão de uso dos ecopontos para as cooperativas.

Esse arranjo representou uma inovação do ponto de vista administrativo e funcionou como ponto de alavancagem para as cooperativas iniciarem suas atividades formalmente.

Dentre as atividades da CT de reciclagem incluem-se a capacitação dos cooperados, assessoria para captação de recursos e a assessoria técnica de mapeamento do potencial de reciclagem e localização dos ecopontos.

A CT de reciclagem foi uma das mais bem sucedidas câmaras temáticas, tendo a cooperativa Fênix Ágape atingido o nível de emancipação da câmara. Atualmente a cooperativa possui parceria com a prefeitura para a triagem dos resíduos coletados nos ecopontos.

3.1.3. Câmara Temática de alimentação

Esta CT foi formada a partir da percepção dos Agentes Comunitários de Saúde e pela verificação de um grande número de pessoas capacitadas. Havia registros de pessoas formadas em cursos do Centro Municipal de Capacitação e Treinamento (parceria CMCT/SENAI), pelas Padarias Comunitárias do Governo do Estado e pelas diversas associações eclesiais do bairro (SMTRAB, 2006). Essas pessoas foram incentivadas a comercializarem sua produção por intermédio de empreendimentos populares.

Os empreendimentos formados tiveram acesso a capacitações em empreendedorismo do SEBRAE e aspectos técnicos da manipulação de alimentos.

A CT articulou parceiros para a realização das oficinas de capacitação, bem como para a comercialização dos alimentos produzidos. O grupo Sonda Supermercados foi um dos parceiros, que ofereceu um espaço de comercialização em suas instalações.

Atualmente poucos empreendimentos sobreviveram à mortalidade empresarial. Muitos deles comercializam na feira de artesanato semanal do bairro.

Em uma das entrevistas realizadas, foi apontada a dificuldade de se adequar os “tempos” dos parceiros ao tempo da incubação. A necessidade de capacitações

específicas, sob demanda, dos empreendimentos, muitas vezes eram incompatíveis com os módulos “prontos” dos parceiros, cujos pré-requisitos (horas de cursos básicos anteriores) não lhes permitia realizar as capacitações pontuais.

Atualmente os grupos formados estão dispersos e poucas pessoas os mantêm em funcionamento. Se formaram pequenos grupos que produzem para vender na feira semanal do bairro e outros atendem a produção da grande indústria, chamada facção

3.1.4. Câmara Temática de Cultura e Informação

A partir dos movimentos de jovens ligados a temas como música, eventos, literatura, esportes, e outros, formou-se a CT de Cultura e Informação. Estes jovens possuíam habilidades de articulação, sobretudo demonstradas na busca de patrocínios pelo poder público para seus eventos e oficinas. Pensou-se que poderiam aportar essas habilidades como um apoio transversal às outras CTs.

Além disso, verificou-se que os jovens poderiam desenvolver os bancos de dados e coleta das informações que seriam utilizadas pela CAE-IT. Formou-se, então, a Coopermira Periphéria Digital, responsável pela construção da Base Comum de Conhecimento Cidadão (BCCC). Dentre as atribuições da BCCC, visava contribuir para a formação de jovens como gestores sociais no uso das informações sobre o contexto local, visando democratizar o acesso da população à informação.

A cooperativa também organiza eventos multimídia de Economia Solidária, elaboram sites com o portfólio dos produtos locais, assim como a criação de artes gráficas para a cadeia de moda e *design*.

Esta CT também agrega o Arranjo Produtivo de Artesanato. Atualmente a grande maioria dos empreendimentos de base artesanal produzem em pequena escala e

comercializam na feira semanal de artesanato da Praça Silva Telles, localizada no bairro.

3.2. Câmara Temática de Pequenos Negócios

A CT Pequenos Negócios tem fomentado especialmente dois ramos de trabalho – a construção civil e apoio aos ambulantes do Itaim Paulista.

Identificou-se que haviam diversos prestadores de serviço em construção civil, assim como a possibilidade de parcerias importantes para iniciar um APL de construção civil. Foi formada a Coomaco – Cooperativa de mão de obra de construção civil, incubada pela Associação Nacional dos Lojistas de Materiais de Construção Civil (ANAMACO). O Serviço Nacional da Indústria (SENAI), por sua vez, contribuiu com a capacitação dos cooperados.

Outra via importante da CT Pequenos Negócios é o apoio à Associação de Vendedores Ambulantes do Itaim Paulista a fim de obterem segurança jurídica para seu funcionamento, por intermédio do novo amparo possibilitado pela categoria MEI – microempreendedor individual.

3.3. Premissas da CAE-IT

A formação da CAE-IT e o foco de trabalho – público-alvo, abordagem, instrumentos e metodologias partiram de um conjunto de premissas. Essas, por sua vez, foram fundadas no marco teórico do desenvolvimento local sob a formação de arranjos produtivos locais, cruzadas com o entendimento da realidade local, permitida pela coleta de diversos dados secundários e a percepção das agentes comunitárias de saúde.

As premissas adotadas são:

- Público-alvo: empreendedores latentes e emergentes, que ganham de zero a três salários mínimos por mês;

- Envolvimento da participação civil para possibilitar maior legitimidade e continuidade da política pública;
- Envolvimento de parceiros de naturezas diversas – universidades, empresas, órgãos multilaterais, outras instâncias do governo, fundações empresariais, dentre outros;
- O formato das câmaras temáticas deve permitir maior foco das ações, assim como servir como plataforma para formação dos arranjos produtivos locais;
- Conectar esforços de forma sinérgica com políticas públicas já estabelecidas, principalmente microcrédito e capacitações;
- Servidores da CAE-IT devem ser animadores, que ocupam a função de orientadores aos beneficiários;
- Cada vez mais, os servidores precisam ser empoderados e capacitados para diminuir o impacto negativo da saída de parceiros;
- A CAE-IT tinha o objetivo de se tornar uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) para evitar a descontinuidade administrativa.

3.4. Auto-avaliação da CAE-IT

De acordo com relatório de 2008 da CAE-IT (MARTINS, 2008), durante o primeiro ciclo da câmara (2005-2006), a auto-avaliação era centrada no incremento da renda dos beneficiários. Entretanto, constatou-se que esse indicador não avaliava adequadamente os esforços das câmaras temáticas, pois nem sempre o aumento na renda representava avanços no trabalho de acompanhamento. Para o ciclo seguinte (2007-2008), foram incorporadas as seguintes premissas para o planejamento:

- I. as limitações dos beneficiários eram maiores do que haviam sido estimadas inicialmente;
- II. até aquele momento, a CAEIT ainda não dispunha de ferramentas suficientes para a incubação de

microempreendimentos, nem mesmo contando com os parceiros;

- III. a fim de assegurar a sua sustentabilidade, a CAEIT deveria capacitar seu próprio quadro funcional e diminuir a dependência dos consultores externos, que eram parceiros ou voluntários eventuais (MARTINS, 2008, p. 10).

Tendo em vista essas premissas e a necessidade de incorporar outros indicadores à avaliação da CAE-IT, a partir do segundo ciclo PDCA⁶ os “6 Cs” seriam utilizados como indicadores de desempenho, conforme o quadro 2:

Caça-talentos	Empreendedores cadastrados por Câmara Temática, ou no Cadastro Geral.
Conscientização:	Empreendedores cadastrados que receberam algum tipo de serviço de sensibilização em empreendedorismo.
Capacitação:	Empreendedores cadastrados que receberam algum tipo de capacitação ministrada ou encaminhada pela CAEIT.
Crédito:	Empreendedores cadastrados que receberam crédito com a facilitação da CAEIT ⁷ .
Cooperação:	Empreendedores cadastrados que se decidiram por alguma cooperação: forma de associativismo, para fins de compra, venda, produção ou troca de experiência.
Comercialização:	Empreendedores cadastrados que foram encaminhados para algum canal de comercialização.

Quadro 2. Indicadores de desempenho do projeto – ciclo 2007-2008

Fonte: MARTINS, 2008, p. 10

Desde o início de suas atividades até hoje, cada câmara temática acumula o seguinte número de beneficiários por cada “C” da metodologia, conforme mostra o quadro 3:

⁶ O ciclo PDCA (*plan, do, check, act*)....

⁷ De acordo com Martins (2008), “neste indicador foram computados apenas os clientes contemplados pelo Banco do Povo Paulista - BPP. Mas a CAEIT encaminhou para o São Paulo Confia, aproximadamente 200 interessados não cadastrados em Câmaras Temáticas, os quais chegaram pelo BPP, mas foram considerados inelegíveis ao crédito, por razões de restrição no SPC-SERASA, ou ausência de avalista, ou outros motivos que não são impeditivos para o SP Confia.

	Moda	Reciclagem	Alimentação	Info-Cult	Peq. Neg	Total
Caça-talentos	382	210	151	68	575	1386
Conscientização	382	210	151	68	575	1386
Capacitação	382	40	57	68	95	642
Crédito	3	0	2	0	4	9
Cooperação	140	210	44	40	80	514
Comercialização	140	20	44	32	80	316
Nº de pessoas que tiveram incremento na renda	143	210	45	32	106	536

Quadro 3. Resultados quantitativos até nov/2008 (em número de beneficiários do projeto)

Fonte: adaptado de PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2010b, p. 12

A CAE-IT não tem registros públicos de resultados de 2008 até 2010. Em 2009 a gestora Mirna Oliveira faleceu e desde então a câmara não tem compilado os registros de beneficiários e outros indicadores de desempenho do projeto.

3.5. Articulação de parceiros

A CAE-IT vem articulando diversas parcerias ao projeto. Desde universidades, outras instâncias de governo, centros de capacitação, comerciantes, empresas, órgãos multilaterais e consultores voluntários e remunerados. Essa é uma das principais características da CAE-IT, sua capacidade de articular parcerias em diversas instâncias e frentes.

A natureza do projeto representa uma possibilidade de mudanças significativas no contexto da periferia de São Paulo. Para os atores mais próximos envolvidos, como os consultores, representava uma espécie de laboratório para promover transformação social. Essa característica os trouxe mesmo quando ainda não havia recursos para remunerá-los, como o caso da consultora em desenvolvimento local Luzia Soares. E mesmo após o fim dos recursos, alguns consultores permaneceram ligados ao projeto voluntariamente.

Essa motivação também se manifestou nos outros parceiros que se dispuseram a aportar seus recursos ao projeto – financeiros, materiais e humanos.

O relatório de 2008 da CAE-IT (MARTINS, 2008) faz a compilação dos aportes realizados pelos principais parceiros do projeto, sem contabilizar outros parceiros que ajudaram em questões mais pontuais. A tabela 2 abaixo divide os aportes em financeiros, consistindo no próprio financiamento da CAE-IT, e econômicos, que assumem a forma de horas técnicas cedidas, capacitações, construção civil, etc.

Tabela 2. Composição orçamentária 2005-2008

Parceiros de compromisso	Aportes financeiros		Aportes econômicos	
	2005-06	2007-08	2005-06	2007-08
CAEIT folha de pagamento e despesas administrativas	R\$ 557.108,40	R\$ 545.200,00		
CMCT - SENAI cursos influenciados pela CAEIT			R\$ 215.000,00	
Voluntários horas técnicas			R\$ 300.000,00	R\$ 120.000,00
Projeto BRA/05/033 PNUD/ SMTRAB/ FESP-SP	R\$ 300.000,00			
SP Conflia créditos concedidos na jurisdição			R\$ 3.600.000,00	R\$ 4.000.000,00
Banco do Povo Paulista para créditos a serem concedidos			R\$ 1.000.000,00	
SEBRAE serviços especialmente contratados p/ atender o Itaim Pta.			R\$ 59.636,72	R\$ 197.050,96
Instituto Lidas Oficinas			R\$ 42.000,00	R\$ 14.000,00
IBIM Oficinas			R\$ 22.000,00	
LIMPURB construção de ecopontos			R\$ 250.000,00	
CDHU instalações da Central de Triagem e Comercialização			R\$ 700.000,00	
TOTAL	R\$ 857.108,40	R\$ 545.200,00	R\$ 6.188.636,72	R\$ 4.331.050,96
	R\$ 1.402.308,40		R\$ 10.519.687,68	
	R\$ 11.921.996,08			

Fonte: MARTINS, 2008, p. 14.

O aporte financeiro realizado pela CAE-IT diz respeito somente à folha de pagamento dos funcionários. Como pode ser observado, apenas o projeto BRA/05/033, aportou recursos financeiros à CAE-IT, a partir de dinheiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tendo a Secretaria Municipal do Trabalho como agência executora e a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) como agência implementadora.

Além do PNUD e a própria subprefeitura do Itaim Paulista, os outros parceiros aportaram exclusivamente recursos econômicos sob a forma de capacitações, consultoria, construção civil e outros serviços.

A quantidade de parcerias e a dimensão dos recursos por estes aportados demonstram a capacidade de articulação e empreendedorismo dos agentes da CAE. A figura do subprefeito Diógenes, que inclusive ganhou o prêmio Sebrae de prefeito empreendedor, foi significativa para esse resultado. E atualmente os próprios servidores se vêem como captadores de recursos e articuladores de parceiros.

O potencial de nucleação (SILVEIRA, BOCAYUVA & ZAPATA, 2002) do projeto e de seus agentes é uma característica da CAE-IT, podendo ser considerado um dos principais fatores que permitiram o desenvolvimento do projeto. As competências de articulação de parceiros, pró-atividade, flexibilidade, abertura para a inovação, olhar intersetorial e sistêmico foram fundamentais para a concepção da CAE-IT. A presença dessas competências será requerida ao se pensar na replicação da metodologia.

Análise econômico-financeira x número de beneficiários

Ao comparar o quadro 3 (resultados quantitativos até nov/2008) com a tabela 1 (composição orçamentária 2005-08), podem ser inferidas informações sobre a quantidade de recursos investidos em relação ao número de beneficiários do projeto.

Uma reflexão pode ser feita a partir da seguinte análise: se dividirmos o total de aportes financeiros e econômicos entre 2005 e 2008 (R\$ 11.921.996,08) pelo total de beneficiários que tiveram incremento de renda no mesmo período, teremos o valor de R\$ 22.242,53 por pessoa. Ou seja, caso o projeto tivesse doado essa quantia para 536 pessoas, cada uma teria recebido R\$ 463,38 por mês ao longo de quatro anos. Cabe salientar que uma análise financeira como esta exclui quaisquer indicadores de melhoria da qualidade de vida, aumento da auto-estima das pessoas, assim como desconsidera o número de pessoas que realizou as capacitações e não tiveram incremento de renda.

Não é possível afirmar que, do ponto de vista estritamente financeiro, teria sido melhor realizar a doação de R\$ 463,38 para as 536 pessoas que tiveram algum tipo de incremento de renda, pela ausência de outros dados, como o valor do aumento da renda dessas pessoas.

Beneficiários do microcrédito

Outro aspecto que chama a atenção é a quantidade de recursos investidos na instalação das agências de microcrédito (total de R\$ 8.600.000,00) para o número de pessoas que efetivamente tomaram crédito: nove. A justificativa dada pela CAE-IT para o baixo número de tomadores de crédito é que a maioria das pessoas não é elegível ao microcrédito por estar com nome cadastrado em órgãos de proteção ao crédito. Os beneficiários do microcrédito têm sido as pessoas que não tem passado pela CAE-IT.

4. Diagnóstico e avaliação da Política Pública Analisada

A questão de se mensurar o desenvolvimento não é trivial, de forma que não existem muitos estudos que pretendem medir o impacto de iniciativas de desenvolvimento local. Portanto, julgou-se adequado realizar uma análise sobre a metodologia empregada, seu potencial de replicação e, por fim, uma avaliação subjetiva do autor sobre os aspectos positivos e negativos do projeto com sugestões de melhoria.

4.1. Aspectos positivos e negativos da metodologia e sugestões de melhoria

Não é objetivo deste subitem colocar o projeto sob uma balança e julgá-lo sob pontos positivos e negativos. Mas sim discorrer sobre aspectos positivos e negativos da experiência do Itaim Paulista que permitam uma reflexão sobre a extensão e impacto da metodologia, assim como referenciar a realidade às teorias apresentadas sobre desenvolvimento local.

A Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista é um projeto que buscou inovar na forma e concepção de uma política pública de desenvolvimento local.

O projeto se destaca pela sua constante preocupação de compreender a realidade local e se adaptar a ela. Conseguiu ter um olhar abrangente, mas sem perder de vista os detalhes. Isso fica claro na medida em que articulou a análise dos dados georreferenciados com a percepção das agentes comunitárias de saúde.

O embasamento teórico e a inspiração em boas práticas definiram o foco da CAE-IT em formar arranjos produtivos locais como estratégia do desenvolvimento local. Também fruto da percepção das agentes de saúde e da revisão teórica, foram definidos o público-alvo – empreendedores latentes – e a metodologia dos “6Cs” como abordagem do projeto.

A observação da realidade atual das câmaras, conforme descrito no capítulo 3 aponta para o sucesso da CT reciclagem, cuja principal cooperativa foi desincubada e o mesmo ocorreu com a CT Cultura e Informação no caso da Coopermira Digital. No caso das outras CTs, a maioria dos empreendimentos terminou ou se estagnaram num patamar de baixo incremento de renda. Há, entretanto, casos de beneficiários da CAE-IT que têm perfil extremamente empreendedor a quem bastava algum apoio de gestão ou crédito para expandirem seus negócios.

A CAE-IT recebe diariamente dezenas de cidadãos que buscam algum tipo de orientação para melhorarem seu próprio negócio. Para essas pessoas tem oferecido cursos do SEBRAE e outros parceiros de acordo com a necessidade. Sob esse ponto de vista, tem tido sucesso ao apoiar pontualmente essa demanda. Já no caso da formação de empreendimentos, que requer o acompanhamento mais próximo, tem enfrentado dificuldades inerentes à sua estrutura: a falta mais pessoal e dependência dos parceiros.

Uma sugestão para a CAE-IT seria a oferta do serviço de incubação de empreendimentos selecionados. Esse assessoramento poderia formar os grupos com maior dedicação e atendendo aspectos mais específicos que requerem atenção constante como a formação grupal dos membros dos empreendimentos.

Reflexão sobre a premissa dos APLs

Uma questão importante a refletir a respeito é se a estratégia e premissas adotadas devem ser mantidas ou alteradas. A estratégia de desenvolvimento econômico local da CAE-IT a partir da formação de arranjos produtivos locais (APLs) é um ponto que merece a reflexão.

Sob a ótica de Meyer-Stamer (2004) o perfil dos empreendimentos formados pela CAE-IT não justifica uma política de DEL, pois não cura insucessos de mercado.

Seria mais condizente a uma política social. E a estratégia de *clusters* ou APLs, portanto, enfrentaria dificuldades de ter sucesso.

A formação de empreendimentos populares com pessoas de baixa instrução e capacidade técnica é um desafio por si só. A formação de APLs requer um conjunto de atores articulados que estejam em um patamar de qualidade e eficiência operacional para ser efetivamente viável (CASSIOLATO & LASTRES, 2003). Aparentemente as dificuldades de formação dos empreendimentos e a eficiência técnico-operacional são as barreiras primordiais para a formação de empreendimentos que possam, em seguida, se agregar e formar os APLs.

O que a experiência do Itaim Paulista nos mostra é que a estratégia de APL só foi efetiva no caso da CT reciclagem, e as outras CTs não tiveram resultado semelhante, mas com diversos desafios ao longo do processo. A CT reciclagem foi a câmara que demonstrou ter tido maior sucesso na questão da formação de alianças e articulação no formato de um arranjo local. Foram diversos os fatores que contribuíram para isso; as parcerias entre LIMPURB e Subprefeitura, arranjos legais e o próprio ramo da coleta de material reciclável ser uma atividade mais facilmente incorporada pelos beneficiários, diferentemente da costura, por exemplo, que demanda maior capacitação técnica e eficiência operacional.

4.2. Replicação da metodologia da Câmara de Animação Econômica

Se retomarmos os aspectos do planejamento do desenvolvimento local proposto por Blakeley e Bradshaw (2002), pode-se afirmar que a CAE-IT atende a todas as fases do planejamento. Entretanto, o projeto não se desenvolveu a partir do planejamento antecipado e totalmente estruturado, mas sim como encaminhamentos adaptados ao longo do tempo, conforme apontam Camarotti e Spink (2003). Essa capacidade de adaptação ao contexto local, das demandas locais e das articulações com os parceiros, representa um componente estrutural

para a questão de planejar o desenvolvimento local e pensar a replicação da metodologia.

Levando em conta o risco de “reproduzir uma tecnologia em série que privilegia tudo e nada ao mesmo tempo” (CAMAROTTI & SPINK, 2003, p. 194), a replicação da metodologia deveria considerar o modelo proposto por Silveira, Bocayuva e Zapata (2002) em que muito mais do que buscar replicar as práticas, deveria sim, replicar a intenção da construção coletiva ente os atores, voltada ao aprendizado contínuo.

Nesse sentido, a própria experiência da CAE-IT representa uma boa prática ao não replicar cegamente boas práticas. A formulação da CAE-IT buscou teorias e melhores práticas de forma a embasar sua ação, que foi legitimada pela busca do entendimento do território. O uso do sócio-drama e a articulação das agentes comunitárias representam a postura de buscar entender o público-alvo e envolvê-lo efetivamente no projeto. Essa postura frente às pessoas, denominadas público-alvo é que representa a “boa prática” a inspirar uma replicação da metodologia, muito mais do que replicar as ferramentas de sócio-drama e a articulação das agentes comunitárias.

Outro fator importante na replicação da metodologia é a clareza de que se trata de um projeto que requer uma capacidade própria do comportamento empreendedor, que é a articulação de parceiros. Portanto, deve-se levar em consideração que a replicação da metodologia em outros locais precisa prever gestores com essa capacidade de articulação. E essa capacidade, por sua vez, conforme atestado pela estrutura organizacional da CAE-IT, se dá tanto pelo perfil e competência do servidor público, como pela estrutura organizacional que lhe motiva, incentiva e concede espaço para “costurar” parcerias. Cabe lembrar que nem toda subprefeitura ou subprefeito está preparado para construir uma estrutura na organização que permita esse tipo de ação “empreendedora”.

Conforme formula Nogueira (2006), a intencionalidade é um fator importante para diminuir o risco de descontinuidade administrativa. A tentativa de compreender a realidade local e customizar um projeto de desenvolvimento local demanda esforços e recursos. Portanto, a cautela da replicação da metodologia consistiria em uma “intencionalidade real” dos atores envolvidos ao implementar uma CAE. Ou seja, embora seja importante, não basta que as instâncias superiores apoiem o projeto, mas os atores locais precisam estar motivados a replicação.

Conclusões

Promover o desenvolvimento econômico local endógeno, voltado às pessoas de baixa renda e baixa instrução representa um grande desafio. Significa enfrentar questões estruturais de um contexto e conseguir “dançar” com esse mesmo contexto. É dançar sob o ritmo da música, e ao mesmo tempo em que se busca conduzir o trajeto da dança para um lugar almejado.

A Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista é um projeto que inovou em diversos aspectos, começando pela atuação dentro da subprefeitura que excedeu as obrigações delegadas à unidade da prefeitura. Sob o alicerce dado pela motivação e o desejo de transformação social, um grupo de indivíduos se tornou um grupo de agentes articulados que aportou seus recursos, conhecimentos e trabalho a serviço do desenvolvimento daquele território.

Um dos principais aspectos responsáveis pelo desenvolvimento da CAE-IT é o rol de parceiros que agregou ao projeto desde seu início em 2005. Inicialmente a postura empreendedora do subprefeito, seguido pelos outros servidores e consultores da CAE-IT foi decisiva para o desenvolvimento do projeto.

Os estudos sobre desenvolvimento regional ou local apontam para diversos caminhos e possibilidades, mas que não devem ser tomados como “receitas prontas”. Fica claro na experiência do Itaim Paulista que a predominância da motivação e esforço dos agentes em transformar o local é que construiu a própria receita do seu desenvolvimento, que por sua vez ainda está em construção.

Esse processo de construção coletiva e contínua caracteriza a metodologia CAE. Sob o referencial de Silveira, Bocayuva e Zapata (2001) e Camarotti e Spink (2003), ficou claro a importância de se levar essa característica em conta durante a replicação da metodologia. Essa replicação deveria ser mais voltada a intenção de articular parceiros para as necessidades e vocações da realidade local, muito mais do que replicar processos e ferramentas.

Ao mesmo tempo em que o ponto forte do projeto é o conjunto de recursos aportados pelos parceiros, este também é um ponto de vulnerabilidade para a câmara, pois na medida que os parceiros terminam ou rompem sua parceria, a CAE corre o risco da descontinuidade das ações. Além disso, precisa constantemente se adequar às metodologias e cronogramas dos parceiros, o que não necessariamente condiz com a demanda requerida pelo empreendimento atendido.

Por fim, a CAE parte da premissa da formação de arranjos produtivos locais (APLs) como estratégia de ganhos de escala e competitividade para o desenvolvimento econômico local. Essa premissa merece análise mais aprofundada, sendo uma sugestão de estudos posteriores. Pois nenhuma das câmaras, com exceção da CT reciclagem, se articulou em um arranjo produtivo. E mesmo a CT reciclagem ainda se organiza em um arranjo incipiente.

L. ~~Alonso~~ C.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo (2000) “O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural”. *Economia Aplicada*, v. 4 n. 2, abr./jun. 2000.
- AMARAL FILHO, Jair. *A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local* In Planejamento e Políticas Públicas IPEA n.23 jun/2001.
- BLAKELY, Edward J., BRADSHAW, Ted K.. *Planning local economic development*. Thousand Oaks, California, EUA. Sage Publications. 2002.
- BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.
- CAMAROTTI, Ilka (2004) “Construção de Indicadores de Desenvolvimento Local”, In *Anais do IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.
- CAMAROTTI, Ilka, SPINK, Peter. *Estratégias locais para redução da pobreza: construindo a cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003
- CASSIOLATO, J.; LASTRES, H. M. “O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas” In: LASTRES, H. M. M. et al. (Ed.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003
- CLEMENTE, Ademir; HIGACHI, Hermes. *Economia e desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2000
- COELHO, Franklin Dias. *Restruturação Econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local*. In: BAVA, Silvio Caccia (org). *Desenvolvimento Local*. São Paulo: Pólis, 1996.
- DE PAULA, Juarez (2001) “Desenvolvimento e gestão compartilhada”. In: SILVEIRA, Caio M. & REIS, Liliane da C. (orgs.). *Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Rede DLIS/RITS, 2001
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARTINELLI, Dante P. & JOYAL, André. *Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas*. Barueri, SP: Editora Manole, 2004.

MARTINS, Diógenes Sandim. Prêmio Cidade São Paulo 2008. Subprefeitura do Itaim Paulista. São Paulo, SP, 2008.

MEYER-STAMER, Jörg. *Por que o Desenvolvimento Econômico Local é tão difícil, e o que podemos fazer para torná-lo mais eficaz?* Caderno Análises e propostas, n. 31, jun/2004.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. *Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. 2006. 139f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Dados demográficos dos Distritos pertencentes as Subprefeituras. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758. Acesso em 10 de janeiro de 2010a.

PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Apresentação Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/2_camara_de_animacao_economica_itaim_paulista_1259244484.pdf. Acesso em 10 de janeiro de 2010b.

PORTER, Michael. *The competitive advantage of Nations*. The Free Press, Macmillan, Inc., 1990.

SITE ITAIM PAULISTA. Itaim Paulista em números. Disponível em <http://www.itaimpaulista.com.br/portal/index.php?secao=datafolha>. Acesso em 10/jan/2010.

SILVEIRA, Caio, BOCAYUVA, Cunca, ZAPATA, Tania. “Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos” in SPINK, Peter K.; BAVA, Sílvio C. & PAULICS, Veronika (orgs.) (2001) *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: PÓLIS/Programa Gestão Pública e Cidadania- EAESP/FGV, 2001, p. 245-270.

SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO DE SÃO PAULO. *Fomento ocupacional e desenvolvimento local* – A SMTrab e a Câmara de Animação Econômica do Itaim Paulista. São Paulo: Organização SMTrab/PMSP, 2008.

SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO DE SÃO PAULO. *Desenho e implantação de projeto piloto de arranjos produtivos locais e suas oportunidades de geração de ocupação e renda* – relatório set/2006.

SPERANZA, Juliana S. (2006) “Limites e Possibilidades do Desenvolvimento Local”. *Sinais Sociais*, Rio de Janeiro, v. 1, no. 2, p. 142-187, dezembro 2006.

SPINK, Peter K. “Parcerias e alianças com organizações não-estatais” in SPINK, Peter K.; BAVA, Sílvio C. & PAULICS, Veronika (orgs.) (2001) *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: PÓLIS/Programa Gestão Pública e Cidadania- EAESP/FGV, 2001, p. 141-169.