

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Fernando Burgos Pimentel dos Santos

Tese

**A atuação dos governos locais na redução das desigualdades
socioeconômicas**

São Paulo
Fevereiro 2013

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Fernando Burgos Pimentel dos Santos

Tese

**A atuação dos governos locais na redução das desigualdades
socioeconômicas**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink

São Paulo
Fevereiro 2013

Santos, Fernando Burgos Pimentel dos..

A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas /
Peter Kevin Spink. - 2013.
209 f.

Orientador: Peter Kevin Spink.

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Disparidades regionais - Brasil. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Administração local - Brasil. 5. Brasil - Condições sociais. 6. Brasil - Condições econômicas. 7. Renda - Distribuição - Brasil. I. Spink, Peter K. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 330.34(81)

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Fernando Burgos Pimentel dos Santos

**A atuação dos governos locais na redução das desigualdades
socioeconômicas**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Data de Aprovação: ___/___/_____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Peter Kevin Spink (Orientador)
FGV/EAESP

Prof. Dr. Joan Subirats Humet
Universitat Autònoma de Barcelona

Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório
FGV/EBAPE

Prof. Dr. Andre Portella Fernandes de Souza
FGV/EESP

Prof. Dr. Ricardo Rocha Brito Bresler
FGV/EAESP

Para todos os que acreditam e lutam por um mundo menos desigual

AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese durante quatro anos só é possível graças ao apoio de muitas pessoas e por isso, não há maneira de fazer um agradecimento curto. Por uma questão de justiça, talvez o metade da tese deveria ser apenas com agradecimentos e a outra metade com o texto propriamente dito. Isso não é possível, mas como, felizmente, tive a chance e o privilégio de poder contar com a ajuda de muitos amigos, colegas, professores e entrevistados, faço questão de agradecer a todos que possibilitaram de forma direta e indireta a realização desse trabalho.

Começo pelos meus pais, sempre presentes em todos os principais momentos da vida, apoiando e torcendo pelas minhas decisões. Saber que podia contar com eles em qualquer situação, sempre me deixou muito tranquilo. Durante o doutorado – e principalmente, nos meses finais –, isso foi fundamental. Na volta a Santos, o apoio em todas as tarefas domésticas ajudou significativamente a cumprir os prazos da tese. Aproveito também para agradecer imensamente à Fátima Soares, figura imprescindível para mim e toda a família.

Aos meus irmãos que sempre estiveram muito próximos em todo o período. Ao Maurício pelo permanente apoio, interesse e disponibilidade em ajudar no que fosse preciso. Ao Marcelo por ser uma referência acadêmica, sempre ter ideias que estimulam a reflexão e pelas inúmeras sugestões bibliográficas. À Marinella pela parceria em todas as horas, por lembrar que a vida pode ser mais tranquila e pela última revisão do texto, aos 45 minutos do segundo tempo. À Julianna, que mesmo à distância, sempre fez questão de estar perto e mostrar interesse pelo andamento do trabalho. E, obviamente, ao complemento da família, Jú, Juju, Ana e Gonza, pela paciência, apoio constante, acolhidas e momentos de muita descontração.

Agradeço muito também à Tati Trivisani, pela enorme parceria e companheirismo em todos esses anos. Foi, e continua sendo, ótimo compartilhar inúmeros momentos de alegria (e alguns de angústia), ao longo dessa trajetória acadêmica e pessoal.

Aos grandes amigos de muitos anos que, apesar das minhas inúmeras e constantes ausências nesses quatro anos, continuam insistindo na amizade: Alex Mendes, Ana Cristina Cruz, Ana Paula Pinho, Andre Lassalvia, Beto Vasques, Bruna Giovannone, Daniela Firagi, Emerson Doce, Flavia Trivisani, Guilherme Costa, Gustavo Giovannone, João Victor Santos, Junia Lousada, Lucio Bittencourt, Luis Paulo Braga, Marcela Fink, Marcelo Cabral, Marcia Lousada, Markus Vinicius Prior, Maurício Araújo, Omar Taleb, Paulo Chebat, Renato Flit, Renato Padeiro, Roberta Buendia, Roberta Cítero, Serginho Marigny, Theo Araujo, Vinicius

Santos e Zé Garcez. O convívio com vocês sempre me ensinou coisas muito importantes e, muitas delas, estão refletidas nessa tese.

À Rosa Taleb, pela enorme disponibilidade em fazer a revisão da tese, como sempre, num curtíssimo espaço de tempo. Fosse apenas uma revisão, já merecia todos os agradecimentos. Tendo sido uma revisão acompanhada por debates muito estimulantes – como aliás tem sido ao longo da vida – só torna esse agradecimento ainda mais especial.

Durante todo esse período na pós-graduação da GV, tive a oportunidade de conhecer pessoas incríveis, com quem pude pesquisar e aprender muito. Vários deles deixaram de ser parceiros de trabalho e tornaram-se amigos muito especiais. Especificamente nos anos do doutorado e no convívio no CEAPG e GVpesquisa, gostaria de agradecer especialmente a Adriano Borges, Anny Medeiros, Caio Costa, Catarina Segatto, Cecília Pereira, Daniela Mansour, Eduardo Grin, Eliane Barbosa, Fabiana Moura, Flavio Foguel, Gabriela de Breláz, Gabriela Lotta, Isolete Rogeski, Kate Abreu, Lara Simielli, Leonardo Barone, Luciana Coentro, Luciana Maria dos Santos, Malu Villela, Marcus Vinicius Gomes, Mauricio Brilhante, Melina Rombach, Natalia Santos, Otavio Prado, Patricia Laczynski, Ricardo Beltrão, Sofia Reinach, Tamara Crantschaninov, Thamara Strelec, Telma Hoyler e William Borges, por todo o convívio, risadas e trocas de conhecimentos e experiências.

Em relação aos professores, quero agradecer àqueles que me ensinaram – e ainda ensinam muito – desde os tempos da graduação, como Clovis Bueno de Azevedo, Fernando Abrucio, Mario Aquino Alves, Marta Farah e Regina Pacheco. Durante o Doutorado, também sou muito grato à Ana Cristina Braga Martes, Claudio Couto, Maria José Tonelli, Rafael Alcadipani e ao saudoso Wilton Bussab, pelas incríveis aulas ou pelos inspiradores bate-papos nos intervalos e em congressos pelo Brasil. De forma mais enfática, quero agradecer a três desses professores. À Marta e Regina, também pelos estímulos constantes, preocupações com o andamento da tese, e claro, pelas inúmeras oportunidades de aprendizagem dentro e fora do país. Ao Mario, pela referência acadêmica que é e que além de professor, foi meu chefe no GVpesquisa e CEAPG, sempre propiciando com sua generosidade, ótimas condições para que eu aprendesse a realizar pesquisas de campo.

Preciso agradecer a duas pessoas com quem, felizmente, tenho tido a oportunidade de conviver há bastante tempo na GV. Ao Marco Antonio Teixeira, pela acolhida no CEAPG há quase dez anos e por sempre lembrar-se de mim em projetos, gerando oportunidades incríveis de trabalho. Marquinho, apesar da correria constante, sempre guarda um tempo para conversas amigas e momentos de descontração. À Jacqueline Brigagão, por ser uma das

grandes incentivadoras dessa tese. Em vários momentos, recebi merecidos “puxões de orelha”, que sempre eram úteis para retomar o foco no trabalho. Em muitos outros, os conselhos e as palavras carinhosas e de estímulo, ajudavam a tornar o caminho menos solitário e bem mais aprazível. Jac, espero que possamos continuar trabalhando juntos por muitos anos!

Em Barcelona, tive um período de muito aprendizado dentro do IGOP. Ele começou com os momentos de conversa e orientação sobre a tese com Joan Subirats, a quem agradeço por toda a gentileza, o interesse na minha pesquisa, por ter permitido que eu participasse da investigação sobre a juventude catalã e mais recentemente, por ter encontrado uma brecha em sua agenda para estar presente na banca. Muito obrigado pela generosidade, Joan! Os contatos com Quim Brugué, Margarita León e Ricard Gomà também foram muito intensos de aprendizagem. Aos professores e colegas do Màster en Polítiques Socials i Mediació Comunitària 2011-2012, por permitirem que eu acompanhasse as aulas e aprendesse muito. Os funcionários do Ajuntament de Barcelona e da Generalitat de Catalunya passaram informações preciosas sobre a cidade e a região e ainda tiveram paciência com meu parco castelhano. A eles, “*molt gràcies*”. Agradeço a Ramon Canal e toda sua equipe pelo apoio nas tarefas cotidianas, e aos colegas Ernesto Morales, Carmem Mèndez, Gabriela Monteiro e Helena Martínez pelas trocas de experiências sobre políticas públicas em diferentes regiões do mundo. À Maria Sierra, minha querida “*compañera de piso*”, que tão gentilmente permitiu que eu entrasse em sua casa e sentisse como se fosse minha, e que soube conciliar perguntas sérias sobre o andamento do trabalho com momentos de diversão e várias risadas.

Em termos pessoais, na capital da Catalunha, tenho que agradecer a uma família muito especial. Sem Veronika, Ricardo, Chico e João, a vida teria sido muito mais difícil. Estar próximo de vocês e poder compartilhar vários momentos juntos nos parques, na beira da praia ou na neve foi incrível. As cervejas, azeitonas, cavas e alcachofras estão para sempre guardados na minha memória e qualquer agradecimento que eu faça aqui é muito pouco perto do que vocês significaram nesse período.

O processo de escolha dos casos contou com a ajuda de algumas pessoas. Também agradeço especialmente à equipe da Ação Fome Zero, em especial à Fatima Menezes e Leila Stungis, e também ao Manuel Bonduki do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Em São João do Arraial, quero agradecer muito às inúmeras pessoas com quem conversei durante a visita de campo e que foram muito gentis em todo o período. Agradeço inicialmente aos prefeitos Lima, Nilton e Adriano pelo encaixe das nossas conversas nas suas agendas. Um

especial muito obrigado à Rejane Tavares, Rosinha Lima, Suzana Rebelo, Aline Alencar e Aldeana por todas as informações concedidas. Agradeço muito pela “aula sobre a vida” que recebi das Donas Neném, Rosimeire e Aracy, do MIQCB, junto com o Seu Chiquinho. E finalmente, o meu agradecimento mais especial ao Mauro Rodrigues da Silva por toda a generosidade na acolhida, além das imprescindíveis informações.

Em Cubatão, um agradecimento especial ao Haroldo Oliveira Filho, Paulo Motta, Hermes Balula, Gilmar Balbino dos Santos, Jorge Daniel, Robson Martins, Barbara Carlos e ao vereador Doda. Muito obrigado à equipe de trabalho dessas pessoas pelo agendamento das entrevistas e por entender os curtos prazos da tese. Agradeço também a todos os comerciantes, cidadãos, funcionários de empresas locais, companheiros anônimos das viagens de ônibus entre Santos e Cubatão, e servidores públicos municipais que trouxeram informações riquíssimas para a compreensão dessa experiência.

Em Cariacica, a receptividade dos secretários Mauro Rondon, Pedro Ivo e Dalva Guerra e também do prefeito Helder Salomão foi surpreendente, com disponibilidade de tempo para conversar, responder as minhas perguntas e refletir sobre a experiência. Seria muito bom se todos os órgãos da administração pública fossem assim tão abertos aos cidadãos e à academia. Agradeço também aos funcionários da Secretaria de Desenvolvimento (Sedestur), em especial ao Fagner, Tiago e Wanda, que passaram informações valiosas, assim como à Nina e Wagner Baraldi, da ADERES. E, finalmente, agradeço aos empreendedores, micro e pequenos empresários que, em bate-papo informais, trouxeram dados e depoimentos muito interessantes.

Em Dracena, meu primeiro agradecimento é para Mariana Rossetto, pelas informações durante a visita de campo, pelas atualizações durante a finalização da tese, e pela seriedade com a questão da alimentação escolar e no relacionamento com os produtores rurais. Agradeço também ao Dinho, secretário de agricultura, às ex-secretárias de educação Irmes Matara e Valéria André, assim como ao prefeito Celio Rejani pelas valiosas informações. Agradeço muito especialmente por tudo o que aprendi com Gislaíne Oliveira, Luiz Carlos Rizzi, Pretinha e Pedro Bezerra Dantas sobre os processos envolvendo diretamente os agricultores familiares e os desafios inerentes a estes.

Voltando à GV, todos que já passaram pelo CMDAPG sabem que para finalizar uma tese, o apoio das funcionárias administrativas é essencial. Agradeço muito à Luciana Reche, pelo apoio nos primeiros anos; à Marta Andrade, por todo o suporte no processo de bolsas no Brasil e durante o período em Barcelona; e à Giselle e Denise Fugulin pela ajuda essencial na

viabilização da vinda do Joan.

Agradeço também à Capes e ao GVPesquisa, pelas bolsas de doutorado aqui no Brasil, e à Capes, novamente, pela bolsa de doutorado-sanduíche em Barcelona.

Em relação à banca quero deixar registrado meu agradecimento ao Fernando Tenório, pela disponibilidade de participar da avaliação. Também por isso, agradeço ao Andre Portella e ainda mais, pelas fundamentais contribuições no exame de qualificação, que se não foram todas incorporadas aqui na tese, foi por absoluta incompetência minha.

Não poderia deixar de fazer um agradecimento especial ao Ricardo Bresler, meu professor na graduação, orientador de iniciação científica, chefe no GVPesquisa, parceiro em muitos artigos e trabalhos, e que hoje, tenho enorme prazer em considerá-lo como grande amigo! Além de ter proporcionado inúmeras experiências profissionais, o Ricardo é para mim, uma enorme referência acadêmica e pessoal e espero que continuemos convivendo muito, para que eu possa continuar aprendendo sempre coisas novas. Valeu pela parceria em todos esses anos, Ricardo!

Por último, quero deixar o meu agradecimento mais especial para o professor Peter Spink. Se há algum resultado positivo nesta tese, o motivo principal certamente são todas as suas orientações e inspirações. Desde o início do mestrado até o final desta tese, passando por muitas pesquisas no CEAPG, foi sempre muito prazeroso poder compartilhar inúmeros momentos com quem é, sem dúvida alguma, a maior referência para toda uma geração de pesquisadores da área pública no Brasil. Professor Peter, muito obrigado por tudo!

RESUMO

A situação social no Brasil melhorou bastante nos últimos anos. Os programas e ações governamentais conseguiram uma importante redução do número de pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Em termos de desigualdade também houve queda, mas os resultados não são tão satisfatórios. Embora, conforme será mostrado nesta tese, a ação do governo federal tenha conseguido bons resultados nos últimos anos, o ritmo ainda é muito lento frente às necessidades de maior justiça social. Assim, continua havendo um alto grau de inequidade entre as regiões do país, entre os estados brasileiros, entre os municípios e também, dentro dos municípios, o que significa que a sociedade brasileira continua convivendo cotidianamente com um abismo social entre os mais ricos e os mais pobres. Apesar de as políticas federais terem sido fundamentais nesse processo de redução da desigualdade socioeconômica, sem dúvida os governos locais (estados e municípios) também precisam contribuir com ações e programas voltados à redução da mesma. Por isso, o objetivo desta tese é mostrar como os governos locais, em diferentes contextos, podem formular e implementar políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades socioeconômicas. Assim, os municípios tornam-se importantes parceiros das esferas estadual e federal no esforço de diminuir as injustiças do país, contribuindo na busca por uma sociedade mais igual. Como forma de enfrentar essas desigualdades, esta tese propõe um novo modelo de análise das políticas de desenvolvimento local que ocorrem no cotidiano dos municípios brasileiros. Trata-se do desenvolvimento local desconcentrador que busca evitar que a renda gerada por uma localidade fique concentrada nas mãos daqueles que historicamente sempre estiveram em condições mais favoráveis. Ou seja, não basta incrementar a renda de uma determinada localidade; é fundamental que esta renda seja direcionada aos mais pobres. Foram divididas as ações tipicamente conhecidas como desenvolvimento local no Brasil, em cinco tipos, com olhar especial sobre a desigualdade: duplamente concentrador, concentrador, neutro, levemente desconcentrador, fortemente desconcentrador. Para compreender melhor as diferentes possibilidades de gerar esse desenvolvimento local desconcentrador, foram analisados quatro casos de políticas locais implementadas em três estados brasileiros, com distintos portes populacionais e governadas por partidos diferentes, que estão contribuindo para reduzir as desigualdades: Cariacica (Espírito Santo), Cubatão (São Paulo), Dracena (São Paulo) e São João do Arraial (Piauí). Em termos metodológicos, realizou-se análise documental dos instrumentos legais que criaram os programas, análise de indicadores quantitativos das localidades e conversas com técnicos governamentais, representantes do poder legislativo, membros dos partidos de oposição, pequenos empresários, comerciantes, agricultores familiares e população em geral. Os efeitos dos quatro casos sobre a desigualdade são heterogêneos, mas os resultados mostram que, em diferentes níveis, estas políticas têm conseguido estimular o desenvolvimento econômico local e reduzir as desigualdades nos municípios. Podem, portanto, servir de exemplos interessantes para a reflexão sobre o papel dos governos locais na construção de uma sociedade mais justa.

PALAVRAS-CHAVE: DESENVOLVIMENTO LOCAL, DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA, DESIGUALDADE DE RENDA, GOVERNO LOCAL, DESCONCENTRAÇÃO

ABSTRACT

The social situation in Brazil has improved greatly in recent years. The governmental programs and actions achieved a significant reduction in the number of people living in poverty and extreme poverty. In terms of inequality also there was decrease, but the results are not as satisfactory. Although, as will be shown in this thesis, the action of the federal government has achieved good results in recent years, the pace is still very slow against the needs for greater social justice. Thus, there remains a high degree of inequality between regions, between Brazilian states, and also between municipalities within the counties, which means that Brazilian society still coexists daily with a social gap between the richest and poorest. Despite federal policies have been essential in the process of reducing socioeconomic inequality there is no doubt that local governments (states and municipalities) must also contribute with actions and programs to reduce it. Therefore, the aim of this thesis is to show how local governments, in different contexts, can formulate and implement public policies that reduce socioeconomic inequalities. Thus, municipalities will become important partners of state and federal stressing to reduce inequities in the country, contributing in the search for a more equal society. As a way to address these inequalities, this thesis proposes a new analytical model of local development policies that occur in the routine of municipalities. This is “local development as de-concentration” that seeks avoid the income generated by a locality become concentrated in the hands of those who have historically been under more favorable conditions. That is not enough to increase the income of a particular locality, it is vital that this income be directed to the poorest. We divided the actions typically known as a local development in Brazil in five types, with special look on inequality: doubly concentrated, concentrated, neutral, lightly de-concentrated, strongly de-concentrated. To better understand the different possibilities of generating this “local development as de-concentration”, the thesis analyzes four cases of local policies implemented in three Brazilian states with different population sizes and governed by different parties, who are contributing to reducing inequalities: Cariacica (Espírito Santos), Cubatão (São Paulo), Dracena (São Paulo) e São João do Arraial (Piauí). In terms of methodology, there was documental analysis of the legal instruments that have created programs, analysis of quantitative indicators of the localities and interviews with governmental technicians, representatives of the legislative power, members of opposition parties, small entrepreneurs, traders, farmers and population general. The effects of the four cases on inequality are heterogeneous, but the results show that, at different levels, these policies have succeeded in stimulating local economic development and reduce inequalities in cities. They can therefore serve as interesting examples for reflection on the role of local governments in building a fairer society.

KEYWORDS: LOCAL DEVELOPMENT, SOCIOECONOMIC INEQUALITY, INCOME INEQUALITY, LOCAL GOVERNMENT, DECONCENTRATION

LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS

Quadro 1: Serviços públicos obrigatórios na Espanha por porte populacional	66
Quadro 2: Serviços oferecidos no “catálogo de serviços sociais”	72
Quadro 3: Top-down and bottom-up local and regional development approaches	81
Quadro 4: Instrumentos e linhas de atuação na promoção econômica local	82
Quadro 5: Resumo das ações do governo municipal e possíveis efeito na desigualdade	121
Quadro 6: Resumo das ações do governo municipal e possíveis efeito na desigualdade	140
Quadro 7: Resumo das ações do governo municipal e possíveis efeito na desigualdade	161
Quadro 8: Resumo das ações do governo municipal e possíveis efeito na desigualdade	180
Quadro 9: Dimensões de Comparação nas quatro experiências	183
Quadro 10: Questões de gestão pública relacionadas ao processo de implementação	184
Quadro 11: Ação dos governos locais, efeito na desigualdade e classificação do desenvolvimento local	187
Tabela 1: Percentual de pobres e miseráveis sobre o total da população	55
Tabela 2: Distribuição da renda das pessoas por decis	59
Tabela 3: Contribuição dos fatores determinantes, no período de 2003 a 2007	60
Tabela 4: os cinco tipos de “desenvolvimento local” em relação à distribuição de renda	91
Tabela 5: Características gerais dos municípios visitados:	96
Tabela 6: PIB municipal e evolução do PIB municipal (2000- 2009)	120
Tabela 7: Área colhida de Cana-de-açúcar em São Paulo e em Dracena	124
Tabela 8: PIB municipal e evolução do PIB municipal (2000- 2009)	160
Tabela 9: PIB municipal e evolução do PIB municipal (2000-2009)	180
Figura 1: Representação gráfica do Desenvolvimento Local Desconcentrador	20
Figura 2: Salário Mínimo Real durante o mês de julho(1990 – 2012)	57
Figura 3: Redução Percentual do Coeficiente de Gini, Pobreza e Extrema Pobreza	61
Figura 4: Mapa do Brasil com localização das experiências	95
Figura 5: Mapa político do estado do Piauí	100
Figura 6: Mapa político do estado de São Paulo	123
Figura 7: Mapa político do estado de São Paulo	143
Figura 8: Mapa político do estado do Espírito Santo	163

Sumário

Introdução	15
Capítulo 1: Estrutura desigual da sociedade	23
A perspectiva das Ciências Sociais	25
A perspectiva da Economia	35
A perspectiva Legal	42
A recente perspectiva da Administração Pública	49
Desigualdade no Brasil: problema maldito?	53
Capítulo 2: O papel dos governos locais na redução da desigualdade	62
O que são governos locais?	63
Governos locais e políticas sociais: o caso de Barcelona	69
O papel dos governos locais no desenvolvimento	74
O Desenvolvimento Local Desconcentrador	90
Capítulo 3: Escolha dos Casos e Opções Metodológicas	94
A escolha dos casos	95
Opções Metodológicas	99
Capítulo 4: Banco comunitário e ações articuladas - o caso de São João do Arraial (PI)	102
Capítulo 5: Fortalecendo e incluindo agricultores familiares: a experiência de Dracena (SP)	125
Capítulo 6: Potencializando as atividades comerciais no município: o caso de Cubatão (SP)	145
Capítulo 7: O fortalecimento dos Micro e Pequenos Empresários em Cariacica (ES)	165
Capítulo 8: Análise comparada dos casos	185
Conclusão	193
Referências Bibliográficas:	199

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1891 afirmava que “a República não admite privilégios de nascimento”. Será que 121 anos é um tempo suficiente para que os privilégios de nascimento, de fato, tenham sido extintos? Hoje é possível falar em igualdade entre todos: homens e mulheres, negros e brancos brasileiros? As estatísticas do IBGE e de outras organizações nacionais e internacionais apontam que não.

Analisando os dados do World Income Inequality Database produzido pelo World Institute for Development Economics Research da United Nations University (UNU-WIDER), em uma lista de 151 países, o Brasil é o sétimo país com o pior índice de Gini, principal indicador de desigualdade. Isso significa que o país só não é mais desigual do que Namíbia, Zimbábue, República Centro-Africana, Lesoto, Quênia e África do Sul. Todos estes localizados na África, o continente mais pobre do mundo.

Outro indicador que demonstra a grave situação brasileira é o percentual da renda total que os 10% mais pobres do país possuem. Os recentes dados do World Development Indicators 2011, disponibilizados pelo Banco Mundial, mostram que no conjunto de países cujos dados estão disponíveis no período de 2006 a 2009, o Brasil encontra-se em melhor situação apenas que Colômbia e Honduras. Segundo esse indicador, aos 10% brasileiros mais pobres correspondem apenas 1,2% da renda total do país. Por outro lado, os 10% mais ricos concentram 42,5% de toda a renda. Barros et al (2010), utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE) de 2007, mostram que a situação é ainda mais grave, uma vez que 12,3% da renda nacional era apropriada pelas pessoas que fazem parte do 1% mais rico da população.

Além da comparação internacional é fundamental lembrar que o país convive com graves desigualdades regionais e estaduais. O Coeficiente de Gini de 2009, que varia entre 0 e 1 – sendo 0 a situação em que a renda é igualmente distribuída entre todos os habitantes e 1 a situação em que toda a renda está concentrada em apenas uma pessoa –, calculado a partir da PNAD, mostra que a região Centro-Oeste é a mais desigual, enquanto a região Sul é a que apresenta maior equidade. Em termos estaduais, os melhores resultados foram em Santa Catarina (0,460) e São Paulo (0,489) e os piores, no Distrito Federal (0,624) e Acre (0,611).

As desigualdades podem ser várias e muitas derivam da diversidade humana (sexo, idade, altura, peso, etc.). No entanto, muitas outras estão relacionadas com questões estruturais da sociedade. Refletir sobre todas as formas de desigualdade é, sem dúvida, um exercício bastante provocador. E, felizmente, essas reflexões têm sido cada vez mais presentes na

literatura brasileira e estrangeira. Mas, objetivamente, se este trabalho tivesse que responder à pergunta de Sen (2001) “Igualdade de quê?”, a resposta seria “Renda”. É evidente que a desigualdade de renda está diretamente relacionada com a questão anterior, a desigualdade de oportunidades. No Brasil, além desta, é sempre necessário analisar as ausências de equidades com relação às diferenças regionais historicamente presentes e às questões étnico-raciais e de gênero, também sempre detalhadas nos indicadores sociais do país.

Aprofundando a análise para o nível local, a desigualdade permanece inalterada. Há municípios menos desiguais do que outros. No entanto, na grande maioria dos casos é possível mapear dentro das cidades regiões claramente mais ricas e outras mais pobres. Em alguns casos essa desigualdade parece menos visível, uma vez que os pobres habitam regiões periféricas. Em outros, como Recife e Rio de Janeiro, bairros pobres e ricos estão localizados muito próximos. Ou seja, a desigualdade também está presente no nível local, merecendo, assim, a atenção de prefeitos e prefeitas brasileiros.

Essa desigualdade nas cidades não é exclusividade brasileira. Os dados recentemente divulgados pelo Departamento de Estatística da Prefeitura de Barcelona – um dos exemplos apresentados nesta tese – mostram que a desigualdade de renda na capital da Catalunha é bastante grande. A renda média de uma família que vive no bairro de Pedralbes é 142% maior do que a renda média da família barcelonesa, enquanto que as famílias do Raval¹ recebem o equivalente a 64% da média municipal e quase quatro vezes menos do que o bairro mais rico. Esse cenário de inequidade fica mais evidente quando se constata que os moradores do Raval tem uma expectativa de vida oito anos menor do que os vizinhos dos bairros mais ricos (73 contra 81 anos).

Embora, conforme será mostrado nesta tese, a ação dos governos federais tenha conseguido bons resultados nos últimos anos, o ritmo ainda é extremamente lento frente às necessidades de maior justiça social. Trataremos aqui, portanto, a desigualdade brasileira como um *wicked problem*, traduzido como um problema maldito. Considerando que a taxa geométrica de decrescimento do Coeficiente de Gini calculado pela CEPAL entre 2003 e 2009 foi de 1,25% ao ano, e supondo que esse ritmo de decrescimento inédito² seja mantido, o Brasil só conseguirá atingir o mesmo coeficiente que os Estados Unidos da América em 2043 (ainda que EUA não possa ser considerado exemplo de país igualitário). Comparando com a média

1 O bairro mais pobre de Barcelona é Can Peguera, onde a renda familiar é 34% da média municipal, o que corresponde a 7 vezes menos do que o bairro mais rico.

2 Essa mudança no comportamento da desigualdade brasileira vem sendo estudada por vários economistas, dentre eles Neri (2007; 2011).

dos países da OCDE, o Brasil só conseguiria atingi-los em 2058. E apenas em 2076 atingiria o patamar que a Noruega possui no Gini, esse um bom exemplo de sociedade com distribuição de renda mais justa. Ou seja, apenas daqui a 65 anos, e isso considerando que nenhum desses países sofrerá qualquer alteração no seu patamar de desigualdade.

Parece evidente, portanto, que as ações do governo federal não serão suficientes para a redução da desigualdade no curto prazo e, por isso, cabe à área de Administração Pública utilizar as informações e os estudos oriundos de diversas instituições nacionais e internacionais, para refletir sobre maneiras de reduzir mais rapidamente as desigualdades ou, pelo menos, de criar mecanismos para reduzir seus impactos sobre a vida dos indivíduos. A produção de bons estudos e pesquisas capazes de contribuir efetivamente para redução das disparidades econômicas, analisando experiências exitosas e indicando boas possibilidades de ação, é urgente e felizmente está aumentando nos últimos anos. Mas ressalte-se que, quando essas pesquisas ocorrem, comumente estão com olhar mais voltado às políticas públicas federais.

No caso brasileiro, as políticas federais são fundamentais nesse processo, mas os governos locais (estados e municípios) também precisam contribuir com ações e programas voltados à redução das desigualdades socioeconômicas. Por isso, o objetivo desta tese é mostrar como os governos locais, em diferentes contextos, podem formular e implementar políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades socioeconômicas. Assim, os municípios tornam-se importantes parceiros das esferas estadual e federal no esforço de diminuir as desigualdades do país, contribuindo na busca por uma sociedade mais justa.

Como forma de enfrentar essas desigualdades, esta tese propõe um novo modelo para analisar as políticas de desenvolvimento local que ocorrem no cotidiano dos municípios brasileiros. Trata-se do *desenvolvimento local desconcentrador*, em que se busca evitar que a renda gerada por uma localidade fique concentrada na mão daqueles que, historicamente, sempre estiveram em condições mais favoráveis. Ou seja, não basta incrementar a renda de uma determinada localidade. É fundamental que essa renda não seja direcionada aos mais ricos, e sim aos mais pobres.

A opção por *desconcentração*, ao invés de *distribuição* ou *redistribuição*, termos frequentemente adotados por economistas e cientistas políticos ao tratar de mecanismos de realocação da renda, é uma questão semântica. De acordo com o dicionário Houaiss (2012), o primeiro significado do verbo *distribuir* é “entregar uma parcela (de algo) a diversos receptores; repartir; dividir”. Assim, distribuir renda não significa necessariamente que os

mais pobres receberão algum quinhão; pode-se sempre distribuir a renda entre os mais ricos. Ocorre na vida empresarial cotidianamente, quando algum grande empresário vende sua companhia para um conglomerado empresarial. E não afeta a desigualdade do país. O verbo *redistribuir*, por sua vez, significa “alterar a distribuição de; distribuir outra vez”, e, igualmente, não remete à ideia de redução da desigualdade. Já o verbo *desconcentrar* parte do pressuposto de que algo está “concentrado”. O que, no caso das riquezas, é absolutamente verdadeiro. Seus dois primeiros significados são “tirar ou afastar do centro” e “disseminar (algo que estava junto, concentrado); dispersar, espalhar”.

Não se trata, de forma alguma, de crítica aos termos que historicamente vêm sendo utilizados por especialistas de diversas áreas no mundo inteiro. Mas sim de uma tentativa metodológica de tornar mais visível, no campo das políticas públicas, a questão da concentração de renda, elemento que faz parte do cotidiano de diversas localidades e países, como o Brasil.

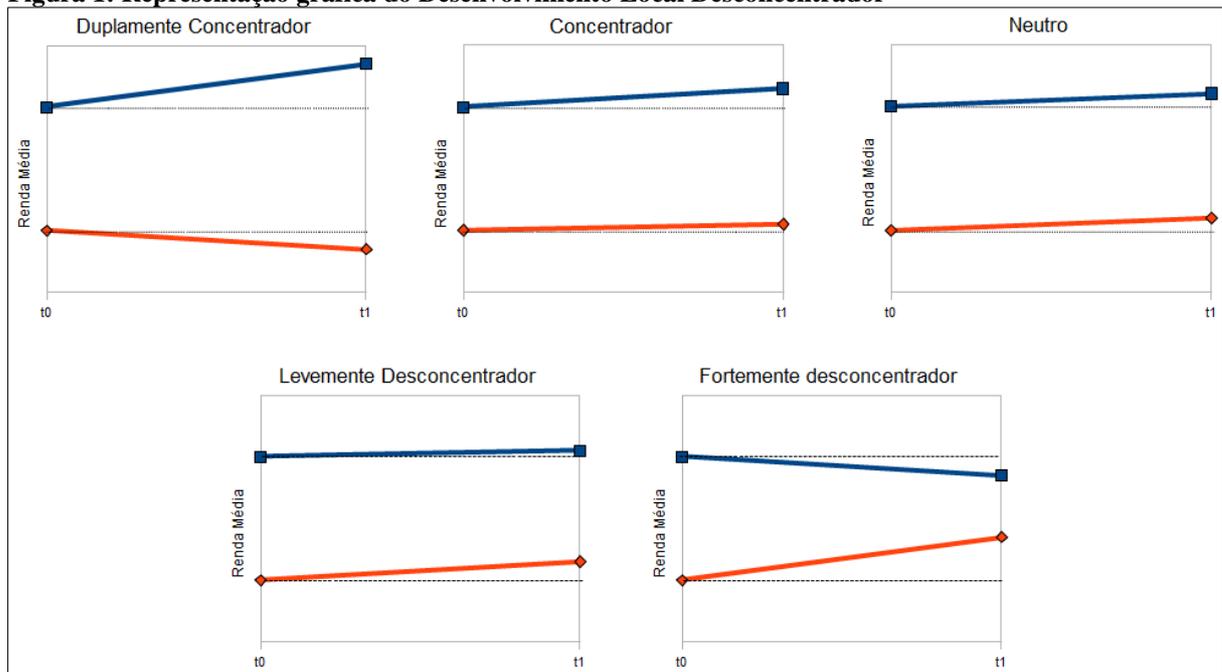
As ações tipicamente conhecidas como desenvolvimento local no Brasil foram divididas em cinco tipos, com olhar especial sobre a desigualdade: *duplamente concentrador*, quando há renda gerada, mas esta é concentrada, ampliando a diferença entre os mais ricos e mais pobres; *concentrador*, situação em que os mais pobres são beneficiários das ações, mas os mais ricos recebem mais; *neutro*, quando os dois grupos recebem um incremento de renda, mas a desigualdade permanece no mesmo patamar; *levemente desconcentrador*, situação em que os ricos aumentam sua renda ou ela permanece igual, mas os pobres aumentam mais, gerando redução da desigualdade; e finalmente, a *fortemente desconcentrador*, onde os mais ricos perdem parte de sua renda, os mais pobres ganham e a desigualdade cai rapidamente. A Figura 1 mostra graficamente estes cinco tipos,

O desafio de enfrentar o problema da desigualdade socioeconômica no Brasil é grande, já que as dificuldades são muitas. Isso porque há inúmeros obstáculos a serem enfrentados para a formulação e implementação de uma política desconcentradora ou redistributiva. Lowi (1972), ao categorizar as políticas em quatro tipos (*constituent, regulative, distributive e redistributive*), mostra que há diferentes níveis de relacionamento entre a sociedade e o governo. As políticas *distributivas*, por exemplo, seriam aquelas em que determinado grupo de indivíduos é beneficiado e não há prejudicados. Um exemplo são alguns subsídios à produção agrícola, quando os produtores obtêm ganhos e quem arca com os custos é o próprio governo. Ou seja, elas geram uma troca (*logrolling*) entre produtores e governo. Já as políticas *redistributivas* são muito mais difíceis de serem implementadas, uma vez que geram conflitos concretos e reações ideológicas. E talvez aí resida a maior dificuldade de institucionalização

dessas políticas, que necessitam obrigatoriamente de alguns “perdedores” para que haja “ganhadores”, como é o caso dos programas que buscam a redução das desigualdades de forma mais acentuada.

Esta questão do confronto entre interesses de grupos e classes foi abordada por Abranches (1994), que afirmou que as políticas sociais estão fortemente relacionadas com o processo de alocação e distribuição de valores. Para o autor, seria através de políticas sociais que os governos poderiam lidar com a combinação da correlação de forças e relações econômicas, com a proteção aos mais pobres e ações redistributivas capazes de melhorar a equidade. E, dessa forma, a política social deveria estar comprometida com a mudança social (Abranches, 1994).

Figura 1: Representação gráfica do Desenvolvimento Local Desconcentrador



Fonte: Elaboração própria

Outro debate relacionado à implementação de políticas sociais é a focalização ou a universalização. Políticas de combate à pobreza, geralmente, são focalizadas. Isso significa que visam atender a uma parcela da população que está alijada do processo produtivo ou incluída de maneira exploratória e cuja renda é inferior a uma determinada faixa mensal – caracterizando situação de privação das necessidades mais básicas, como alimentação e moradia – e que, portanto, precisam do auxílio do Estado. Já as políticas de desconcentração necessitariam de uma dupla focalização: além dos mais pobres, elas precisam focalizar também os mais ricos, que seriam diretamente prejudicados. Nesse sentido, essas políticas

redistributivas encontram grande resistência desde o seu processo de formulação, uma vez que geram prejuízos para determinados grupos e benefícios para outros, até o processo de implementação, uma vez que o controle e a transparência seriam fundamentais para o êxito da política.

Aos que questionam a intervenção do Estado nessas questões de redução de desigualdades - ao invés de os indivíduos buscarem suas próprias soluções -, é interessante lembrar Sen (2001): “em situações de adversidade e privações persistentes, as vítimas não continuam pesarasas e queixosas o tempo todo, e pode faltar-lhes inclusive a motivação para desejar uma mudança radical das circunstâncias” (Sen, 2001, p. 36). E Abranches (1994) ajuda a esclarecer: “Há governos mais ou menos justos. Mais ou menos sensíveis às necessidades dos despossuídos. Mais ou menos resistentes às pressões de interesses poderosos contrários às mudanças” (Abranches, 1994, p. 11).

Para compreender melhor as diferentes possibilidades dos governos atuarem, gerando esse *desenvolvimento local desconcentrador*, foram analisados quatro casos de políticas locais - implementadas em três estados brasileiros, com distintos portes populacionais e governadas por partidos diferentes -, que estão contribuindo para reduzir desigualdades.

O primeiro caso ocorre em Cubatão (São Paulo), município com 116 mil habitantes, onde a prefeitura implementou o Cartão Servidor Cidadão. Desde a lei municipal, criada em janeiro de 2010, todos os 6.000 servidores públicos recebem mensalmente R\$ 500,00, que só podem ser gastos nos estabelecimentos comerciais da cidade, credenciados pela Associação Comercial e Industrial de Cubatão. Atualmente, o total de 3 milhões de reais injetados mensalmente na economia da cidade pode ser gasto em mais de 700 lojas e prestadores de serviços. Com isso, a prefeitura conseguiu aumentar o movimento econômico na cidade, gerando mais emprego e renda para os cidadãos.

O segundo caso dá-se em São João do Arraial (PI), município com 7,3 mil habitantes, onde uma série de ações implementadas a partir de 2005 tem como foco o desenvolvimento local da cidade. Dentre elas, destaca-se a criação de um banco comunitário, por entidades locais e poder público. O Cocal – moeda social circulante – é aceito por todos os comerciantes e uma parte dos salários dos servidores públicos é paga nessa moeda, determinando que não gastem a integralidade de seus salários nos municípios vizinhos, que por serem maiores sempre atraíram os consumidores, enfraquecendo o comércio local. O município possui ainda outras iniciativas inovadoras, como ter sido um dos primeiros a comprar de agricultores familiares os produtos servidos na alimentação escolar dos estabelecimentos públicos de ensino.

O terceiro caso é Cariacica (ES), município com 336 mil habitantes, onde em 2007 foi implementada uma lei municipal para fortalecer as micro e pequenas empresas. Essa lei está inserida numa ampla rede de medidas que visam estimular o empreendedorismo na cidade e a formalização de micro e pequenos empresários. Dentre as medidas está o incentivo para que esses empresários de pequeno porte participem dos processos de compras públicas, possibilitando seu acesso a esse importante mercado. Embora possa ser considerada inicialmente como uma medida protecionista e que pode gerar ineficiência nas empresas e na utilização dos recursos públicos, o objetivo do governo local é, através das compras públicas, estimular a consolidação das empresas, que posteriormente terão maior competitividade.

O quarto caso acontece em Dracena (SP), município com 43 mil habitantes, que está implementando o Programa Nacional de Alimentação Escolar de maneira bastante inovadora, beneficiando agricultores familiares e assentados com a compra da sua produção pela prefeitura. A prefeitura, dessa forma, fortalece os pequenos agricultores já estabelecidos e auxilia no processo de inclusão social dos assentados através de “condomínios de produção”, que possibilitam a venda da produção para a própria prefeitura.

Metodologicamente, foram realizadas análises documentais dos instrumentos legais que criaram os programas e dos indicadores quantitativos de todas as localidades, além de entrevistas com técnicos governamentais, representantes do poder legislativo, membros dos partidos de oposição, pequenos empresários, comerciantes, agricultores familiares e população em geral.

A tese está dividida em oito capítulos, a partir desta Introdução. O primeiro traz uma análise de como diferentes áreas do conhecimento lidam com a questão da desigualdade e também um breve retrato dos indicadores de pobreza e distribuição de renda no Brasil, nos últimos anos. No segundo capítulo descreve-se o papel que os governos locais exercem (ou poderiam exercer) em termos de políticas sociais e de desenvolvimento. Também aprofunda a explicação sobre o conceito de *desenvolvimento local desconcentrador*. No terceiro capítulo serão explicados o processo de escolha dos casos e as opções metodológicas. Do quarto ao oitavo capítulo serão apresentados os quatro casos e a análise comparada entre eles. Finalmente, a Conclusão traz análises finais e indicações de futuras pesquisas.

CAPÍTULO 1: ESTRUTURA DESIGUAL DA SOCIEDADE

Tilly (1998) traz uma metáfora interessante ao dizer que os pesquisadores de desigualdades ocupam uma posição parecida ao dos sismógrafos, que fazem grandes esforços para explicar os padrões de cada território, mas não conseguem reduzir os efeitos do choque das placas tectônicas. Trazendo essa metáfora para o conteúdo desta tese, é possível afirmar que a desigualdade socioeconômica algumas vezes parece algo tão impossível de mudar como o comportamento das placas tectônicas. Mas é importante lembrar que essa desigualdade foi criada – e é diariamente mantida – pela humanidade, ao contrário das placas, resultantes da evolução geológica.

No caso brasileiro, os motivos que levaram o país a essa situação são conhecidos. Os modelos de desenvolvimento excludentes e a forma como o Estado se relaciona com o empresariado de grande porte e o sistema financeiro remontam à época das capitânicas hereditárias e terras de sesmaria (Christoffoli, 2008). Nesse período, a posse de terra significava mecanismo essencial para o acesso privilegiado a recursos de poder. Também contribuiu a duradoura escravidão, uma vez que o Brasil foi o último país das Américas a aboli-la, situação que gera até hoje um desequilíbrio de renda e oportunidades entre brancos e negros. E, finalmente, a desigualdade também está relacionada com a atuação dos governos. Os governos ditatoriais, por exemplo, consideravam que era importante “primeiro crescer o bolo, para depois dividi-lo”, mas também os governos civis estiveram pouco preocupados com questões sociais e com a redistribuição de renda no país.

Ainda na metáfora do terremoto e trazendo-a para uma comparação nacional, a situação é bastante triste. No início de 2011, o Japão foi afetado por um dos maiores abalos sísmicos da história da humanidade, de acordo com a Escala Richter. As regiões afetadas ficaram em condições ainda mais dramáticas com o tsunami que afetou diversas cidades. Segundo as informações oficiais, mortos e ainda desaparecidos, até maio do mesmo ano somavam aproximadamente 25.600 pessoas. Parece tratar-se de uma tragédia inevitável, uma vez que o território japonês encontra-se em uma região propícia para choques de placas tectônicas.

No Brasil, felizmente, não temos grandes terremotos registrados. Mas segundo dados do Datasus, em 2011, 27.284 crianças menores de 5 anos morreram em óbitos de causas evitáveis. Isso significa que a tragédia que abalou o mundo em março de 2011 ocorre quase que similarmente todos os anos no país, com nossas crianças. A diferença – importante reafirmar – é que aqui as causas poderiam ser prevenidas total ou parcialmente por ações efetivas dos serviços de saúde, desde que acessíveis. E a acessibilidade à saúde de qualidade é bastante desigual no país.

Não há dúvidas de que a estrutura da sociedade brasileira é desigual. Uma das formas de lidar com essa desigualdade na estrutura social são as políticas sociais, conforme mostram Adelantado et al (2000). Eles ainda demonstram que é possível superar a falsa segregação entre a estrutura social e os estudos das políticas sociais e é isso que pretende-se neste capítulo e no próximo.

A partir deste ponto, a questão da desigualdade será analisada sob quatro perspectivas distintas: ciências sociais, econômica, legal, e da administração pública. A escolha pelas três primeiras, a despeito de não serem objeto direto desta tese, relaciona-se com a importância histórica dessas perspectivas para a compreensão da questão. Não se trata de uma tentativa, em hipótese alguma, de criticar os estudos realizados e menos ainda de ocupar o espaço dos pesquisadores das áreas. Mas sim mostrar que, por meio do aprendizado adquirido com os estudos das referidas áreas, a área de administração pública – aqui apresentada como quarta perspectiva – também pode contribuir com pesquisas e análises capazes de auxiliar na compreensão e, principalmente, na visibilização de boas práticas que estão ocorrendo nos municípios brasileiros, em busca da diminuição da desigualdade. Na parte final do capítulo, analisa-se o comportamento recente dos indicadores de pobreza e má distribuição de renda, buscando verificar se essa desigualdade pode ser considerada como um problema maldito (*wicked problem*).

A PERSPECTIVA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Nesta seção será tratada a desigualdade sob as perspectivas das Ciências Sociais em geral, buscando entender como a literatura tem analisado os aspectos desiguais da sociedade brasileira. Obviamente, esta análise é bastante limitada, objetivando apenas trazer uma visão panorâmica sobre o tema da desigualdade e outros intimamente relacionados como a pobreza, a exclusão e a coesão social.

É importante lembrar que os debates nas ciências sociais sobre desigualdade não são novos. Em 1755, Rousseau publicou o "Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens". Na primeira parte, o autor descreve o homem no estado de natureza e como, na vida natural, admite-se a desigualdade. Para ele, há duas espécies de desigualdade: a natural, estabelecida pela natureza e que pode ser exemplificada pela idade, força ou condições de saúde; a segunda é moral ou política, e consiste “nos diferentes privilégios de que gozam alguns com prejuízo dos outros, como ser mais ricos, mais honrados, mais

poderosos do que os outros, ou mesmo fazerem-se obedecer por eles” (Rousseau, 1999, p. 51)

Na segunda parte do discurso Rousseau examina a desigualdade de instituição, cuja origem remonta aos primeiros momentos em que o homem aprendeu a vencer os obstáculos da natureza. Um passo muito importante foi a construção dos primeiros alojamentos, com as primeiras experiências de fixação em determinados territórios. A partir daí os homens conviveram mais com os outros representantes da espécie e realizaram descobertas; dentre elas, as duas mais importantes para o autor: a metalurgia e a agricultura.

Quando inicia a cultura das terras, o homem passa a se preocupar ainda mais com a sua fixação e logo surgem as primeiras propriedades privadas. As disputas pelas melhores terras incluem embates com vizinhos e, posteriormente, brigas pelo poder nas comunidades que haviam surgido.

Nascem assim, para Rousseau, os governos, capazes de legitimar as desigualdades. O autor termina o seu discurso:

Resulta do exposto que a desigualdade, sendo quase nula no estado de natureza, tira a sua força e o seu crescimento do desenvolvimento das nossas faculdades e dos progressos do espírito humano, tornando-se enfim estável e legítima pelo estabelecimento da propriedade e das leis. Resulta ainda que a desigualdade moral, autorizada unicamente pelo direito positivo, é contrária ao direito natural todas as vezes que não concorre na mesma proporção com a desigualdade física. Essa distinção determina suficientemente o que se deve pensar, nesse sentido, da espécie de desigualdade que reina entre todos os povos policiados, pois é manifestamente contra a lei de natureza, de qualquer maneira que a definamos, que uma criança mande num velho, que um imbecil conduza um homem sábio, ou que um punhado de pessoas nade no supérfluo, enquanto à multidão esfomeada falta o necessário. (Rousseau, 1755 *in* 1999, p. 116)

A imagem da “multidão esfomeada” trazida por Rousseau fala do impacto da desigualdade: a pobreza, e sua consequência mais dramática, a fome.

Para Abranches (1994), a pobreza significa que o ser humano consome todas as suas energias especificamente para continuar vivo: não pode, assim, ser considerado como um cidadão íntegro. A luta pela vida faz com que o pobre consuma mais horas trabalhando ou buscando trabalho. Não há espaço para a educação, cuidados com a saúde, busca por melhores oportunidades de emprego e renda, criatividade e ação política (Abranches, 1994)³. Tal situação é ainda mais grave quando a luta pela vida não é completamente vencida e, durante dias ou meses, os recursos não são suficientes para a alimentação mais básica, o que pode

3 Assim como para cultura, esporte, lazer e outras dimensões importantes da vida humana

gerar desnutrição e doenças evitáveis. Nessas situações, os filhos passam a ser aliados fundamentais na busca pela sobrevivência. E o trabalho infantil, associado ao abandono escolar, minimiza as chances de que essas crianças possam ter uma realidade diferente da vivida pelos pais. O ciclo de privações é permanente, e dificilmente será interrompido sem a ação estatal.

O autor vai além e estabelece diferenças entre *pobreza*, *destituição* e *desigualdade*. Segundo ele, “mesmo nas formulações mais liberais, há o reconhecimento de que as necessidades ditas 'básicas' não podem se resumir apenas àquelas ligadas à pura sobrevivência física” (Abranches, 1994, p. 17). A *destituição* vincula-se à ausência de bens, de renda e de direitos relativos à assistência pública. Significa que uma pessoa pode ter suas necessidades básicas atendidas, mas não tem bens que lhe permitam recursos extraordinários, caso necessite. Ou não possui qualquer reserva de recursos financeiros para garantir a sobrevivência nessas situações. Ou, ainda, tem restrito seu acesso aos mecanismos estatais de garantia de renda (previdência, assistência social, programas de complementação de renda, etc). A destituição, portanto, está associada aos mecanismos estruturais da economia.

Já a *desigualdade* está relacionada com a diferença entre os mais ricos e os mais pobres. Numa suposta elevação da renda para todos, o que diminuiria a pobreza, não necessariamente a desigualdade seria reduzida. O autor lembra que a erradicação da pobreza teria, muito provavelmente, um grande apoio de quase toda a população, uma vez que mesmo os mais ricos se beneficiariam com a inserção desses ex-pobres no mercado de consumo. Mas a redistribuição, necessariamente, envolveria conflitos, uma vez que nem todos seriam beneficiados. E os não-beneficiados provavelmente buscariam meios para eliminar essas políticas. (Abranches, 1994)

O autor também diferencia a pobreza conjuntural da pobreza estrutural. No Brasil, a conjuntural tem sido reduzida nos últimos anos, mas não a pobreza estrutural (destituição e desigualdade). Não se trata, em hipótese alguma, de condenar ou criticar o recente crescimento econômico brasileiro. Ele é condição necessária para a redução da pobreza. Mas importa alertar para a maneira como esse crescimento está acontecendo, sem que a desigualdade, de alguma forma, sofra alterações. É este o objetivo deste capítulo.

Um conceito bastante presente nos estudos sobre desigualdade é o de *exclusão social*, que, de acordo com Subirats *et al* (2004), surgiu na França nos anos 70, associado ao conceito de desemprego e à instabilidade dos vínculos sociais. Depois, passou a ser utilizado pela União Europeia como forma de superar a insuficiência do conceito de pobreza. Os autores lembram

que, etimologicamente, ser ou estar excluído remete a situações de deportação ou expulsão concreta de uma comunidade, de pessoas reclusas ou apartadas do convívio coletivo, ou ainda de pessoas que não possuem direitos que outras têm. Mas a Europa tem usado o conceito sem que esteja restrito a esses significados. Amplia-o, uma vez que se estende a processos crescentes de vulnerabilidade, desconexão social, perda de laços sociais e familiares que, aliados a causas de desigualdade e marginalização, geram situações de exclusão.

Para Castel (2000), deveria haver um uso mais cuidadoso do termo. O autor define diferentes “zonas” da vida social em que as dimensões do trabalho e da sociabilidade podem levar ao isolamento de um indivíduo, mas ressalta que as fronteiras nítidas entre essas zonas são difíceis de estabelecer, em função da precarização das relações de trabalho e da instabilidade presente em algumas redes de sociabilidade. Assim, o que ele chama de excluído, hoje, é na verdade uma pessoa sem filiações, com trajetória composta por um conjunto de rupturas em relação a estados de equilíbrios anteriores, que não necessariamente eram estáveis. Por isso, considera que é preciso cuidado para não denominar qualquer disfunção social como “exclusão”, buscando distinguir os processos de exclusão, de um conjunto de componentes da questão social e sua globalidade. Ainda que o autor considere o termo como inconsistente, teoricamente, ressalta que há grande consenso quanto à necessidade de políticas reparadoras para essa população que está à margem, em detrimento de políticas sociais mais gerais, porque *“parece mais fácil e mais realista intervir sobre os efeitos de um disfuncionamento social que controlar os processos que o acionam, porque a tomada de responsabilidade desses efeitos pode se efetuar sobre um modo técnico enquanto que o controle do processo exige um tratamento político”* (Castel, 2000, p. 32)

Brugué, Gomà e Subirats (2002), destacam que a exclusão social pode operar em diferentes âmbitos, como o laboral, educativo, sócio-sanitário, urbano-territorial, familiar-relacional, político-cidadão e penal, e que há circunstâncias intensificadoras da exclusão social, como sexo, idade, origem (etnia) e classe social. Para Brugué (2010), há três formas de explicar o conceito. A primeira é a *exclusão como situação*, em que há um estado de necessidade intensa, provocado por múltiplos fatores: materiais, educacionais, urbanísticos, sanitários, etc. E essa multiplicidade dificulta as respostas políticas. A segunda é a *exclusão como risco*, e refere-se à chance de uma pessoa tornar-se um excluído dependendo dos vínculos, ou da ausência destes, que poderiam apoiá-la. Possuir redes sociais frágeis, estrutura familiar fragmentada e poucos valores comunitários representaria um risco de desconexão social. A

terceira é a *exclusão como processo*, em que o fracasso pessoal não gera a exclusão, mas esta é gerada por processos sociais e econômicos que são excludentes.

Subirats, Gomà e Brugué (2005) analisam a exclusão social como composta por cinco fenômenos. O primeiro é *estrutural*: apesar de não ser algo novo, a exclusão atual está além das desigualdades verticais presentes do modelo industrial, implicando numa fratura do tecido social. Criou-se uma nova clivagem social em termos dentro-fora. O segundo é *relacional*, uma vez que a exclusão está ligada a uma rede de agentes que adotam decisões capazes de gerar processos não-inclusivos, como a negação do acesso a crédito ou a discriminação no acesso à habitação. O terceiro é *dinâmico*, pois os riscos sociais podem ser alterados a qualquer momento, gerando processos de exclusão a grupos ou indivíduos que encontravam-se em situação de vulnerabilidade. O quarto é fenômeno *multifatorial e multidimensional*, já que muitos fatores levam à exclusão, como fracasso escolar, precariedade laboral, monoparentalidade e gênero, dentre outros. Cada um deles requer um tratamento que não seja unidimensional. E o quinto é o *politizável*: conforme lembram os autores, a exclusão não está presente no destino de sociedade alguma e é passível de ser abordada por valores, ações coletivas, práticas institucionais e políticas públicas.

Outro conceito é o da coesão social que, de acordo com Díaz e Sandoval (2011), originou-se há mais de um século. Realmente, a questão da solidariedade está presente em Durkheim (2010), quando estabelece a diferença entre a solidariedade mecânica e a orgânica. A primeira, presente nas sociedades mais tradicionais, estabelece-se pelo fato dos indivíduos possuírem questões e problemas comuns, além de sentimentos também comuns e coesos. Já a segunda vincula-se à divisão social do trabalho e afeta, portanto, as sociedades modernas. E é mais fraca, por estar relacionada com interesses mais particulares, vinculados à divisão do trabalho, ou por necessidades funcionais (semelhante ao funcionamento do organismo). Essa ausência de solidariedade social poderia, segundo o autor, levar ao suicídio, o que, no limite, é a ruptura com a ordem social.

A ideia da coesão tornou-se objetivo das políticas públicas na Europa a partir da década de 80, mas obteve maior visibilidade nos anos 90. A União Europeia conseguiu inserir o tema na agenda transnacional como uma forma de diminuir a desigualdade, enfrentar a pobreza e evitar a polarização da sociedade, tanto em termos nacionais como entre os Estados membros (Díaz e Sandoval, 2011). Embora alguns autores atribuam as origens da ideia de coesão social e econômica na Europa ao Tratado de Roma (1957), é no Tratado de Maastricht que fica mais evidente, ao propor a solidariedade entre os Estados membros. Entretanto, mesmo no artigo

130 do Tratado a definição conceitual de coesão social é imprecisa: “*A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão econômica e social. Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais*” (Maastricht, 1992, art. 130).

Embora bastante utilizado na Europa, o conceito de coesão social, para Cattani (2011), está equivocado quando aplicado ao contexto latino-americano, onde as desigualdades são enormes. Ele pergunta “*Como é possível promover relações harmoniosas em contextos marcados por sólidas e desproporcionadas estruturas de poder, as classes abastadas não aceitando reduzir minimamente seus privilégios?*” (CATTANI, 2011, p. 57). Essa ideia pode ser relativizada, uma vez que mesmo nos países dito desenvolvidos, há muitos casos de situações bastante desiguais.

Voltando ao conceito de desigualdade, Tilly (1998) traz a ideia de durabilidade: a situação desigual persiste e se repete por diferentes gerações. O autor contribui com uma interessante reflexão sobre como algumas desigualdades podem ser visíveis. A estatura, por exemplo, pode ser uma forma de medir a desigualdade, uma vez que pode estar relacionada com a nutrição de base. Mesmo reconhecendo a genética como fundamental no tamanho dos seres humanos, o autor afirma que a nutrição adequada na infância pode permitir ao indivíduo se aproximar do seu limite superior. Baixo peso ao nascer, muitas vezes associado a doenças maternas ou subnutrição – por sua vez associadas a condições de pobreza ou privação – pode comprometer o desenvolvimento das crianças e afetar sua estatura na vida adulta. Para o autor, portanto, diferença considerável nos tamanhos de adultos de classes sociais diferentes pode ser forte indicador de uma desigualdade durável. Por outro lado, o aumento da estatura de uma população inteira pode ser considerado como um claro sinal de que o bem-estar dessa população está aumentando. Os mecanismos centrais que causam a durabilidade da desigualdade são quatro, de acordo com Tilly (1998).

O primeiro deles é a *exploração*, realizada pela elite. Ocorre quando um grupo de atores bem-conectados controla um valioso recurso que demanda trabalho. Através dele obtém retorno financeiro com o esforço de outros, sem remunerá-los condizentemente. Em alguns poucos casos uma parte desse recurso não-remunerado é devolvido ao trabalhador em forma de benefícios solidários, garantindo assim uma estrutura de comando da elite. Esse recurso valioso pode ser monetário, mas pode também tomar a forma de poder, deferência, privilégios, bens ou proteções.

O segundo é a *reserva de oportunidade* (*opportunity hoarding*), realizada pela não-elite, e que complementa a exploração. Ocorre quando membros de uma rede conseguem acessar algum recurso valioso, renovável, sujeito a monopólio e que dê suporte à rede. Tais membros regularmente reservam o acesso ao recurso, criando crenças e práticas que sustentam seu controle. Nesse mecanismo os beneficiários não recorrem necessariamente aos esforços dos outros, mas também os excluem no acesso a recursos importantes. Um exemplo apontado pelo autor são os imigrantes, que chegam a um novo território e, ao encontrarem uma oportunidade (ou nicho) ainda não explorada pela elite, passam a explorá-la, e com reserva de mercado em relação a outros grupos possivelmente interessados.

O terceiro mecanismo é a *emulação*, ou seja, a reprodução de modelos organizacionais que já operam em outros lugares. Esse mecanismo ocorre quando os emuladores seguem os modelos originais. Por exemplo, quando novas organizações reproduzem as divisões étnicas, raciais e de gêneros, que eram familiares aos empregados na organização em que trabalhavam anteriormente. As desigualdades são, assim, perpetuadas.

Finalmente, o quarto mecanismo é a *adaptação*, com dois componentes principais. O primeiro é a invenção de procedimentos que facilitam a interação no dia-a-dia e o segundo, a elaboração de relações sociais valiosas em torno de divisões existentes. Assim, as pessoas optam por criar maneiras de tornar a sua relação de desvantagem posicional em uma situação menos complicada de conviver. É o caso da empregada doméstica que, sentindo-se integrante da família para a qual trabalha, evita refletir sobre a sua desigualdade.

Tilly (1998) ressalta que os bens relevantes não incluem apenas saúde ou renda, mas também controle de terra, exposição a doenças, respeito de outras pessoas, confiabilidade nos serviços militares, risco de homicídio, posse de ferramentas e disponibilidade para encontrar parceiros sexuais. O autor divide os bens em autônomos e relativos. Os primeiros podem ser observáveis sem utilizar referências externas, como a necessidade de comida, as condições de saúde e o peso. Já os relativos ou posicionais são aqueles relacionados a outras pessoas. Ou seja, possuem mais bens relativos os indivíduos que vivem em casas confortáveis, andam com automóveis luxuosos, comem comidas finas, bebem bons vinhos ou utilizam seu tempo de lazer em atrações caras. Lembra que Bourdieu traz também essa reflexão ao dividir analiticamente a noção de capital em econômico, cultural e social.

Para Schwalbe (2008), quando os sociólogos falam sobre a reprodução da desigualdade, normalmente utilizam os conceitos de capital humano, capital cultural e capital social

Segundo o autor, para entender como a desigualdade é perpetuada, é importante analisar a maneira como essas formas de capital são distribuídas na sociedade.

O capital humano usualmente se refere a credenciais, habilidades e experiência de trabalho. Nesse conceito, a desigualdade é reproduzida porque indivíduos com poucas oportunidades de adquirir capital humano valioso, como os que nasceram em famílias pobres ou grupos que sofrem discriminação frequente, acabam “presos” em empregos de baixa remuneração.

O conceito de capital cultural inclui os conhecimentos, hábitos, valores e gostos que as pessoas adquirem ao crescerem em determinado meio social. Nesse sentido, todos temos capital cultural, mas nem todos temos o capital necessário para agir e se comportar no mundo da classe média ou média-alta. Assim, mesmo com a posse de competências necessárias para determinado emprego, consegui-lo depende da decisão ou percepção de outras pessoas: por exemplo, causar boa impressão. O que é difícil se determinada pessoa não possui o “correto” capital cultural. A desigualdade, neste caso, é reproduzida por aqueles que não desejam que outras pessoas (mais pobres) passem a frequentar alguns círculos; criam barreiras que impedem o acesso dos demais. Para o autor, esse é o comportamento típico da elite. O capital social está relacionado com a conexão das pessoas e suas redes sociais. Para que uma pessoa possa ascender é necessário que ela conheça pessoas capazes e dispostas a compartilhar informações e outros recursos; e também a “abrir as portas”. (Schwalbe, 2008)

Com todos os problemas que a desigualdade traz para um país como o Brasil, é difícil pensar na ausência de uma grande movimentação da sociedade para alterar esse quadro. Scalon (2004) mostra os resultados de um *survey* sobre percepção de desigualdades realizado através de 2 mil entrevistas. Entre várias perguntas, questionava os entrevistados sobre quem poderia acabar com as desigualdades. Os resultados apontaram que uma maioria respondeu Governo (62%), seguida por Deputados e Senadores (12%). Apenas 4% optaram pela resposta “pessoas como o sr.(a)”. A autora aponta, entretanto, que 67% dos entrevistados concordam que a desigualdade no Brasil é persistente porque as pessoas não se unem para acabar com ela.

Spink (2006), em coletânea que busca compreender como a desigualdade é tornada natural nas notícias dos jornais, analisa o papel da mídia nesse processo de naturalização e mostra uma situação bastante concreta e cotidiana. Considerando o conceito de “quase-interações mediadas” como as relações sociais que são estabelecidas pelos meios de comunicação de massa, o autor analisou o conteúdo do jornal Folha de São Paulo, na semana de 8 a 14 de dezembro de 2003. Aprofundou a análise a partir de uma notícia sobre uma deficiente física usuária de cadeira de rodas e sua dificuldade de locomoção na cidade de São Paulo. A

dificuldade é colocada como problema individual, dos demais cadeirantes ou, no máximo, da prefeitura. Não posiciona o problema como a ausência de solidariedade coletiva ou de perspectiva pública em relação aos espaços comuns. Assim, o outro desconhecido, ao ser excluído, não incomoda. A desigualdade é naturalizada a partir do jornal (Spink, 2006) ou, extrapolando, a partir da mídia.

De acordo com Jessé de Souza (2009), esses consensos sociais e o conjunto de ideias, incluindo valores e interesses, é que determinam qualquer ação política. Não é verdade, portanto, que a política seja feita pelos burocratas, políticos profissionais ou mesmo pelos jornalistas da política. A proposição do autor talvez ajude a explicar a não movimentação da sociedade para a redução das desigualdades no Brasil. Para o autor, há algumas razões para esse encobrimento da desigualdade e uma delas foi a construção do mito da “brasilidade”. Para ele, as ideias de Gilberto Freyre foram muito bem aceitas pela sociedade e também pelo governo Vargas. O orgulho mestiço como uma característica nacional forjou a ideia de povo pacífico, encobrindo e negando qualquer espécie de conflito. Essa inexistência de conflitos passou a ser visto como aspecto positivo da sociedade, tornando-a tão pouco crítica, inclusive às injustiças. Outra razão é o “senso comum”⁴, que impede ou dificulta que os indivíduos sejam capazes de discutir e refletir com autonomia. Sem essas reflexões e com o agravante da ausência de práticas institucionais e sociais capazes de garantir a possibilidade de crítica, torna-se muito difícil desconstruir as ilusões que mantêm e reproduzem o poder e os privilégios. O autor registra que os privilégios no mundo moderno deixaram de ser dos “bem-nascidos” e passaram àqueles que se esforçam e possuem desempenho diferenciado, passando a ter status de “desigualdades justas”. Nesse sentido, afirma que a principal ideologia atualmente é a meritocracia, que no limite, tem um papel de justificação da desigualdade.

O indivíduo afasta-se da sociedade, podendo celebrar livremente o mérito individual. Ou, caso não consiga o sucesso, passa a ser tratado como alguém que “escolheu” ser fracassado. Dessa forma, a ideologia do senso comum tenta pregar que há apenas a competição livre e justa entre indivíduos, onde o melhor seria o vencedor. No entanto, Jessé de Souza (2009) lembra que esses indivíduos não são tão autônomos como se pensa, uma vez que a família os liga à comunidade social. E essa família possui valores muito semelhantes aos de outras famílias, desde que da mesma classe social. Hábitos e comportamentos sociais, opções de escolas,

4 Para Jessé de Souza (2009), o “senso comum” é a forma como as pessoas comuns – todos, portanto – conferem sentido às vidas e ações cotidianas, uma vez que a enorme maioria da população não é especialista no funcionamento da sociedade, necessitando conhecer regras básicas de convívio social para continuar vivendo

opções de lazer, dentre outros, farão com que os indivíduos dessa classe se conheçam, namorem e se casem, reproduzindo a classe. Mas essa “endogenia de classe” é constantemente “esquecida”. Assim, as condições sociais e familiares passam a não fazer parte do argumento daqueles que ainda acreditam, como o senso comum busca mostrar, que há o “milagre do mérito individual”. À Ralé, nome provocativo dado pelo autor, aos membros das classes excluídas, resta as “capacidades” específicas para desempenhar seus subempregos e suas relações comunitárias.

Uma análise interessante e que complementa essa visão de classe social é o estudo de Reis (2000), que trata de um aspecto importante sobre as condições de desigualdade no Brasil. A autora analisa quais as percepções que a elite – importante conjunto de atores com influência significativa na formulação e implementação de políticas públicas – tem sobre a questão da desigualdade no país. Para isso, realizou um *survey* entre 1993 e 1994, e também entrevistas de maior profundidade, com mais de 60 indivíduos ocupantes de posições institucionais privilegiadas. Dividiu seus respondentes em quatro grupos: políticos, burocratas, líderes empresariais e líderes sindicais. Em termos gerais, os principais problemas nacionais apontados na pesquisa foram: Inflação (17,5%), Educação e Saúde (15,9%), Pobreza (14,3%), Governabilidade (11,5%) e Distribuição de Renda (8,3%), juntamente com Outros Fatores Políticos (8,3%).

Considerando o tema dessa tese, apenas 22,6% da elite brasileira julgam Pobreza ou Distribuição de Renda como os problemas nacionais principais. Por outro lado, analisando os principais objetivos nacionais, a médio prazo, os resultados foram: Melhorar os níveis educacionais (23,0%), Reduzir o tamanho do Estado (18,2%), Erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade (17,6%). No entanto, no que se refere à pobreza, os resultados foram heterogêneos, relativamente aos grupos entrevistados. Para 25,9% das elites políticas, “Erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade” deve ser o objetivo principal. E apenas 9,6% das elites empresariais concordam com essa visão.

Cattani (2007) aponta que um dos maiores desafios das ciências sociais brasileiras é ampliar o conhecimento sobre o abismo social entre as classes, definir a real distância entre os mais ricos e os mais pobres, e a origem de parte do patrimônio dos mais ricos. O autor explora a ideia de que, embora pobreza e riqueza façam parte do mesmo processo econômico e social, a pobreza é muito mais estudada pelos cientistas sociais, enquanto os ricos e detentores do poder continuam sendo ignorados. Para ele, isso é parte de uma estratégia de dominação, em

que os estudos sobre milionários não são bem vistos na academia e dificilmente possuem financiamento ou acesso às informações.

O acesso à realidade dos setores mais abastados é dificultado por razões objetivas e subjetivas. Em termos práticos, a riqueza é protegida pelo sigilo bancário, pelas estratégias contábeis que ocultam os valores reais do patrimônio e das rendas. Em muitos casos, o acesso aos dados fidedignos das empresas ou dos indivíduos é impossível. Mas, a dificuldade maior provém de outra fonte, de outra ordem de fatores: a riqueza está sempre envolta numa aura de respeitabilidade e de legitimidade raramente contestada pelas ciências sociais. Ela é considerada uma solução, e não um problema. (CATTANI, 2011, p. 63)

A questão da desigualdade de renda e de riqueza será analisada no próximo sub-capítulo sob a perspectiva dos estudos econômicos.

A PERSPECTIVA DA ECONOMIA

Analisar brevemente como a ciência econômica tem observado a questão da desigualdade é fundamental. Mais ainda nesta tese, cujo objetivo está diretamente relacionado com a questão da renda e, conseqüentemente, dos recursos econômicos.

As desigualdades podem ser muito explícitas – como a referência, mencionada neste trabalho, à desigualdade na estatura dos indivíduos (Tilly, 1998) –, mas podem ser menos visíveis. Fields (2001) também fala sobre a visibilidade da desigualdade, afirmando ser ela parecida com um elefante: você pode não saber defini-lo, mas sabe que se trata do animal quando o vê. E a desigualdade pode ser medida em números; a economia tem contribuído bastante nesse tipo de análise.

Atkinson e Bourguignon (2007), afirmam que questões distributivas nem sempre foram consideradas importantes para a maioria dos economistas. Eles destacam o pequeno interesse principalmente entre os anos 50 e início dos 60, e também nos anos 80. Apontam que, entre os anos 30 e 40, por exemplo, os economistas estavam mais preocupados com questões de eficiência. A baixa preocupação social também estava relacionada com o funcionamento do estado de bem-estar social. Afirmam também que, em períodos de pleno emprego e rápido crescimento econômico, a baixa preocupação era justificada com argumentos sobre os mais pobres serem mais beneficiados com políticas de geração de empregos e promoção do crescimento, do que com a distribuição da renda.

Mas os autores dizem que a situação sofreu mudanças a partir dos anos 90 e elencam motivos. O primeiro deles é que, durante o último quarto do século passado, o crescimento econômico foi instável e, na média, lento. Além disso, a Europa convive com prolongado desemprego. Também, em um grande número de países da OCDE houve ampliação das diferenças salariais, e em muitos países ricos continua existindo uma pobreza persistente. Ainda para os autores, escolhas políticas como privatização, união monetária e caminhos para o Welfare State incidiram na distribuição de renda. Mas, mesmo com o aumento da preocupação, consideram que o tema da distribuição de renda continua periférico nas pesquisas econômicas. E que é grande o desafio a ser enfrentado (Atkinson & Bourguignon, 2007)

Boadway e Keen (2007) dizem que a redistribuição precisa ser tratada como tema da política econômica de uma sociedade e que pensar em redistribuição em uma sociedade é associar esse pensamento diretamente à democracia. Para eles, nesse regime a confiscação através da força física está descartada; os governos, portanto, precisam seguir o que está na lei, respeitando as características de uma democracia. Em democracias diretas, algumas dimensões devem ser analisadas para haver processo redistributivo: o papel da maioria, os impostos sobre a renda, a redistribuição intergeracional e a provisão pública de bens privados.

Para Atkinson e Bourguignon (2007), as teorias que estudam a desigualdade econômica recentemente conseguiram progressos impressionantes na compreensão das questões em jogo e, em alguns casos, no desenvolvimento de instrumentos quantitativos apropriados. Mas ressaltam que ainda há vários desafios. Uma questão importante é definir o que deve ser considerado como renda ou rendimento, já que a renda total de uma família pode vir de diferentes fontes. Para Samuelson e Nordhaus (1999), a desigualdade do rendimento do trabalho está relacionada com capacidades e especializações, a intensidade do trabalho, as profissões e ainda outros fatores, como a situação das famílias, imigração e discriminação. Já as desigualdades no rendimento da propriedade têm relações com as fontes de riqueza, a iniciativa empresarial ou empreendedorismo e, por último, com heranças recebidas pelos indivíduos.

Medir o rendimento é muito mais difícil, segundo Atkinson e Bourguignon (2007), uma vez que a renda do capital pode vir através das taxas de retorno dos investimentos. Mas esse retorno está baseado em bens virtuais e não reais, principalmente se a pessoa está investindo em ações de empresas. Outra dificuldade ocorre quando o indivíduo é o dono da própria casa, e que deveria ser considerado algum tipo de aluguel implícito. Os autores também afirmam que a renda do capital é geralmente subestimada na maior parte das pesquisas que trabalham

com dados sobre distribuição de renda, porque não conseguem dimensionar a renda real de todos os ativos financeiros e também dos dividendos ainda não distribuídos aos acionistas. Outra circunstância torna ainda mais complexa a questão da renda. Trata-se do *self-employment*. O caso dos proprietários rurais é um exemplo, já que o valor do trabalho executado e os retornos referentes ao uso da terra e dos equipamentos não são contabilizados.

Outra questão importante e, segundo Atkinson e Bourguignon (2007), uma das primeiras questões que um pesquisador de desigualdades tem que definir é “o que comparar”. Eles citam os exemplos mais comuns: indivíduos, se eles têm rendimento ou não; renda individual; renda da família, incluindo adultos e crianças relacionadas; unidades de despesa, ou seja, indivíduos que reúnem os seus rendimentos em conjunto e compartilham o mesmo orçamento e mesmo consumo; componentes das famílias, isto é, indivíduos que vivem no mesmo endereço. Para eles, diferentes escolhas podem levar a diferentes avaliações sobre os graus de desigualdade e, possivelmente, a diferentes representações da sua evolução ao longo do tempo. Afirmam que muitas dessas medidas são confusas, pois as famílias não possuem o mesmo tamanho e nem o número de pessoas que recebem rendimentos dentro de um mesmo domicílio é igual. Por isso, concluem que a escolha da unidade de análise depende do que o pesquisador está buscando. Por exemplo, os dados sobre ganhos individuais são mais bem adaptados aos estudos sobre o mercado de trabalho, enquanto que os dados sobre a renda do domicílio podem ser apropriados para pesquisas sobre padrão de vida das famílias (Atkinson & Bourguignon, 2007).

Fields (2001) tem a mesma opinião e argumenta que todas as medidas de comparação de desigualdade possuem elementos subjetivos, em alguns momentos explícitos, e em outros, não. Para ele, quatro propriedades são desejáveis. A primeira é o anonimato, que permite olhar apenas para as rendas sem se preocupar com os “nomes” das pessoas que as recebem. A segunda é a homogeneidade de renda, que traz importante preocupação em diferenciar a *desigualdade absoluta*, medida em termos da diferença entre unidades monetárias que uma pessoa recebe em relação à outra, e a *desigualdade relativa*, medida em percentuais da renda. A terceira é a homogeneidade populacional, mostrando que é necessário estabelecer critérios para comparar as desigualdades em populações de tamanhos diferentes. E a quarta é o princípio da transferência, descrito mais detalhadamente adiante.

Sen (2007) traz outra questão crucial para os estudos econômicos sobre desigualdade: a dos pesos dos indicadores. Para o autor, trata-se de um exercício de julgamento e isso só pode ser resolvido através de avaliações bem fundamentadas. Não bastaria que um determinado

indivíduo selecionasse o que ele considera razoável e simplesmente atribuisse peso a determinadas questões. É fundamental, para uma determinada avaliação social ser considerada aceita, que haja algum tipo de consenso sobre os pesos. Ele diz que combinações, envolvendo consensos de um lado e compromissos aceitáveis de outro, são essenciais até mesmo para estabelecer uma linha de pobreza, ou para a utilização de um determinado “índice de desigualdade” nas estatísticas nacionais (Sen, 2007).

Quanto aos índices econômicos que ajudam a compreender melhor a desigualdade, o primeiro, e talvez o mais importante seja o Coeficiente de Gini, já bastante mencionado nesta tese. Detalhadamente: o Gini é calculado – em um gráfico cujo eixo x é o percentual acumulado da população e o eixo y, o percentual acumulado da renda – por meio do quociente da área entre a curva de Lorenz de determinada distribuição e a linha de perfeita igualdade (45°), pela área total abaixo da linha de perfeita igualdade. O Gini varia entre 0 (situação em que a distribuição de renda é absolutamente igual) e 1 (quando toda a renda está concentrada em apenas um indivíduo). Assim, quando mais próximo de 0, menor a desigualdade de uma localidade.

No campo das políticas públicas, o índice de Gini e as proporções de renda total que são apropriadas por certos grupos da população, como os 10% mais ricos ou mais pobres, têm sido os mais utilizados na caracterização da desigualdade. Dentre esses dois, Hoffmann (1991) diz que “o índice de Gini é uma medida melhor, pois é afetado por modificações ao longo de toda a curva de Lorenz, ao passo que o valor do 50- ou do 10+ corresponde à posição de um único ponto dessa curva” (Hoffmann, 1991, p. 143). No entanto, é interessante abordar brevemente outros três indicadores econômicos de desigualdade.

Sen (2001) explica que o modelo de Dalton, criado em 1920, considera a função utilitarista do bem-estar social, que é a soma total das utilidades individuais, sendo cada uma delas considerada como uma função da renda do indivíduo. Para Dalton, o nível de desigualdade de uma dada renda total seria a insuficiência percentual total *efetiva* de utilidades em relação ao valor máximo (a soma total seria gerada se a renda total fosse distribuída de maneira igual entre os indivíduos). Mas, para Sen, “não é fácil falar de insuficiências percentuais das somas totais de utilidades relativas à soma total máxima (p. ex., ‘a soma de *utilidades* foi reduzida em 17 por cento’)” (Sen, 2001, p. 154-155). Dalton também ficou conhecido através do princípio de Pigou-Dalton, o princípio da transferência citado anteriormente, que afirma que, realizada a transferência de renda de um indivíduo mais rico para um mais pobre, esta resultaria em maior igualdade social desde que essa transferência não invertesse a posição

(*ranking*) entre os dois (Cowell, 2007). Se a transferência de recursos de uma para outro for grande o suficiente para inverter o ranking entre os dois, violadas seriam as condições Pigou-Dalton.

Outro indicador utilizado é o índice de Theil, que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. É o logaritmo da razão entre as médias aritmética e geométrica das rendas individuais. Quando não existe desigualdade, ele é nulo. Mas tende ao infinito quando a desigualdade tender ao máximo. No caso brasileiro, com base nas informações da Cepal, o índice de Theil vem caindo. Em 2001, ele era 0,914 e, em 2009, 0,716.

Quanto ao comportamento da desigualdade, Galbraith & Berner (2001) afirmam que países em desenvolvimento pequenos e fracos estão muito suscetíveis a questões externas, o que impacta os graus de desigualdade desses países. Embora, em termos gerais, a desigualdade tendeu a diminuir na década de 70, ela voltou a aumentar nas décadas de 80 e 90. Os graus de aumento ou diminuição dependem de diversas características, específicas de cada país (Galbraith & Berner, 2001).

Cornia et al (2004), em estudo com 73 países, colocou o Brasil na categoria de “Constant inequality” no período de 1960 a 1990. No estudo, os autores identificaram apenas nove países que conseguiram reduzir sua desigualdade de renda nesse período de trinta anos, enquanto que, em 48 países, a inequidade aumentou. Esse comportamento histórico da desigualdade no Brasil também foi abordado em Fields (1980), ao estudar o comportamento da economia brasileira nos anos 60. Para ele, na comparação com outros países, o padrão de crescimento econômico foi altamente desigual entre os setores da sociedade.

Ainda sobre os indicadores, é interessante explicar alguns que são utilizados para medir a pobreza como insuficiência de renda⁵. De acordo com Souza (2004), o debate acadêmico no Brasil estabeleceu com muita solidez os indicadores quem medem a pobreza como insuficiência de renda. O autor considera tratar-se de um bom começo, uma vez que a renda é uma dimensão instrumental significativa, estando fortemente correlacionado com outras dimensões importantes como educação e saúde.

Para Fields (2001), a pobreza pode ser definida como a incapacidade de um indivíduo ou família conseguir recursos suficientes para satisfazer suas necessidades básicas. Para facilitar

5 A pobreza tem sido analisada sob diversas dimensões. No entanto, neste capítulo, trata-se da pobreza enquanto insuficiência de renda. A Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), criou o Multidimensional Poverty Index e tem realizado estudos interessantes sobre a pobreza multidimensional

a operacionalização desse conceito, é definida uma “cesta” de necessidades básicas, que posteriormente é calculada. Os pobres seriam aqueles cuja renda não é suficiente para adquirir essa “cesta”. Sua renda está abaixo dessa linha de corte, chamada de linha de pobreza⁶. Para o autor, ao longo do tempo, como os custos variam, essa linha precisa ser ajustada e o ajuste deve ser feito apenas pela inflação (e não pelo crescimento econômico, pois isso distorceria o conceito). A linha ajustada define o conceito de “pobreza absoluta”⁷. Em relação ao conceito de “pobreza relativa”, há duas ideias distintas. Na primeira, um grupo que está dentre os mais pobres (os 40% mais pobres, por exemplo) é definido, e a pobreza relativa é a média da renda real desse grupo. A segunda é utilizar uma linha mais alta para estabelecer a pobreza. Essa linha pode ser definida não por uma “cesta” de necessidades básicas, mas por um percentual – que pode ser metade, um terço, dois terços, etc – da renda média do país.

Barros et al (2000) estabelecem que a pobreza – analisada sob a ótica da insuficiência de renda – corresponderia a dois determinantes imediatos: a escassez agregada de recursos e a distribuição ruim dos recursos existentes. No primeiro determinante, ao comparar o Brasil com outros países, não é possível afirmar que se trata de um país pobre. No entanto, o número de brasileiros abaixo da linha da pobreza indica uma concentração de renda muito significativa. Ou seja, uma distribuição mais justa dos recursos disponíveis seria suficiente para eliminar toda a pobreza brasileira.

A partir dessa definição do que é a pobreza, alguns indicadores trabalham o conceito de forma diferente. O mais comum é a *proporção de pobres* ou extremamente pobres dentro de uma sociedade. Trata-se de um indicador simples e de fácil compreensão, uma vez que, a partir da definição do que é um indivíduo pobre (ou extremamente pobre), basta fazer uma contagem e calcular a porcentagem que esse grupo representa no total da população.

Os economistas costumam utilizar também outros conceitos. Barros et al (2010) explicam que o *Hiato de pobreza* é a proporção de pobres multiplicada pela distância média da renda dos pobres à linha de pobreza. Ele é medido em múltiplos da linha de pobreza. Trata-se de uma medida mais complexa do que a proporção de pobres, uma vez que ajuda a medir a

6 Conforme lembram Nolan e Marx (2009), para efeito de comparação entre países e monitorar avanços ao longo do tempo, muitos estudos adotam as linhas propostas pelo Banco Mundial, em que são considerados “extremamente pobres” aqueles que vivem com menos de um dólar por dia, e “pobres”, os que possuem menos de dois dólares por dia.

7 O estabelecimento dessa linha sempre gera questionamentos como: o conceito a ser medido é da renda ou do consumo; a unidade de análise é o indivíduo, a família, o cálculo per capita, ou o número de adultos; deve haver uma linha de pobreza para a área rural e outra para a área urbana; essa linha deve ser calculada cientificamente, politicamente, subjetivamente ou por questões de conveniência; e, quais os outros indicadores além de consumo e renda que podem ser utilizados. Em relação a esse último, a possibilidade de usar índices mais amplos como o IDH estão cada vez mais sendo utilizados (Fields, 2001)

profundidade da pobreza. Outra medida é a *Severidade da pobreza*, cálculo do produto da porcentagem de pobres pela distância quadrática média à linha de pobreza. Por utilizar a distância ao quadrado, dá maior peso aos mais pobres, embora também utilize a proporção de pobres e a profundidade da pobreza. (Barros et al, 2010)

Avaliar a pobreza pode ter diferentes métodos, como demonstrado aqui, mas não se trata de uma tarefa muito complexa. Por outro lado, analisar o conceito de exclusão social tem sido uma árdua tarefa para os economistas, de acordo com Nolan e Marx (2009). Os autores destacam que, nos Estados Unidos, os debates políticos e pesquisas ainda estão muito mais concentrados na questão da pobreza do que na exclusão social. Mas relatam que na Europa a tendência é outra e há debates interessantes sobre o conceito, assim como sobre a multidimensionalidade da pobreza, já mencionada. Para eles, a dificuldade em lidar com diferentes tipos de privações – como habitação popular, condições de vizinhança, condições de saúde, acesso à saúde e educação de má qualidade – é escolher os melhores indicadores para usar e, ainda, como atribuir pesos a dimensões e indicadores tão diferentes.

Subirat, Gomà e Brugué (2005) concordam sobre a dificuldade de medir a exclusão social, uma vez que é muito difícil defini-la a partir de indicadores estáticos e unidimensionais. Ao se colocarem entre o “possível e o desejado”, no entanto, eles constroem uma matriz de indicadores, a partir de oito âmbitos de exclusão: econômico, laboral, de formação, sociosanitário, residencial, relacional, político e de contexto espacial. Outra experiência interessante, mas não em termos individuais ou familiares, é apontada por Guillaumont (2009). Trata-se do *Economic Vulnerability Index* (EVI), reconhecido pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), que envolve o risco de países serem afetados por choques de dois tipos: naturais ou ambientais, e econômicos, advindos de condição externa ao país.

Finalmente, mais uma questão importante da perspectiva econômica e que será debatida nos casos de Cubatão e de Cariacica, é a constante preocupação da busca da eficiência na alocação de recursos. Essa eficiência poderia ser conflituosa com relação à justiça distributiva. Mas para Boadway e Keen (2007) nos últimos anos houve um aumento no interesse em pesquisar alternativas capazes de mostrar que redistribuição e eficiência não precisam ser caminhos opostos e que, em algumas circunstâncias, podem estar juntas. Eles citam que o mercado de capitais e algumas outras imperfeições de mercado ajudam a acreditar que, em algumas circunstâncias, a redistribuição pode auxiliar o crescimento. Mas ressaltam que, ainda assim, as políticas redistributivas têm que ser analisadas com cautela para não

gerar alto grau de ineficiência. Para Kanbur (2007), algumas políticas redistributivas possuem grande capacidade de gerar o crescimento econômico e destaca três tipos: as políticas relativas à terra, à educação e à transferência de renda.

Analisar a perspectiva econômica sobre pobreza e desigualdade é fundamental para qualquer debate sobre o assunto. Nesta tese, especificamente, torna-se mais relevante, uma vez que muitos dos conceitos explicados serão abordados no sub-capítulo sobre o comportamento recente da desigualdade no país e ajudam a entender como esta questão tem sido tratada em termos de políticas públicas.

A PERSPECTIVA LEGAL

É necessária uma perspectiva legal sobre a questão da desigualdade no país. É ela que, através da legislação vigente no país, pode garantir o cumprimento das regras na vida em sociedade.

Ao analisar a sociedade norte-americana, Schwalbe (2008) afirma que o processo de criação das suas desigualdades está associado a três fatores. O primeiro foi o *roubo* das terras dos americanos nativos; o segundo a *extorsão*, característica em processos de obtenção de vantagens; e o terceiro a *exploração*, caso dos escravos, obrigados a trabalhar forçadamente nas regiões agrárias. O autor ressalta que, apesar dos fatores importantes no início da desigualdade, o que preocupa é a reprodução e a manutenção da desigualdade na vida cotidiana. Compreender as “as regras do jogo” é, para ele, fator fundamental no entendimento dos processos de reprodução da desigualdade. A partir delas compreendemos o comportamento dos atores.

Por isso, neste sub-capítulo, buscamos entender a legislação brasileira, que funciona como a “regra do jogo”, ajudando ou atrapalhando a continuidade da desigualdade no país. Objetivando a compreensão da legislação no tema da desigualdade e a sua evolução ao longo dos anos, a análise está dividida em duas partes. Na *primeira*, optou-se por analisar todos os textos constitucionais brasileiros, desde o primeiro aprovado, em 1824. A escolha pela Constituição Federal é óbvia, uma vez que é a principal legislação do país. Em um país com um grau de desigualdade socioeconômica tão grande, analisar a principal legislação significa “colocar uma lupa” sobre a questão e entender como ela foi tratada nos diferentes contextos histórico e político, desde a Independência do Brasil. Em todas as constituições, o objetivo da análise era buscar títulos, artigos ou capítulos que estivessem relacionados com Igualdade,

Distribuição (de recursos e poder) e, também, Pobreza. Na *segunda*, a opção foi analisar como a legislação tributária nacional pode ou não auxiliar na redução das desigualdades.

Inicialmente, é importante lembrar a diferença apontada por Couto (2005) entre princípios constitucionais e políticas públicas. As políticas públicas seriam os instrumentos capazes de efetivar as decisões ordinárias de governo. Aqui também haveria duas possibilidades. Aquelas relacionadas com temas não previstos nos princípios constitucionais e as outras, cuja função é especificar, detalhar ou criar condições de efetivação de um princípio constitucional. Por fim, os princípios constitucionais seriam as características principais do Estado e estipulariam os direitos fundamentais para todos os cidadãos.

Na Constituição de 1824, no artigo 179, inciso XIII, há a frase “A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um”. Vale a pena lembrar que essa igualdade era relativa, já que a escravidão era prática comum e permitida em território nacional. Nesse primeiro texto não há nenhuma referência ao conceito de “Pobreza”.

Na Constituição de 1891, a primeira depois da Proclamação da República, o artigo 72, no segundo parágrafo, afirma: “Todos são iguais perante a lei”. Oficialmente, não havia mais, nesse momento, escravidão no país. O conceito de igualdade, portanto, parece menos ingênuo do que em 1824. A mesma frase se repete em todos os textos constitucionais, até 1988. Interessante é o que vem a seguir, na continuação do parágrafo, com a frase: “a República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho”. Evidentemente, esses privilégios de nascimento referiam-se à questão da nobreza. Assim como na primeira, essa segunda Constituição não tem nenhuma menção ao conceito de “Pobreza”.

Na Constituição de 1934, no Art. 113, retoma-se o “Todos são iguais perante a lei”. Mas a frase seguinte não faz mais referência aos privilégios de nascimento explicitamente, embora ainda trate da questão, afirmando no mesmo artigo que “Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas”. Dessa forma, a igualdade no Brasil estaria resolvida, pelo menos em termos constitucionais.

Em 1934 a atuação do governo Vargas como “pai dos pobres” estava presente, e era previsível alguma menção à pobreza, no texto constitucional. E isso de fato ocorre no Artigo 121, em

que são tratadas as questões da proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país. No quinto parágrafo desse artigo, aparece pela primeira vez nas constituições brasileiras alguma referência à situação de pobreza de alguns brasileiros. Mais especificamente, o parágrafo: “A União promoverá, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho”. O termo zonas empobrecidas não aponta para uma situação dos indivíduos, mas sim das localidades em que estes vivem. De qualquer forma, reconhece-se um avanço simbólico importante.

Apenas três anos mais tarde, mas num um contexto bastante diferente, devido ao Estado Novo, é promulgada a Constituição de 1937. A igualdade perante a Lei permanece, mas a frase sobre inexistência de privilégios e distinções não consta mais no texto constitucional. Pela primeira vez aparece a palavra “distribuição”, mas no artigo 61, que trata da distribuição e venda de produtos por organizações, e de forma mais geral, das atribuições do Conselho da Economia Nacional. Não é possível, portanto, perceber a preocupação com a distribuição ou com a redistribuição mais justa das riquezas produzidas no país. O avanço obtido e mencionado em relação à inclusão – ainda que indiretamente – da questão da pobreza na constituição anterior retrocede. Ou seja, embora os aspectos da proteção social do trabalhador continuem existindo, o parágrafo que trata das questões de encaminhamento dos habitantes de zonas empobrecidas é retirado e o texto constitucional não faz nenhuma outra menção ao conceito de pobreza.

Em 1945, com a volta ao regime democrático no país, a elaboração de uma nova Constituição foi necessária. Agora, no artigo 141 consta novamente a igualdade de todos os cidadãos perante a lei. E, dentro do Título V - Da Ordem Econômica e Social, no artigo 147 está escrito que “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social” e seu objetivo será de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Trata-se de primeira vez em que as palavras-chave *igualdade* e *distribuição* aparecem juntas, o que pode ser considerado como um avanço em termos de diretrizes.

A questão da pobreza – mesmo que ainda mencionada apenas em relação à localidade e não aos indivíduos – é retomada nessa Constituição, de 1946. O artigo 156, dentro do mesmo Título V – Da Ordem Econômica e Social afirma: “A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados”. Parece uma sinalização de que políticas públicas deverão contemplar a

questão da fixação do homem no campo, privilegiando os desempregados e moradores de regiões pobres.

Em 1964 ocorre um novo golpe político no Brasil, instaurando a ditadura militar. Três anos mais tarde a Constituição de 1967 é promulgada e no artigo 150 a igualdade a todos é novamente reafirmada, com o destaque de vir acompanhada do esclarecimento “sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas”. Um pouco mais adiante, no Título IV – Da Família, da Educação e da Cultura, no artigo 168, a palavra igualdade retorna ao texto, para determinar que a educação é um direito e que as oportunidades serão iguais para todos. Em relação à pobreza, novamente são retiradas do texto quaisquer referências à situação dos cidadãos brasileiros e sobre suas condições de moradia. Deixam, assim, de fazer parte do rol de preocupações principais do governo federal.

Pela doença do presidente Costa e Silva e seu consequente afastamento, formou-se uma junta militar para comandar o país. E, em outubro de 1969, foi outorgada – o parlamento brasileiro encontrava-se em “recesso” desde o Ato Institucional nº 5 de dezembro de 1968 – a Emenda Constitucional no 1. Por ter alterado profundamente o texto constitucional, alguns juristas, como Silva (1991), consideram-na uma nova Constituição. Tratando-a também dessa forma, percebe-se a questão da igualdade presente no artigo 153, em cujo primeiro parágrafo é afirmado que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas”. Ainda nesse primeiro parágrafo é feita uma referência explícita à questão do preconceito racial.

No parágrafo 34 do mesmo artigo a questão da distribuição aparece. Ao abordar a aquisição de propriedades rurais, afirma-se que a lei disporá sobre a “justa distribuição da propriedade”. O que novamente poderia indicar a preocupação com políticas públicas específicas para essas circunstâncias, a Reforma Agrária como uma das possibilidades, o que não aconteceu. Relativamente à questão da pobreza, novamente nada aparece no texto constitucional, sequer mencionando as condições de moradia ou de localidade de alguns cidadãos brasileiros.

Em 1987, durante a Assembleia Constituinte, muitas demandas sociais estiveram presentes e diversos grupos pressionaram para a inserção de direitos dentro da Constituição. Souza (2003) aponta claramente os caminhos que o processo decisório brasileiro percorreu, nesse processo constituinte. Comparativamente, a Constituição de 1988, em termos de igualdade e pobreza representa realmente um divisor de águas. Em seu texto – original e também com as emendas constitucionais analisadas até dezembro de 2012 – essas são questões tratadas de forma aberta e transparente. O conceito de igualdade aparece pela primeira vez no preâmbulo, indicando

tratar-se de um “valor supremo” da sociedade brasileira. O artigo 3º afirma ser objetivo fundamental do país “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Por sua vez, a frase famosa “todos são iguais perante a Lei” parece ganhar mais destaque nesse texto, estando logo no artigo 5º. Vale lembrar que, desde 1934, quando aparece pela primeira vez, curiosamente foi sendo “empurrada” para o final do texto: 1934 (artigo 113), 1937 (artigo 122), 1946 (artigo 141), 1967 (artigo 150), 1969 (artigo 153).

Além do destaque posicional, ressalte-se que a igualdade, nesse artigo, está previsto como um direito inviolável. No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, a questão volta a aparecer no artigo 170, com a afirmação de que a redução das desigualdades sociais e regionais é um princípio da “ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. O tema da igualdade também aparece nos capítulos sobre Educação e Saúde, relacionados com a questão da universalidade no acesso aos bens e serviços públicos.

Em termos de pobreza também se percebe uma profunda mudança. O décimo parágrafo do artigo 23 afirma tratar-se de competência comum dos três entes federativos “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Além de falar em causas da pobreza – o que remete à possibilidade de formulação e implementação de políticas públicas capazes de efetivar a redução da pobreza – esse artigo, pela primeira vez nos textos constitucionais, trata a questão da pobreza de forma individual e não territorial.

Com as alterações no texto constitucional em vigor, a questão do combate à pobreza emerge de forma ainda mais contundente. Através da Emenda Constitucional nº 31, de 2000, os artigos 79, 80, 81, 82 e 83 referem-se ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujo objetivo é viabilizar a todos níveis dignos de subsistência, incluindo aí o reforço da renda familiar⁸.

Com essa análise histórica e documental das Constituições brasileiras, buscou-se oferecer um panorama sobre as questões de igualdade, distribuição de recursos e enfrentamento à pobreza que estão, ou não, presentes como princípios nos textos constitucionais. Passados quase

8 Para maiores detalhes sobre o “caminho” percorrido pelos projetos de lei de garantia de recursos para o combate à pobreza e também para o estabelecimento de uma renda mínima para todos os cidadãos brasileiros, ver Suplicy (2002). E, para analisar a maneira como esse tipo de política foi disseminado em diferentes governos locais, ver Paulics (2006).

duzentos anos da primeira Constituição, ressalte-se que somente a partir de 1988 o texto constitucional abrange realmente a questão da igualdade entre todos os brasileiros. E que, a partir de 2001, parece ser possível falar em efetivações dos princípios de igualdade através de políticas públicas. Utilizando a classificação maximalista proposta por Couto e Arantes (2006), o direito à igualdade faria parte da *polity*. Dessa forma, seria considerado como condição básica para o funcionamento do regime democrático nacional.

A *segunda* parte da perspectiva legislativa trata dos tributos cobrados no país.

A economia considera que há dois princípios fundamentais em qualquer sistema tributário, e o primeiro deles é o *princípio do benefício*, em que os indivíduos são tributados conforme recebem benefícios dos programas governamentais, como quando utilizam bens coletivos como estradas, pontes e parques naturais públicos.

O segundo é o *princípio da capacidade de pagamento*, em que a tributação está diretamente relacionada com o rendimento ou a riqueza do indivíduo. Para Samuelson e Nordhaus (1999), os governos têm adotado soluções pragmáticas baseando-se, em parte, nos dois princípios mencionados. Segundo os autores, há três tipos de impostos. Do primeiro tipo são os progressivos, em que as famílias com maior rendimento pagam mais impostos. O segundo são os proporcionais, em que todos pagam a mesma proporção do rendimento. Finalmente, do terceiro são os regressivos, quando os pobres acabam pagando mais do que os ricos. O caso clássico de imposto regressivo é a tributação sobre o tabaco, porque, proporcionalmente, a despesa com o tabaco é maior sobre o rendimento dos mais pobres. Também é possível diferenciar impostos em diretos e indiretos. Os diretos são os que incidem diretamente sobre a renda pessoal ou sobre a seguridade social. Já os indiretos são aqueles que incidem sobre produtos e serviços, e os consumidores pagam indiretamente ao governo.

Em relação aos impostos progressivos, o caso mais debatido recentemente no país é o do Imposto Predial e Territorial Urbana (IPTU). A importância dessa progressividade pode ser medida por permitir maior justiça fiscal e por possibilitar que as prefeituras tenham uma arrecadação estável ao longo dos anos⁹. Os outros dois impostos municipais (ISS e ITBI) dependem, em grande parte, da atividade econômica e da situação das famílias, o que gera algum grau de instabilidade na arrecadação do governo municipal. Apesar de previsto na Constituição, o IPTU progressivo foi questionado em várias ações no Supremo Tribunal Federal, sendo alguns municípios obrigados a devolver o dinheiro aos contribuintes. Pelo

9 O IPTU progressivo também tem um papel importante ao combater a ociosidade de terrenos urbanos, conforme previsto no Estatuto das Cidades. Para maiores detalhes desse aspecto, ver Bassul (2002).

entendimento do STF, somente para garantir a função social da propriedade – entendida como aplicável a imóveis edificados e terrenos vagos – poderia ser aplicada a progressividade do imposto.

No entanto, com a aprovação da Emenda Constitucional 29/2000, o artigo 156 da Constituição Federal de 1988 passou a estabelecer que o IPTU poderia ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso. Apesar desse dispositivo, Carvalho Jr. (2010) afirma que apenas um quarto (25%) das cidades brasileiras com mais de 50 mil habitantes possui alíquotas progressivas ou seletivas, o que mostra que esse importante mecanismo de justiça fiscal ainda pode ser muito aperfeiçoado.

O outro imposto progressivo no Brasil é o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Entre 1999 e 2008 havia apenas duas alíquotas de IR, 15% e 27,5%, para o cálculo anual do Imposto, além do limite de isenção. Para Carvalho Jr. (2010), um país com PIB e concentração de renda elevados como o Brasil deveria ter um sistema de alíquotas maiores e menos próximas umas das outras, que possibilitasse uma progressividade mais efetiva dessa tributação. O autor lembra que, em alguns países europeus, ainda que a concentração de renda seja menor, as alíquotas podem chegar a 55%, caso da Bélgica e da Noruega. A partir de 2009 o governo brasileiro criou mais duas alíquotas (7,5% e 22,5%), mas manteve o teto de 27,5% como percentual máximo até, pelo menos, 2015¹⁰.

Há uma proposta antiga sobre a tributação das grandes fortunas. O artigo 153 da Constituição, estabelece que a União poderia instituir imposto específico para esse público, por meio de Lei Complementar. Mas, depois de quase 25 anos da aprovação do texto constitucional, a referida lei nunca foi aprovada. A primeira iniciativa ocorreu em 1989, proposta pelo então senador Fernando Henrique Cardoso, mas não foi aprovada. Em 2008, os deputados federais do PSOL, liderados por Luciana Genro, propõem o Projeto de Lei 277/2008, para regulamentar o inciso constitucional que prevê a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), estabelecendo isenção para pessoas com patrimônio de até 2 milhões de reais e alíquotas progressivas a partir desse valor, sendo o percentual máximo de 5% para patrimônios superiores a 50 milhões de reais. O projeto ainda não foi votado no plenário, mostrando o grau de dificuldade para implementar políticas redistributivas, conforme afirma Lowi (1972).

10 A dificuldade de aumentar esse percentual não é só brasileira. Recentemente na França, houve polêmica com a tentativa do governo Hollande de inserir uma alíquota de 75% sobre os rendimentos de mais de um milhão de euros.

O objetivo deste sub-capítulo, analisando a perspectiva jurídica, foi mostrar como funcionam as “regras do jogo” no país. Também pretendeu mostrar que a igualdade, no Brasil de hoje, pode ser dividida em duas: a *igualdade legal* e a *igualdade real*. Se a *igualdade legal* conseguiu finalmente ocupar seu espaço no texto constitucional e legislações posteriores, qual será o estágio de desenvolvimento brasileiro em relação à *igualdade real*? Embora, conforme mencionado, desde 1891, legalmente não haja mais “privilégios de nascimento”, a atual condição de desigualdade no país mostra que uma parcela da população nacional continua detentora de privilégios de nascimento. Esses privilégios já não são mais títulos nobiliárquicos, mas as condições absolutamente desiguais das famílias brasileiras.

A RECENTE PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No dia 31 de dezembro de 2012, com dez anos completos do Partido dos Trabalhadores (PT) no comando do governo federal, a presidenta Dilma Roussef escreveu um artigo, publicado no jornal Folha de São Paulo e em outros veículos de comunicação, com um breve balanço do período. Logo no início ela afirma que “*o combate à desigualdade social passou a ser uma política de Estado, e não mais uma ação emergencial*”. Depois, afirma: “*temos um compromisso inadiável com a redução da desigualdade social, nossa mancha histórica*”. Ao afirmar que esse é o compromisso do governo federal, a presidenta reforça a necessidade de analisar como a desigualdade vem sendo tratado sob a perspectiva da administração pública.

Essa perspectiva, além de muito mais “jovem” em relação às demais, de alguma forma já está contemplada em muitas das questões elaboradas nas perspectivas mencionadas anteriormente. Vários dos autores, cujos trabalhos foram brevemente explanados nos sub-capítulos anteriores, poderiam estar neste. Isso porque na atuação do administrador público, inúmeras outras áreas do conhecimento são fundamentais e complementares para a formulação e implementação de políticas públicas. Como exemplo, a Economia, Ciência Política, Contabilidade, Sociologia, Psicologia Social, Antropologia, História, Geografia, Urbanismo, Assistência Social, Direito e Administração

Frederickson (1997) argumenta que, historicamente, há dois pilares na teoria e na prática da administração pública: *eficiência* e *economia*. O autor propõe que *equidade social* seja um terceiro pilar, dizendo ser necessário deixar claro qual a finalidade da administração pública. Para ele, há dificuldades nesse processo, também pela necessidade de definir *equidade social*.

Os conceitos de *economia* e *eficiência* já são detalhados. Considera isso fundamental para que os servidores públicos possam balancear os três pilares e afirma que pesquisas indicam que os administradores públicos tendem a praticar a equidade social em suas tarefas cotidianas. Eles resolvem problemas, exercem julgamentos na alocação de serviços e usam de discricionariedade na aplicação de políticas generalistas. Para o autor, justiça e equidade sempre foram exercidas pelos servidores públicos e ajudam a entender o espírito da administração pública.

Realmente, a perspectiva da Administração Pública não necessariamente está ligada apenas a questões de eficácia, eficiência ou efetividade, elementos importantes – mas não suficientes – na tarefa de administrar recursos públicos. Principalmente num país desigual como o Brasil. Spink (2000), lembra que o conceito de cidadania chegou a ser ameaçado de substituição ou equiparação à figura de usuário de serviços ou consumidores. O resultado foi um movimento para localizar a administração pública dentro do espaço da democracia, utilizando noções de cidadania ativa, interesse público e governança. O modelo de serviços baseado em resultados não é suficiente para estimular diálogos capazes de ajudar a construir a cidadania. O autor lembra que apenas a presença de um mínimo de serviços sociais e renda não garante o fim da exclusão social e da desigualdade. Na “abordagem de direitos” da administração pública, é necessário analisar de perto as práticas e prioridades no relacionamento com alguns grupos específicos. Assim, é vital considerar meios pelos quais o empoderamento é estimulado e também aumentar a sensibilidade de pequenos elementos da provisão de serviços públicos que criam barreiras sutis e, por vezes, não tão sutis, para pobres, mulheres, populações indígenas e afrodescendentes. Essa “abordagem de direitos” oferece uma perspectiva de atuação do Estado baseada no cidadão, tornando prioridades urgentes a inclusão, a redução das desigualdades, e o fortalecimento da governança democrática. Esse foco legitimaria os resultados de uma ação governamental.

Ainda de acordo com Spink (2000), qualquer estratégia de mera expansão dos serviços ou de provimento dos mesmos, inevitavelmente corre o risco de reproduzir os padrões de exclusão existentes. Ao mudar o foco da administração para uma perspectiva cidadã, é necessário que prestadores de serviços, administradores e pessoas envolvidas em atividades de suporte – e fiscalização das mesmas – mudem o olhar. Os serviços são considerados eficientes e efetivos não por serem mais rápidos, baratos ou porque produzam mais ações. Mas por gerarem consequências claras, tangíveis e aceitáveis na prática da cidadania, tanto para os que recebem e fornecem os serviços como para a comunidade que participa dessas práticas.

Brugué, Gomà e Subirats (2002) apontam que, apesar da exclusão social poder ser enfrentada em variadas esferas da sociedade e por meio de diferentes estratégias, em sociedades complexas como a atual, as “molas propulsoras” dessa luta devem estar localizadas na esfera pública. Os autores citam diferentes políticas formuladas pelos governos, no âmbito espanhol e europeu, e propõem uma agenda de políticas capazes de lidar com todas as dimensões setoriais e temáticas.

Therborn (2010) afirma que as ações dos governos podem colaborar na redução de desigualdades. O autor cita que “ações afirmativas em benefício de determinadas castas e tribos na Índia, em benefício das mulheres, do sul da Ásia até o Atlântico Norte, e em benefício de afro-americanos nos Estados Unidos têm sido significativas em reduzir as desigualdades” (Therborn, 2010, p. 155) O autor aponta mecanismos de redistribuição e recompensação que também costuma funcionar, e cita os casos de Dinamarca e Suécia, países com baixo grau de desigualdade, onde 28% e 31% do PIB dos respectivos países são gastos em despesas sociais¹¹.

No contexto nacional, Spink (2007) ao analisar algumas das políticas públicas premiadas no Programa Gestão Pública e Cidadania – iniciativa conjunta da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP) e Fundação Ford –, lembra que a busca pela equidade é luta difícil e árdua, e que o campo dessa batalha é desequilibrado. Para o autor, essa busca ajuda a focar nos problemas a serem resolvidos, mas também torna visíveis as características da vida cotidiana que dificultam sua resolução. Há muitos especialistas em diversas áreas da administração, diz ele, e das melhores escolas de negócios no país. Mas ao mesmo tempo, centenas de milhares de pequenos produtores das áreas urbanas e rurais brasileiras, vendedores ambulantes e pequenos comerciantes locais não conseguem dar o primeiro passo no processo de integração econômica.

Além do Programa Gestão Pública e Cidadania, nos últimos quinze anos surgiram no país diversas iniciativas de consolidação de experiências de governo que conseguiram bons resultados. São iniciativas também conhecidas como “boas práticas”,¹² porque ajudam na solução de problemas específicos e conseguem avanços importantes na melhora da qualidade de vida dos cidadãos, ainda que não sejam perfeitas e possam ser aperfeiçoadas. Em alguns casos essas experiências foram reunidas em função de pesquisas e relatos de campos, como o

11 Para efeito de comparação, notícia publicada no jornal Folha de São Paulo de 03 de fevereiro de 2013, indicava que em 2012, o Brasil gastou 9,2% do PIB em programas sociais.

12 Em oposição às “best practices” ou “melhores práticas”.

Boletim Dicas, produzido pelo Instituto Pólis e BNDES (Paulics, 2000). Em outros, houve algum tipo de premiação¹³ para reconhecer as experiências com maior destaque, como os prêmios Itaú-Unicef, Prefeito Empreendedor do Sebrae, Cultura Viva, Gestor Eficiente da Merenda Escolar da Ação Fome Zero, Chopin Tavares de Lima do CEPAM-SP, Municípios que Fazem Render Mais do CEAPG-FGV/EAESP, e muitos outros. Além de reconhecer, estimular e aumentar a visibilidade dessas boas práticas, os bancos de dados visam aumentar seu potencial de disseminação, pela produção de livros e vídeos sobre as experiências premiadas.

Experiências que ganharam muita visibilidade a partir dessas premiações, foram os consórcios intermunicipais, iniciativas de municípios vizinhos que se unem para enfrentar determinado problema. Laczynski (2012), para determinar se os consórcios eram arranjos regionais passíveis de efetivarem políticas de combate à desigualdade, investigou quatro deles: o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA), o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto São Francisco (CISASF). A autora propõe uma nova distinção dentro do modelo de Lowi e afirma que os consórcios são políticas quasi-redistributivas. Isso significa que, apesar de não serem exatamente redistributivas, possibilitam que os setores mais pobres da população possam ter acesso a serviços e bens públicos. Laczynski (2012) conclui que o consórcio garante a redução da desigualdade entre os municípios que o compõem.

Uma informação encontrada nas pesquisas de campo da autora é que quase todos os entrevistados – com exceção de um – acreditam que os consórcios não desempenhem um papel redistributivo. A autora afirma: “Até hoje, as pessoas envolvidas com o dia a dia dos consórcios, às vezes há mais de 10 anos, nunca lidaram com o tema da política redistributiva em suas agendas”. (Laczynski, 2012, p. 194). Essas políticas redistributivas, no conceito de Lowi (1972), são muito difíceis de serem implementadas por gerarem conflitos concretos e reações ideológicas. Mesmo o governo federal brasileiro, com todo o seu poder político e econômico, enfrenta muitas dificuldades nessa questão. Um exemplo é o Programa Bolsa-Família que recebeu e ainda recebe diversas críticas, ainda que seja um programa tipicamente distributivo, pois os recursos não são diretamente realocados. Num governo municipal, implementar políticas distributivas e redistributivas é um desafio ainda maior. As políticas de desconcentração de renda, então, parecem ainda mais distantes.

13 Muitas dessas premiações foram inspiradas no Programa Gestão Pública e Cidadania

Esta tese, como parte do campo da Administração Pública, pretende contribuir para os debates sobre as políticas de enfrentamento à desigualdade formuladas pelos governos municipais, e enriquecer as análises dentro dessa área de conhecimento,

DESIGUALDADE NO BRASIL: PROBLEMA MALDITO?

A partir da seção anterior, que descreve brevemente a perspectiva da administração pública, e como ela vem lidando com a questão da desigualdade, surge a ideia de analisar como os governos têm lidado com problemas complexos, de maneira geral. Esses problemas têm sido chamado pela literatura de *wicked problems*, que Brugué et al (2011) traduziram por problemas malditos, em espanhol. O autor ressalta que não se trata de caracterizá-los com a conotação de problemas “diabólicos”, mas sim como o termo “maldito” é utilizado por matemáticos ou por jogadores de palavras cruzadas, ou seja, como um assunto resistente à solução.

Ao que parece, Ritter & Webber (1973) foram os primeiros a tratar desse tipo de problema. Os autores afirmam que engenheiros e cientistas estão acostumados a lidar com problemas e resolvê-los e, por isso, muitos pensavam que o planejamento seria capaz de transformar os problemas sociais em problemas solucionáveis. Eles alertam que os *wicked problems* não são tão fáceis de serem “domesticados”. Os autores citam o problema de identificação das causas da pobreza. Afirmam que, em parte, a pobreza significa baixa renda. Então, começam a questionar quais os determinantes da baixa renda. Citam uma série de motivos que poderiam levar a essa situação; por exemplo, deficiência da economia regional, deficiência de competências cognitivas e ocupacionais dos trabalhadores, sistema educacional ruim, problemas de saúde, questões culturais, problemas de identidade, deslocamento espacial e outros. A solução para cada um deles não é simples e está inserida em um contexto. Não são soluções do tipo “certo-errado”, mas sim “bom-mau” ou “melhor-pior”, dependendo do problema e de seu contexto. E afirmam: “*the one-best answer is possible with tame problems, but no with wicked ones*” (Ritter & Webber, 1973, 169).

Roberts (2000) define alguns tipos de problemas. O tipo 1, problema simples em que a solução é conhecida. Por exemplo, arrumar uma máquina que quebrou. No tipo 2, também chamado de problema complexo pela autora, o problema é conhecido, mas não há consenso sobre a sua solução. Ela cita como exemplo a tentativa de melhorar o aprendizado dos alunos de uma escola. As pessoas acreditarão em soluções diversas e, pelo conflito entre essas

soluções, o problema tornar-se-á complexo. O problema tipo 3, segundo a autora, é aquele que nem a causa e nem a solução são conhecidas, tratando-se portanto de um *wicked problem*. A autora propõe três estratégias para lidar com esses problemas: autoritária, competitiva ou colaborativa. Afirma que a melhor estratégia depende da distribuição de poder entre os diversos atores envolvidos e descreve as vantagens e desvantagens de cada uma delas.

Brugué et al (2011) ressalta que o *modus operandi* clássico das administrações públicas consiste em simplificar os problemas, reduzindo-os a um âmbito especializado capaz de cuidar deles a partir de conhecimentos específicos. Mas o autor lembra que a realidade é complexa, sofisticada e diversa, para aceitar essas restrições. A complexidade social também é explorada por Conklin (2005), que afirma que quanto mais partes estiverem envolvidas em uma determinada questão, mais complexa ela será. Tornar-se-á ainda mais, dependendo da diversidade destas partes. Essa complexidade da sociedade requer novos entendimentos, processos e ferramentas. E afirma que, ao trabalhar com *wicked problems*, é muito difícil perceber quando essas ferramentas não estão produzindo os resultados esperados.

O governo da Austrália (APSC, 2007) sugere que os governos lidam com *wicked problems* diariamente e cita como exemplos: mudanças climáticas, obesidade, questões indígenas e degradação da terra. Para o governo australiano, a expansão da democracia, economias de mercado, globalização, viagens e trocas sociais ajudaram a iluminar as diferenças entre as pessoas, mas também ajudaram a enfraquecer a autoridade tradicional e os mecanismos de controle, provocando mais dissenso do que consenso. Talvez a tecnologia tenha trazido mais pessoas para participar da solução dos processos, gerado maior expectativa de melhora no padrão de vida em muitos países e também a expectativa de que os governos se responsabilizem por gerenciar uma grande variedade de problemas complexos.

Para Brugué et al (2011), a sobrecarga nas capacidades administrativas, a partir de problemas complexos, pressiona a administração e, ao mesmo tempo, gera uma crescente insatisfação pública, pelo desempenho insuficiente. Segundo a APSC (2007), lidar com os *wicked problems* pressupõe adotar abordagens inovadoras e flexíveis, por parte dos governos. E as organizações governamentais devem buscar trabalhar além das suas fronteiras, engajando outros atores e organizações externas ao governo.

A partir dessa breve conceituação teórica, propõe-se um processo de análise sobre dois supostos *wicked problems* – pobreza e desigualdade – e a quais resultados o governo federal tem chegado, a partir de algumas ações estratégicas. Dentre as diversas possibilidades de

análise (ou multidimensões) da questão neste sub-capítulo, a pobreza¹⁴ e a desigualdade serão consideradas a partir do prisma da renda. Uma avaliação dos resultados alcançados recentemente foi realizada através da análise de dados quantitativos produzidos pelo próprio governo federal e também por organismos internacionais, como a CEPAL.

No governo Lula a pobreza foi consistentemente reduzida, conforme mostra a Tabela 1. Nela, é possível observar que o percentual de pobres e indigentes, ou extremamente pobres, vem caindo nas duas últimas décadas. Entre 1990 e 2003 (governos Collor, Franco e FHC), segundo os dados da CEPAL¹⁵, a pobreza caiu 19,4% e a extrema pobreza, 40,2%. No entanto, durante o governo Lula, no período entre 2003 e 2009¹⁶, a primeira caiu 35,7% e a segunda, 50,0%. Importa ressaltar que a média anual de redução também é bem mais acentuada no período Lula do que nos períodos anteriores.

Tabela 1: Percentual de pobres e miseráveis sobre o total da população

Ano	Pobreza Nacional (%)	Extrema Pobreza Nacional (%)
1990	48,0	23,4
1993	45,3	20,2
1996	35,8	13,9
1999	37,5	12,9
2001	37,5	13,2
2002	37,8	12,6
2003	38,7	14,0
2004	37,8	12,2
2005	36,4	10,7
2006	33,4	9,0
2007	30,2	8,6
2008	25,8	7,3
2009	24,9	7,0

Fonte: CEPAL

Essa queda na pobreza pode ser explicada por três fatores principais: os programas de

¹⁴ A pobreza tem sido analisada sob diversas dimensões. No entanto, neste capítulo, trata-se da pobreza enquanto insuficiência de renda, conforme já mencionado. A Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), criou o Multidimensional Poverty Index e tem realizado estudos interessantes sobre a pobreza multidimensional

¹⁵ Optou-se por utilizar os dados da CEPAL, pois permite melhor comparação com outros países latino-americanos. Os dados produzidos pelo IPEA, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), indicam uma situação um pouco melhor, tanto em termos de pobreza, como de extrema pobreza.

¹⁶ Último período disponibilizado pela divisão de estatística da CEPAL até o final de janeiro de 2013

transferência de renda, a valorização do salário mínimo nacional e a redução nas taxas de desemprego. Os dois primeiros fatores estão relacionados basicamente a aspectos internos e de alocação de recursos e definição de prioridades. Já o terceiro tem forte influência internacional, uma vez que a atividade econômica e o nível de emprego são bastante dependentes do comércio entre países. Nesse sentido, a conjuntura internacional é muito significativa.

Dentre os principais programas de transferência de renda está o Bolsa Família. O número de beneficiários foi aumentando gradativamente, conforme o PBF ia se expandindo. Em 2004, eram 6,57 milhões de famílias e em 2010, 12,37 milhões, significando um aumento de 94,4% nesse período. O PBF não gera apenas impacto na renda das famílias, uma vez que, principalmente nos micro e pequenos municípios brasileiros (mais de 70% deles, de acordo com o Censo de 2010, possui menos do que 20.000 habitantes), essa renda é essencial para a movimentação econômica. De um lado, o PBF ameniza a situação de pobreza das famílias beneficiadas e, por outro, permite um maior dinamismo da economia local.

Ao analisar outros programas de distribuição de renda no Brasil, Souza (2011) afirma que o Bolsa-Família apresenta um grau maior de focalização nos mais pobres. O PBF tem como critérios a renda familiar total e a presença de crianças e jovens na família, e esses grupos estão sobre-representados entre os mais pobres. Já o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a aposentadoria rural – em cujos critérios de elegibilidade está a idade mais avançada dos beneficiários – estão mais focados nos idosos, por sua vez sobre-representados entre os mais ricos (Souza, 2011)

O segundo fator é a valorização do salário mínimo nacional. O salário mínimo urbano foi instituído no Brasil em 1940. Na época havia valores diferenciados entre estados e sub-regiões. Em 1963, foi estendido à zona rural e, em 1984, tornou-se único para todo o país. Entretanto, em 2000 uma lei complementar permitiu que estados possuíssem pisos estaduais superiores ao mínimo nacional. Analisando o valor do salário mínimo real – descontada a inflação do período – nos meses de julho de 1990 a 2012, é possível perceber sua evolução, conforme a Figura 2.

As barras amarelas referem-se aos governos Collor e Franco, quando o salário mínimo real teve um decréscimo de 16%. Isso significa que, em julho de 1994, o trabalhador tinha o seu poder de compra reduzido em 16%, se comparado à disponibilidade em 1990. As barras azuis referem-se ao governo FHC, quando houve um aumento de 22,7%. E finalmente, as barras vermelhas referem-se aos governos Lula e Dilma, quando houve uma valorização real de

63,0%. Ressalte-se, no entanto, que a simples valorização do salário mínimo não significa, necessariamente, redução na pobreza ou na desigualdade, uma vez que uma parte importante dos mais pobres não tem sua renda vinculada ao mínimo salário estabelecido pela legislação brasileira, dependendo de outras rendas para sobreviver. O impacto do salário mínimo e dessas outras rendas será melhor analisado adiante.

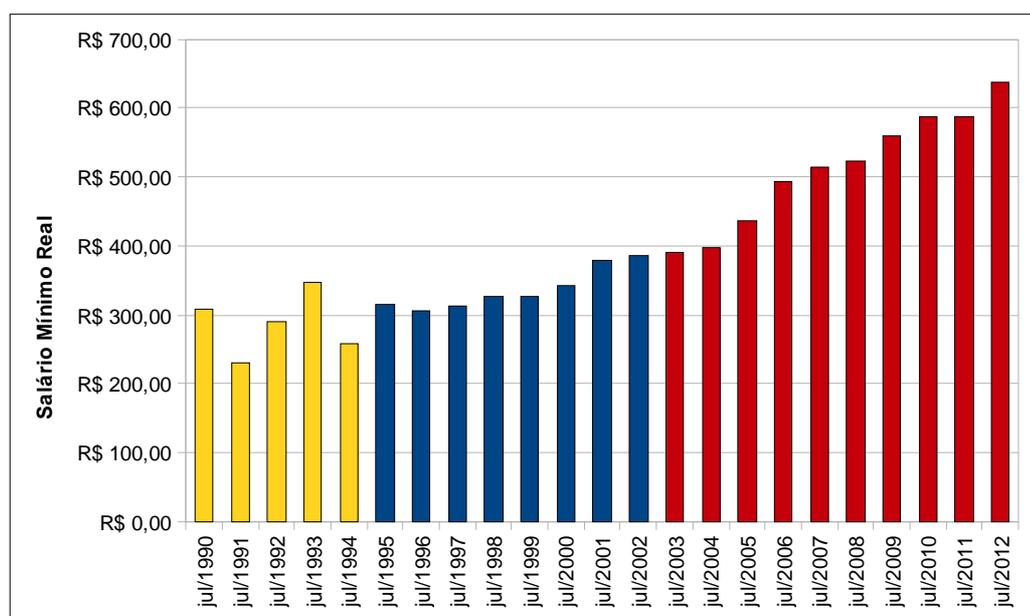


Figura 2: **Salário Mínimo Real durante o mês de julho(1990 – 2012)**

Fonte: IPEA – Dados trabalhados pelo autor

Quanto às políticas de distribuição de renda, a valorização do salário mínimo pode trazer mais benefícios do que aos trabalhadores cujas rendas estão diretamente associadas ao valor mínimo. Segundo Souza (2011), os valores dos benefícios do BPC e da aposentadoria rural estão vinculados ao salário mínimo e, por isso, sua valorização traz impacto direto aos beneficiários do programa. Mas ressalta que, em virtude dos critérios do programa e das faixas etárias beneficiadas, conforme já referido, o Programa Bolsa-Família parece ser a política de transferência de renda mais indicada, quando o objetivo é a redução da pobreza.

O terceiro fator é a queda no desemprego. Em abril de 2002, último ano do governo FHC, a taxa de desemprego¹⁷ era de 12,5% e, no mesmo mês de 2012, ela havia caído para 6,0%. Tal queda deve-se, em parte, à política industrial já mencionada. E também à postura do governo brasileiro frente à crise internacional de 2009, quando, contrário à opinião de diversos especialistas internacionais, implementou uma série de medidas anti-cíclicas, evitando que a economia brasileira sofresse grandes abalos. O Brasil soube aproveitar o momento

¹⁷ Considerando a taxa de desemprego (referência: 30 dias – Rms), calculado pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (IBGE/PME)

internacional para aumentar suas atividades econômicas. E esse aproveitamento ajudou – em parceria com as políticas internas já mencionadas – a enfrentar a questão da pobreza, alcançando resultados bastante satisfatórios.

Em termos de desigualdade, a situação parece ser diferente. Barros et al (2000) apontam que a desigualdade no Brasil, nas décadas recentes, possuía um comportamento bastante regular, e portanto inaceitável, na opinião dos autores. Segundo os mesmos, entre 1977 e 1998 a proporção de renda apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 20% mais pobres permaneceu quase a mesma, nesse período de 21 anos.

Pelos dados da CEPAL¹⁸, observa-se que o Coeficiente de Gini do país nos últimos vinte anos melhorou consideravelmente. E ocorreu na área urbana e na zona rural. No entanto, a Tabela 2 mostra que, no período de 1993 a 2002, o Coeficiente de Gini Nacional aumentou 2,1%, o que significa que, com base nesse indicador, aumentou a concentração de renda. O aumento deveu-se, basicamente, à zona urbana (3,3%). Na área rural houve redução de 6,5%. Entre 2003 a 2011, a situação mudou e o Gini nacional foi reduzido em 10,0%, com inversão da situação: na zona urbana a redução foi de 10,1%, e na zona rural, de apenas 1,7%.

Tabela 2: Distribuição da renda das pessoas por decis

Ano	Nacional		Área Urbana		Área Rural	
	Gini	Diferença em relação ao período anterior	Gini	Diferença em relação ao período anterior	Gini	Diferença em relação ao período anterior
1990	0,627	-	0,606	-	0,548	-
1993	0,621	-1,0%	0,604	-0,3%	0,589	7,5%
1996	0,637	2,6%	0,620	2,6%	0,578	-1,9%
1999	0,640	0,5%	0,625	0,8%	0,577	-0,2%
2001	0,639	-0,2%	0,628	0,5%	0,581	0,7%
2002	0,634	-0,8%	0,624	-0,6%	0,551	-5,2%
2003	0,621	-2,1%	0,612	-1,9%	0,564	2,4%
2004	0,612	-1,4%	0,603	-1,5%	0,552	-2,1%
2005	0,613	0,2%	0,604	0,2%	0,542	-1,8%
2006	0,605	-1,3%	0,596	-1,3%	0,541	-0,2%
2007	0,590	-2,5%	0,580	-2,7%	0,563	4,1%
2008	0,594	0,7%	0,586	1,0%	0,534	-5,2%

18 Novamente, há pequenas diferenças entre os dados da Cepal e da PNAD/IBGE. Mas a situação de desigualdade é igualmente grave. Por exemplo, em 2009 – último dado divulgado até janeiro de 2013, o coeficiente de Gini calculado pelo IBGE foi 0,543

2009	0,576	-3,0%	0,569	-2,9%	0,523	-2,1%
2011	0,559	-3,0%	0,550	-3,3%	0,532	1,7%

Fonte: CEPAL

Todos esses dados indicam que houve uma diminuição das desigualdades no país, recentemente. Ao analisar os determinantes imediatos da queda da desigualdade e pobreza, Barros et al (2010) procuram mostrar como cada fator e suas associações contribuem para as quedas. Os fatores são: as transformações demográficas (proporção de adultos na família); as mudanças na distribuição da renda não derivada do trabalho, que incluem as transferências governamentais; e as mudanças ocorridas no mercado de trabalho, sejam estas decorrentes do aumento da proporção de adultos ocupados, ou de uma melhor distribuição da remuneração do trabalho entre os ocupados. A Tabela 3 traz os resultados de cada um dos determinantes e a análise mostra que as mudanças demográficas e aquelas relativas à redução do número de desempregados não trazem contribuições muito significativas nos indicadores de pobreza e desigualdade. Em relação aos outros dois determinantes, relativos à renda derivada do trabalho e do não-trabalho, as contribuições são importantes.

Tabela 3: Contribuição dos fatores determinantes, no período de 2003 a 2007

Determinantes	Contrib. para a redução da desigualdade (%) - Gini	Porcentagem de Pobres		Hiato médio de pobreza		Severidade da pobreza	
		Contrib. para a redução da pobreza (%)	Contrib. para a redução da extrema pobreza (%)	Contrib. para a redução da pobreza (%)	Contrib. para a redução da extrema pobreza (%)	Contrib. para a redução da pobreza (%)	Contrib. para a redução da extrema pobreza (%)
Distribuição da porcentagem de adultos	7	10	13	11	14	12	14
Distribuição da renda não derivada do trabalho por adulto	38	28	35	33	44	38	57
Distribuição da renda derivada do trabalho por trabalhador	51	50	43	47	38	43	33
Porcentagem de adultos ocupados	5	7	8	7	8	8	9

Fonte: Barros et al (2010) – Dados trabalhados pelo autor

Em relação à desigualdade, a renda do não trabalho – incluindo as transferências recebidas como o PBF, BPC e aposentadorias – contribui menos do que renda do trabalho. Utilizando os

indicadores *hiato médio de pobreza* e *severidade da pobreza*, a renda do não trabalho é mais importante para reduzir a extrema pobreza. Já para a redução da pobreza, nos mesmos indicadores, a renda do trabalho contribui mais. E, ao utilizar o indicador *porcentagem de pobres*, a renda derivada do trabalho contribui mais, tanto para a redução da pobreza como da extrema pobreza.

Comparando os resultados obtidos no enfrentamento à pobreza com os alcançados na questão da desigualdade, fica evidente que o aumento da equidade ainda permanece como um dos grandes desafios nacionais. A Figura 3 compara os percentuais de decréscimo dos indicadores de desigualdade (medido pelo Coeficiente de Gini), pobreza e extrema pobreza. É muito visível a diferença na obtenção dos resultados. Mesmo no pior ano (2009), relativamente à queda na pobreza e na extrema pobreza, a redução na desigualdade continuou muito menor.

A análise dos dados produzidos por órgãos brasileiros e internacionais mostra que avanços sociais importantes foram conquistados recentemente. Com isso, o Brasil conseguiu significativa redução no percentual de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Entretanto, os resultados referentes à redução da desigualdade não foram tão satisfatórios. Conforme descrito, a desigualdade no Brasil é bastante persistente e, mesmo com os avanços recentes, os dados da CEPAL indicam o Brasil ocupando a incômoda posição de líder no ranking de desigualdade na América Latina.

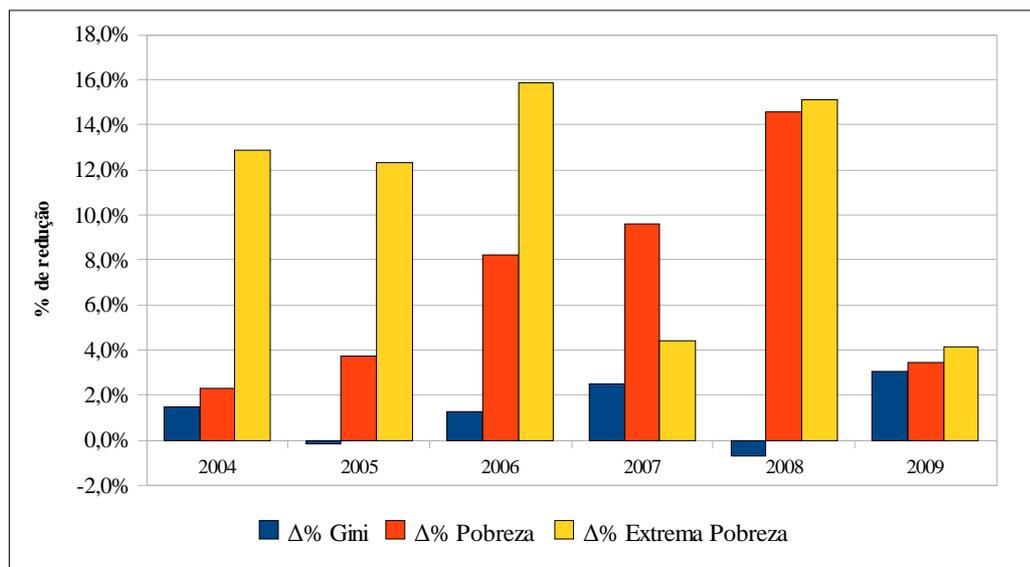


Figura 3: **Redução Percentual do Coeficiente de Gini, Pobreza e Extrema Pobreza**

Fonte: CEPAL – Dados trabalhados pelo autor

A questão da desigualdade é bastante complexa e multidimensional. Supõe-se, portanto, que

eventuais soluções devam adaptar-se a essa condição e, igualmente, apresentar multidimensões. Parece, portanto, adequado considerar que a desigualdade no país é, sim, um *wicked problem*. Ou um problema maldito, conforme a tradução de Brugué et al (2011).

CAPÍTULO 2: O PAPEL DOS GOVERNOS LOCAIS NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE

Considerando que a desigualdade é um *wicked problem*, como explicado no final do capítulo anterior, os indicadores mostraram que as ferramentas – no sentido apontado por Conklin (2005) – utilizadas pelo governo federal não têm conseguido resolver o problema da inequidade ou, pelo menos, não no ritmo desejado para uma sociedade menos injusta.

Importa, portanto, pensar sobre como os governos locais poderiam colaborar com políticas capazes de diminuir a desigualdade socioeconômica do país.

Para isso, este capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira, será analisado o que significa “governo local” em diferentes situações e países no mundo. Depois será apresentado o caso de Barcelona, como um exemplo do papel dos governos locais na questão social. Na terceira parte tratar-se-á do tema do desenvolvimento local, seus diferentes significados teóricos e práticos e também algumas metodologias que visam potencializá-lo. E, finalmente, será apresentado um novo tipo de desenvolvimento, o *desenvolvimento local desconcentrador*, cujo principal objetivo é a redução das desigualdades socioeconômicas nas localidades.

O que são governos locais?

É importante, para esta tese, definir o que está sendo chamando de governo local. São muitas as conceituações, em vários países, e o objetivo aqui não é esmiuçar todas as diferenças e semelhanças.

Embora o tema seja vasto, atualmente há no Brasil muitos cientistas políticos e administradores públicos estudando as questões da distribuição de poder, de recursos e de competências entre os governos centrais e locais. Em outras palavras, estudam qual o papel dos governos locais no país. Este subcapítulo faz um breve apanhado de alguns autores importantes e foca na questão brasileira.

Brugué e Gomà (1998a) apontam que, em perspectiva histórica, há duas tradições de análise dos governos locais: a francesa e a anglo-saxã. Na primeira, as prefeituras eram tratadas como “menores de idade”, sem capacidade para influenciar nas condições socioeconômicas das localidades. Na segunda, eram consideradas apenas como entidades prestadoras de serviços, seguindo as ordens nacionais. E, nos dois casos, a dimensão política do governo local parecia pouco importante.

A tradição francesa mencionada – também utilizada na Espanha – começou com o município visto como ente privado, uma associação que visava proteger os próprios interesses, mas sem partilhar dos poderes do Estado central e sem intervir em assuntos gerais. Mais tarde, os municípios tornam-se entes de Direito Público, mas persistem com a herança de entidades interessadas em suas próprias questões. Não conseguem, assim, superar a desconfiança dos governos centrais em relação a eles, o que gera limitações sobre suas competências, poucos recursos transferidos, inúmeros mecanismos de controle e tutela, e restrições legislativas sobre sua capacidade de atuação (Brugué e Gomà, 1998a).

Os autores afirmam que, como parte da tradição anglo-saxã, as prefeituras britânicas nascem como um instrumento que visa aumentar a eficácia na prestação de serviços de um Estado incapaz de fazer tudo. Tais serviços seriam prestados em escala mais apropriada, mas sem a cessão de nenhum tipo de poder. Diferentemente da tradição francesa, os municípios não atuam visando interesses próprios, e sim os interesses do governo central, uma vez que não dispõem de autonomia. A cessão de poder é transformada na delegação de funções e execução de tarefas previstas pelo Estado central. Para os autores, o modelo anglo-saxão “*não gera autogoverno, e sim auto-administração*” (Brugué e Gomà, 1998a, p. 16).

No Brasil, os governos locais vêm recebendo muito mais atenção agora do que há algum tempo. Essa mudança ocorreu principalmente após a Constituição Federal de 1988, mas Spink, Clemente e Keppker (1999) afirmam que o processo de descentralização iniciou-se no pós-guerra e, até os anos 60, serviria para alavancar a democracia e garantir o desenvolvimento econômico. Os autores apontam que no processo de descentralização havia elementos básicos narrativos: a ação de transferência viria do centro para outros setores fora do governo, ou para baixo, direcionado ao governo local. Havia, igualmente, resistência do centro e incompetência do mercado ou da administração subnacional.

Pela ótica dos pesquisadores e pelo senso comum, a municipalidade do Brasil era vista como importante dentro das estruturas de poder e das alianças regionais, mas fraca na operacionalização da provisão de serviços e submissa aos governos estadual e federal que controlavam os recursos financeiros. A percepção sobre o município indicava dependências financeira, técnica e política, além de inabilidade para atender às demandas locais (Spink, Clemente e Keppker, 1999).

Fleury (2003) lembra que muitas experiências inovadoras começaram em 1974, com prefeituras de oposição ao regime militar, que colocaram em prática novos desenhos e modelos de gestão de políticas sociais, trazendo a questão da universalização do acesso (em

oposição à focalização) e da participação. A autora afirma que, no espírito da nova Constituição, a descentralização buscava fortalecer Estados e Municípios por meio de transferências constitucionais automáticas, como forma de superar os esquemas clientelistas e partidários anteriores.

A partir dos anos 80, conforme afirma Farah (2000), um processo de redefinição da intervenção do Estado na área social no Brasil foi desencadeado pela democratização do país e pela crise fiscal. Com isso, intensificaram-se as respostas das esferas subnacionais à problemática social. A autora traz quatro razões possíveis para isso: resultado do esforço deliberado pela descentralização de competências e atribuições; descentralização de recursos a partir das alterações constitucionais; influência da agenda descentralizadora das agências multilaterais; fruto da dinâmica democrática e da maior proximidade entre governos locais e necessidades da população.

Celina Souza (2002) aponta que, após a promulgação da Constituição houve grande impulso na criação de novos municípios. Segundo a autora, entre 1988 e 1997 foram criados 1.328 municípios¹⁹, mas apesar desse aumento e da descentralização tributária trazida pela Carta Magna, a sobrevivência da maioria desses municípios está condicionada às transferências federais e estaduais. E, mesmo com independências política e financeira previstas na legislação, a autonomia política local está afetada.

Os defensores dessa proliferação de municípios sempre argumentam que unidades menores podem aproximar o cidadão do governo, uma vez que o prefeito, secretários municipais e vereadores estão mais próximos do cidadão, aumentando os mecanismos de controle e pressão e, portanto, a qualidade da democracia. Além disso, ao conhecer melhor as necessidades da população, as políticas poderiam tornar-se mais efetivas.

Blanco e Gomà (2003) apontam que nos últimos anos, a ideia da “governança de proximidade” esteve cada vez mais presente no cotidiano da esfera local. Esse fortalecimento estaria baseado em dois argumentos principais. O primeiro é que os espaços locais tenderam a uma politização maior, principalmente com a criação de projetos urbanos, modelos de cidades, políticas locais enraizadas em valores e ideias. Destacam as tendências ao dinamismo e inovação e também à integração e transversalidade. O segundo é a governança de proximidade como espaço configurado em redes. Estas redes representariam uma nova imagem do território com elementos de conectividade (virtual) e proximidade (material); mas

19 Isso representa aproximadamente 23% do total de municípios brasileiros atualmente.

também, a governança como gestão de redes horizontais na administração das cidades; e, finalmente, à visão de que o governo local está inserido em redes de governança multinível (também conhecidas como *multilevel governance*).

Mas Newton (1982) apresenta ideia diferente, apontando que as principais funções do governo local são maximizar a democracia e a efetividade funcional dos governos. Ao analisar o tamanho dos municípios no Reino Unido, o autor questiona a ideia de que os pequenos seriam mais “bonitos”, referindo-se não exatamente à beleza das localidades, e sim à capacidade de cumprir as duas funções. Algumas conclusões do autor são: os méritos democráticos das pequenas unidades de governo muitas vezes foram exagerados e romantizados; a eficiência econômica das grandes unidades é igual à das pequenas, mas as grandes possuem maior capacidade funcional; os grandes não parecem ter deficiência nas qualidades democráticas e podem, inclusive, ser mais democráticos em alguns aspectos; não há, necessariamente, incompatibilidade entre o tamanho requerido para a efetividade funcional e para a democracia. Termina assim seu artigo: “*Nevertheless, small is not as beautiful as commonly supposed, and big is not nearly so ugly*” (Newton, 1982, p. 17).

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010, há 3937 municípios (70,7% do total) de micro e pequeno porte, com até 20 mil habitantes, onde moram 17,7% da população. E apenas 14 municípios (0,3% do total) com mais de um milhão de habitantes, onde vive 20% da população brasileira. Essa heterogeneidade de situações é evidente e Celina Souza (2002) aponta que, com a precária situação financeira da maioria deles, a capacidade de tirar vantagens da descentralização e também de investir em programas sociais varia consideravelmente no país. Ela diz que a literatura nacional, no entanto, ainda não percebeu essa situação heterogênea e insiste em tratar os municípios como uniformes e com a mesma capacidade de expandir as tarefas que lhes foram transferidas.

Na verdade, não apenas a literatura nacional. A legislação brasileira também não prevê diferença entre as atribuições dos municípios. Com poucas exceções – como a obrigatoriedade de ter um plano diretor municipal –, os municípios de São Paulo (10,7 milhões de habitantes) e Borá (805 habitantes) possuem as mesmas competências e obrigações. Na Espanha, por exemplo, a situação é diferente. De acordo com a Lei 07/1985, o município é a entidade local básica da organização territorial do Estado, tendo personalidade jurídica e plena capacidade para o cumprimento de seus propósitos. O Artigo 26 da mesma Lei estabelece quais os serviços que devem ser executados pelos municípios ou por municípios associados.

Quadro1: Serviços públicos obrigatórios na Espanha por porte populacional

Municípios	Serviços públicos
Todos	Iluminação pública, cemitério, coleta de lixo, limpeza de ruas, abastecimento de água, esgoto, acesso a núcleos populacionais, vias públicas pavimentadas e controle de alimentos e bebidas
População superior a 5 mil habitantes	Todas as anteriores, mais parque público, biblioteca pública, mercado e tratamento de resíduos
População superior a 20 mil habitantes	Todas as anteriores, mais proteção civil, prestação de serviços sociais, prevenção e combate a incêndio e instalações desportivas de uso público
População superior a 50 mil habitantes	Todas as anteriores, mais transporte coletivo urbano de passageiros e proteção ambiental

Fonte: Ley 7/1985 – España – Dados organizados pelo autor

Para efeito de comparações internacionais, Wilson e Gamkhar (2011) mostram como o sistema governamental dos Estados Unidos é altamente descentralizado e fragmentado, principalmente no nível local. Os autores explicam que os territórios dentro dos estados são subdivididos em jurisdições não sobrepostas e contíguas chamadas de condados (*counties* ou *townships*). Mas há também outras divisões, como governos com objetivos múltiplos, amplos e gerais (governo municipal), e distritos especiais com um único objetivo, caso dos distritos escolares. Assim, algumas atribuições dos governos locais, como a educação pública, podem ser designadas a um governo com objetivos gerais ou a um distrito especial. Em 2002, mostram os autores, havia 3.034 condados, 19.429 municípios, 35.052 distritos especiais e 13.506 distritos escolares. Concluem: “*essa complexa estrutura significa que um pequeno pedaço de terra pode pertencer a diversas jurisdições governamentais locais, diferentemente do caso brasileiro, em que um território pertence a um único governo local: o município*” (Wilson & Gamkhar, 2011, p. 34).

Carneiro e Dill (2011) trazem outro exemplo interessante, a Alemanha. Trata-se de um país federativo, como Brasil e Estados Unidos já mencionados. O território é dividido em 16 estados, sendo que Berlim, Bremen e Hamburgo são Cidades-Estado com diferentes características políticas, normativas, urbanas e tributárias. Os outros 13 estados federados dividem-se em aproximadamente 12 mil municípios, 82 cidades-livres (obrigatoriamente com mais de 100 mil habitantes) e 295 Governos Regionais (ou *Landkreise*). Segundo os autores, qualquer município alemão entre mil e 100 mil habitantes deve integrar um *Landkreise*. Muitas das questões são resolvidas coletivamente, uma vez que extrapolam o âmbito municipal. Alguns exemplos: construção de estradas regionais ou vicinais, gestão de parques naturais, controle da qualidade do ar, transporte coletivo regional, alvarás para construções, emissão de porte de armas, financiamento habitacional, concessão de bolsas de estudo,

licenciamento de automóveis e registro de estrangeiros. Fica claro que municípios e Landkreise têm a prerrogativa, na Alemanha, de realizar políticas públicas cujo interesse seja local e regional. Os governos estaduais e a União só atuam nessas questões – sempre de forma subsidiária – quando as capacidades político-administrativas das esferas locais estejam esgotadas.

Ainda na questão internacional, é importante refletir brevemente sobre os recursos financeiros disponibilizados aos governos locais. Blanco e Gomà (2003) mostram que no início dos anos 2000, nos países escandinavos os gastos locais representavam aproximadamente 60% do total do gasto público. Na Espanha, representavam 15% e nos países federais da União Européia, aproximadamente, 22%. Já o *European Committee on Local and Regional Democracy*, diferencia os países em três grandes grupos, de acordo com os gastos públicos locais em relação ao PIB nacional. Portugal, Espanha e Itália compõem o primeiro grupo dos países cujo gasto público local é aproximadamente 5% do PIB. No segundo grupo estão Alemanha, França, Hungria, Reino Unido, Polônia e Holanda, com aproximadamente 10% do PIB. E no terceiro, estão a Suécia e outros países nórdicos, onde o gasto público local supera 20% do PIB (CDLR, 2007).

Retornando ao papel do governo local no Brasil e com base em experiências premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania (GPC), Farah (2000) mostra como os governos subnacionais²⁰ estavam inovando e aponta 4 tipos de mudanças visíveis: mudança na concepção sobre a natureza dos serviços prestados; constituição de novas respostas a novos desafios; implementação de programas governamentais voltados a segmentos da população tradicionalmente não atendidos pelo poder público; e ampliação da esfera de ação do governo local²¹.

Pinho e Santana (2001), ao analisar as experiências semifinalistas do GPC nos anos de 1996 a 1999, buscavam entender como tem sido a atuação dos governos municipais. Os autores dividiram as políticas em horizontais, horizontais emergentes, e transversais. No primeiro grupo estavam: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda, e projetos agrícolas. O segundo grupo era composto por políticas que apresentavam alguma frequência, ainda que pequena: reforma

20 No Programa Gestão Pública e Cidadania, eram considerados experiências envolvendo os poderes executivo, legislativo e judiciário e a noção de governos subnacionais compreendia estados, municípios e povos indígenas.

21 É nesse tipo de inovação que pode-se inserir as políticas de geração de emprego e renda e desenvolvimento local que serão analisadas nos próximos sub-capítulos.

financeira, cultura e lazer, e atenção à mulher. No terceiro estavam democratização e cidadania, participação popular, combate à pobreza e incorporação dos excluídos. Mesmo com amostra restrita, concluíram que a ação dos governos municipais poderia ser caracterizada pelo “*welfarismo*”, “*desenvolvimentismo*” e “*cidadanismo*”.

Dowbor (2002) anota que muitos municípios estão evoluindo da simples articulação de políticas setoriais para a compreensão de que uma cidade pode ser vista como unidade básica de acumulação social. Os municípios passariam, então, a se tornar um espaço de articulação de iniciativas econômicas e sociais, culturais e políticas, gerando uma racionalidade sistêmica. Já Fleury (2003) aponta que as inovações sociais transformaram as estruturas governamentais e as formas da gestão pública, incluindo setores antes excluídos da condição de cidadania. A autora conclui que o nível local tem se apresentado como “*fértil laboratório de tecnologias de gestão social*”.

Do ponto de vista organizacional, concorda-se que “*quando se fala em local, não se está circunscrevendo o conceito à rua, ao bairro ou mesmo à cidade. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado a várias escalas de poder, consideradas isoladamente ou em conjunto, em um ou mais territórios*” (Fischer, 2002, p.13). Nesta tese, entretanto, a opção foi considerar como “governo local” a esfera municipal, facilitando a análise principalmente a partir de indicadores quantitativos agregados no nível municipal.

Governos locais e políticas sociais: o caso de Barcelona

Situações de pobreza, desigualdade e exclusão social acontecem na imensa maioria das cidades do mundo, ainda que de formas e intensidades distintas. Fleury (2003) aponta que a exclusão social é uma questão social e, por isso, é um problema que demanda resposta governamental e também da sociedade. Para a autora, quando uma questão social emerge, é necessário o seu enquadramento por meio de políticas e instituições específicas, que são chamadas de políticas sociais.

A ideia de analisar o caso de Barcelona surgiu a partir das inúmeras políticas sociais criadas no município e que receberam destaque acadêmico no Brasil. O estágio doutoral no *Institut de Govern i Polítiques Públiques* da *Universitat Autònoma de Barcelona* (IGOP-UAB)

contribuiu para entender melhor algumas dessas políticas e também para entrevistar alguns funcionários públicos municipais que atuavam na formulação ou implementação dessas práticas.

O período de estada no IGOP aconteceu entre novembro de 2011 e maio de 2012, portanto, poucos meses após a coalizão de esquerda ter sido derrotada nas eleições e ter deixado a prefeitura²² em maio de 2011. No período foram realizadas algumas entrevistas com técnicos governamentais, mas como a derrota ainda estava recente, vários entrevistados mostraram-se temerosos sobre o futuro das políticas sociais que haviam sido construídas, principalmente após o a criação do Plano Municipal para Inclusão Social. Assim, optou-se por não transformar a experiência de Barcelona em um dos casos da tese, mas sim, inseri-lo como um modelo de referência e inspiração que ajuda a entender como os governos locais podem atuar nas questões sociais.

Martí-Costa *et al* (2012) apontam que a evolução da cidade de Barcelona pode ser definida em quatro fases. A primeira, entre 1957-1979, caracteriza-se pelo período em que passou de uma cidade desenvolvimentista para uma cidade da transição. A segunda é caracterizada pela chegada dos governos democráticos locais e pelo projeto de sediar os Jogos Olímpicos de 1992, que exigiu muitas mudanças urbanísticas na cidade. A terceira fase, entre 1992 e 1999, é caracterizada pelos autores como “cidade, marketing e cultura”, em que buscava-se aproveitar a visibilidade da Olimpíadas para potencializar a competitividade econômica do município. Neste período, muitos equipamentos culturais são construídos e espaços tradicionais com o *Port Vell* são transformados em lugares de lazer e entretenimento. Ao mesmo tempo em que Barcelona começa a tornar-se uma “marca” e virar referência internacional de lazer, turismo e cultura, também emergem várias iniciativas de fomento à cooperação entre cidadãos em entorno próximo e bairros. Os autores destacam a criação da *Autoridad del Transporte Metropolitano* (ATM), consórcio constituído entre a Generalitat, a prefeitura e a *Entidad Metropolitana del Transporte*, como a iniciativa de maior impacto na qualidade de vida dos cidadãos.

A quarta fase é caracterizada pela tensão entre a globalização e a proximidade (1999-2007). Barcelona atraía muitos turistas de lazer e negócios, chegando em 2007 a ser a quinta cidade

22 O Partido Socialista de Catalunha (PSC) governou a cidade desde 1979, quando houve o processo de restauração da democracia na Espanha. Desse período até 2011, houve apenas 4 prefeitos (Narcís Serra, Pasqual Maragall, Joan Clos e Jordi Hereu). Em maio de 2011, os socialistas são derrotados e o partido Convergència i Unió – que havia comandado a Generalitat entre 1980 e 2003 e retomado o comando em 2010 – liderado por Xavier Trias assume a prefeitura.

européia com maior número de visitantes (depois de Londres, Paris, Roma e Madri). Criava também grandes projetos de renovação urbana como 22@, que eram exaltados por uns, mas criticados por outros por permitirem a gentrificação. Desta forma, acentuam-se algumas políticas de aproximação entre vizinhos e reforça-se o “comércio de proximidade”, potencializando eixos comerciais nos bairros e reformando antigos mercados municipais. Muitos equipamentos públicos são criados como escolas, centros de serviços sociais e bibliotecas (Martí-Costa et al, 2012).

É no contexto desta quarta fase que estará baseada a análise, buscando entender os objetivos e a forma de operacionalização de alguns programas e serviços criados ou potencializados entre 2005 e 2011. Mais especificamente, a análise inicia-se a partir do Plano Municipal de Inclusão Social 2005-2010. O documento oficial aponta algumas das características do processo de exclusão social: tem uma dimensão estrutural, mas é sobretudo contextual e relativa; é dinâmica; e tem múltiplas causas e expressa-se em dimensões diversas. Mas o mais importante é afirmar que essa exclusão pode ser abordada por políticas públicas.

No Plano estão explícitos quais os serviços sociais que devem ser prestados pela prefeitura e quais os programas de inclusão vinculados a eles. Dentre os chamados *serviços sociais de atenção primária*, há: rede básica de atenção social primária, serviços de atenção domiciliar, serviços de atenção às urgências sociais, serviços de acesso à habitação e inserção laboral de pessoas em risco de exclusão e serviços de cobertura das necessidades básicas e de atenção a pessoas sem teto. Nos *serviços de atenção especializada* existem: serviço de infância e adolescência em risco, serviços de atenção às pessoas com deficiência, serviços de atenção a idosos frágeis, serviço de acolhida, imigração e interculturalidade. Em termos de recursos financeiros investidos em 2005 foram gastos quase 56 milhões de euros, sendo que a atenção primária representou 63,9% do total e a atenção especializada, 36,1%.

Desde esse início e até hoje, Barcelona possui um “catálogo de serviços sociais” que pode ser acessado por qualquer cidadão. Dependendo da situação econômica e social em que o mesmo encontra-se, ele será direcionado para alguns dos serviços oferecidos. O Quadro 2 a seguir, mostra todos os serviços públicos sociais oferecidos pelo governo municipal.

Chama a atenção o número de serviços voltados à população idosa. Em entrevista realizada na sede da prefeitura, Ricard Gomà afirmou que isso é necessário em função do grande número de pessoas idosas em Barcelona. Ainda mais porque parte significativa delas mora sozinha. De acordo com o departamento de estatística da prefeitura, em 2011 17,3% dos homens e

24,1% das mulheres tinha 65 anos ou mais. A cidade conta ainda com mais de 55 mil pessoas com idade acima de 85 anos, o que corresponde a 3,4% do total da população.

Quadro 2: Serviços oferecidos no “catálogo de serviços sociais”

População Atendida	Serviços Públicos sociais
População em geral (9 serviços)	Servicio de Atención Social Básica a Personas y familias; Servicio de Atención a las Urgencias Sociales; Servicio de Atención a las Emergencias Sociales; Servicio de Gestión de conflictos de ámbito social en el espacio urbano; Atención y apoyo grupal; Proyectos de acciones comunitarias en el marco de los servicios sociales básicos; Los Bancos del Tiempo; Servicio de información y orientación para la defensa del derecho a la igualdad de las personas; Servicio de exención del pago de la deuda de la factura del agua.
Infância e adolescência (7 serviços)	Servicio Especializado de atención a la infancia y a la adolescencia (SEAIA); Servicio de Acción Socioeducativa a partir de la calle; Servicio de detección e intervención con menores extranjeros sin referentes familiares; Servicio de familias colaboradoras; Casales infantiles, espacios de adolescentes y ludotecas infantiles; Vacaciones de verano; Servicio de atención precoz a la pequeña infancia
População imigrante (4 serviços)	Servicio de Atención a inmigrantes, extranjeros y refugiadas (SAIER); Sesiones informativas de acogida y acompañamiento para personas recién llegadas a Barcelona; Servicio de acompañamiento al reagrupamiento familiar: Programa Nuevas Familias
Atenção ao dependente (7 serviços)	Solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones vinculadas; Reclamación sobre la solicitud de valoración del grado de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones vinculadas; Servicio de Atención Domiciliaria; Servicio de Teleasistencia; Sistema de Alertas para la localización de personas con deterioro cognitivo; Comidas a domicilio; Ayudas técnicas para adaptación al hogar. Productos de soporte
Pessoas com deficiência (4 serviços)	Servicio de atención al público para personas con discapacidad; Equipo de asesoramiento laboral (EAL); Transporte especial; Servicio municipal de asistente personal
Idosos (11 serviços)	Casales y espacios municipales de personas mayores; Programa Vivir y Convivir; Viviendas con servicios para las personas mayores; Servicio de Acompañamiento a domicilio a la personas mayores; Estancias temporales en residencias para personas mayores (Respiro); Servicio de Acogida diurno para personas mayores; Servicio de Acogida residencial para personas mayores; Servicio de Acogida de urgencia para personas mayores (SAUV); Servicio Comidas en Compañía; Tarjeta rosa; Proyecto Radars
Jovens (2 serviços)	Servicio de información y asesoramiento para jóvenes; Servicio de asesoramiento académico para jóvenes
População vulnerável (14 serviços)	Renta Mínima de Inserción (RMI); Servicio de Almacén y Custodia de bienes por desahucio judicial; Servicio de Apoyo a la Inserción socio-laboral; Servicio de Apoyo a la Inserción socio-laboral; Servicio Banco de Alimentos; Servicio de Cobertura de las necesidades básicas. Servicio de higiene; Servicio de soporte para el acceso a la vivienda de alquiler privado y social; Servicio de mejora y mantenimiento del hogar; Servicio de Atención y Apoyo a personas sin techo (SIS); Servicio de Acogida residencial temporal de personas sin techo; Servicio de Acogida diurno para personas sin techo; Servicio de Atención Social para Población Itinerante Galaico Portuguesa; Servicio de viviendas temporales con soporte socioeducativo; Ayudas orientadas al soporte económico de inclusión
Mulheres (4serviços)	Servicio de Información y Atención a las Mujeres (PIAD); Equipo de Atención a la Mujer (EAD); Servicio de Atención a niñas y niños que han sufrido violencia machista (SAN); Servicio Municipal de Acogida de Urgencia por Violencia Machista

O destaque negativo fica pelo pequeno número de programas voltados à juventude. Algumas entrevistas realizadas no período de estágio doutoral no IGOP²³ com técnicos do governo municipal e da comunidade autônoma que são responsáveis pela área de juventude, constataram a fragilidade das políticas públicas para esse segmento da população. Fato preocupante dado os altíssimos percentuais de desemprego entre jovens na Espanha atualmente.

Dentre as políticas que chamaram a atenção no período, destaca-se o *Servicio de Atención y Apoyo a personas sin techo* (em português, Serviço de Atenção e Apoio a pessoas sem teto). Os serviços de acolhida, tratamento e orientação são realizados por equipes especializadas com suporte médico, jurídico e psicológico. Essa questão mobilizava uma rede de entidades²⁴ que realizavam trabalhos e buscavam compartilhar conhecimentos e experiências sobre essa população. Em novembro de 2011, estimava-se que havia 2.791 pessoas sem casa na cidade, o que representa aumento de 32,1% em relação à contagem realizada em 2008.

Os esforços desse serviço visava tornar realidade a campanha de sensibilização denominada “*Imagina un 2015 sense ningú al carrer*” ou, em português, “Imagina um 2015 sem ninguém na rua”.

Interessa também explicar que há programas que são realizados no âmbito de relações inter-governamentais. Um exemplo disso é a *Renta Mínima de Inserción* (em português, Renda Mínima de Inserção) que é implementado em toda a Catalunha, como parte do Sistema Público de Serviços Sociais. Trata-se de um programa de transferência de renda com condicionalidade, já que os beneficiários precisam participar das atividades que compõem o Programa de Inserção. Pela Lei 7/2011, o teto do benefício é o salário mínimo interprofissional, que corresponde a 641,40 euros por mês. O beneficiário pode receber a renda mínima por até sessenta meses.

É óbvio que o custo de manutenção de todos esses serviços é grande. Gomà e Godàs (2009) afirmam que o orçamento municipal vinculado às políticas de inclusão social naquele ano ultrapassava 118 milhões de euros. E vinha aumentando significativamente por ano. Os autores citam que entre 2004 e 2008 houve incremento de 88,1%. Mas o resultado também

23 Estas entrevistas foram realizadas durante a participação do autor como colaborador da pesquisa Recercaixa “*Repensant el Concepte de Treball. Quines Ocupacions per a quins joves? Trobar feina o crear feina?*”, desenvolvida pela equipe do IGOP-UAB sob a supervisão de Joan Subirats.

24 Essa rede de entidades nasce a partir do Acordo Cidadão por uma Barcelona Inclusiva, criada em abril de 2006 e assinada por 235 entidades, instituições, empresas e universidades. Em 2012, mais de 490 entidades estavam comprometidas com os termos do Acordo.

parece muito bom, segundo eles, pois aproximadamente 110 mil pessoas saíram da situação de exclusão social, a partir do atendimento e orientação pelas trajetórias de inclusão.

Com a mudança de governo e a crise espanhola que se agravava durante a pesquisa em Barcelona, havia muitas dúvidas sobre a continuidade de muitas destas políticas. Imagina-se com os cortes de gastos públicos em programas sociais anunciados pelos governos da Espanha e Catalunha durante todo o ano de 2012, a situação tenha piorado. Mas é importante frisar que a piora é bastante temerária, uma vez que a desigualdade vem aumentando consideravelmente e o número de pessoas em situação de risco de exclusão social também. Os indicadores da Eurostat mostram que em 2008, a Espanha tinha o Gini 0,313 e a média dos 27 países da União Europeia tinha 0,308. Em 2011, o Coeficiente de Gini do país subiu para 0,34. Isso significa que, entre 2008 e 2011, a desigualdade na Espanha aumentou 8,63%, enquanto na Europa caiu 0,32%. O resultado espanhol é o terceiro pior desse período, atrás apenas da Dinamarca (Gini, em 2011, de 27,8) e da Croácia (0,31 no mesmo ano).

Em Barcelona, a desigualdade entre os bairros também aumentou muito nesse período. Analisando a distribuição territorial da renda familiar em Barcelona, divulgada pelo Departamento de Estatística da prefeitura municipal, esse aumento impressiona. Entre 2008 e 2011, a renda média de uma família de Pedralbes cresceu 24,1%, enquanto em Can Peguera, decaiu 35,7%.

Considerando esse decréscimo de renda num dos bairros mais pobres da cidade, a situação de exclusão social tende a tornar-se mais grave. É nesses momentos de crise que a atuação governamental é mais urgente evitando a piora na situação dos cidadãos. As políticas sociais criadas em Barcelona nos últimos anos poderia ajudar a remediar ou amenizar esses processos de crescimento do desemprego e aumento da pobreza. Mas com as promessas de corte nos gastos públicos sendo confirmadas, a realidade social da cidade parece caminhar para uma condição preocupante para toda a população.

O papel dos governos locais no desenvolvimento

A origem do debate sobre crescimento e desenvolvimento econômico pode ser atribuída a Adam Smith, que explicou, em 1776, os fatores que levavam ao crescimento da riqueza nos países. Ao explicar o funcionamento do mercado e, principalmente, como a redução do custo médio de produção, por meio da divisão do trabalho e dos consequentes ganhos de escala,

permitiria o aumento do lucro, Smith mostra que a expansão dos mercados geraria aumento de emprego e renda. Esse aumento do emprego e da renda média determinaria o crescimento do país.

Em 1817 David Ricardo aponta que, para o crescimento de suas atividades econômicas, os países deveriam adotar o livre comércio. Ao tratar das “vantagens relativas” que determinados países possuem na produção de alguns bens, em detrimento das “vantagens absolutas”, Ricardo defende que os países deveriam dedicar-se à produção daqueles bens ou produtos cujas vantagens comparativas de custo fossem favoráveis. E, com o livre comércio, comprariam os demais bens dos países capazes de produzi-los com menor custo. Para o economista, se todos os países adotassem esse comportamento, aumentaria a produtividade total dos fatores (terra, capital e trabalho), o produto global e o bem-estar da população, o que gera maior desenvolvimento econômico para todos (Souza, N., 2009).

Aproximadamente cento e trinta e cinco anos depois de *A Riqueza das Nações*, Schumpeter diferencia crescimento e desenvolvimento econômico. Mas, entre 1930 e final dos anos 70, essa diferenciação não era muito comentada, uma vez que a noção de progresso estava diretamente relacionada com o crescimento. No entanto, crises ambientais, econômicas e sociais mostraram a fragilidade desse modelo. A partir daí, centros de pesquisa como o Banco Mundial e a CEPAL foram forçados a direcionar, mais ainda, parcelas importantes dos seus estudos para a temática do desenvolvimento. Para Boisier (2001), as reflexões e os estudos empíricos promovidos pela ONU, e principalmente pela CEPAL, sempre tiveram como tema preferencial o desenvolvimento.

Em 1990 a CEPAL publica importante documento em que afirma, logo no início, que, para os Estados membros terem uma concepção atualizada de desenvolvimento deveriam objetivar: crescer, melhorar a distribuição de renda, consolidar os processos democráticos, adquirir maior autonomia, criar condições para deter a deterioração ambiental e melhorar a qualidade de vida de toda a população (CEPAL, 1990).

Flammang (1979) procura identificar os diferentes conceitos de *crescimento* e *desenvolvimento* na literatura acadêmica. Analisa nove abordagens possíveis para ambos e sugere que, para a maioria dos estudos, crescimento econômico é um processo de aumento simples, trazendo “mais do mesmo”, enquanto desenvolvimento econômico é um processo que envolve mudança estrutural, num viés diferente do anterior. Para ele, a redistribuição de renda implica numa alteração da estrutura da sociedade e é, por isso, considerado um processo de desenvolvimento. Afirma que crescimento e desenvolvimento são processos diferentes,

concorrentes a princípio, mas complementares no longo prazo.

O autor faz três perguntas importantes sobre esses diferentes conceitos.

A *primeira* é se qualquer mudança estrutural pode ser qualificada como desenvolvimento econômico. A resposta é afirmativa. Sendo assim, questiona-se a possibilidade de distinção entre o “bom” desenvolvimento e o “mau” desenvolvimento. Para o autor, essa distinção dependerá do respondente: se estiver entre os ganhadores (ou beneficiários), a ideia do “bom” desenvolvimento prevalecerá; se estiver entre os perdedores (ou prejudicados), será o “mau” desenvolvimento.

A *segunda* pergunta do autor é: quanta mudança estrutural é necessária para ser considerada desenvolvimento? Reconhecendo que não há meios de medir “cientificamente” todas as mudanças na estrutura da sociedade, principalmente porque muitas delas são qualitativas, propõe-se uma hierarquia de nichos, de crescimento e desenvolvimento: micro-desenvolvimento, no nível individual ou da comunidade; e macro-desenvolvimento, no nível da indústria ou do setor econômico.

A terceira pergunta de Flammang (1979): considerando que mudanças estruturais ocorrem e que elas podem ser boas ou más, os resultados são previsíveis, uniformes e refletidos em outros aspectos da sociedade? A resposta do autor é que, normalmente, não há padrões aleatórios e desconectados. Os resultados, portanto, tendem a ser previsíveis, unificados e penetrantes na sociedade. E, segundo ele, é possível afirmar que há um “sistema” no desenvolvimento econômico.

Vázquez Barquero (1993) afirma que, no período dominado pelos métodos fordistas de produção, às economias locais restava o papel de aspirar a receber grandes plantas industriais, capazes de dinamizar as atividades na localidade. No entanto, com os ajustes de reestruturação produtiva, essa possibilidade tornou-se menor. As economias locais precisaram, assim, abandonar atitudes passivas de apenas aguardar solução externa para seus problemas e passaram a buscar saídas próprias.

Analisando a situação na Espanha e na Europa, o autor conceitualiza esse comportamento como uma resposta das comunidades locais frente à ausência de políticas centrais que permitiriam enfrentar com eficácia os desafios que a reestruturação produtiva impôs. Para o autor, essa mudança ocorreu nos anos 1980:

El desarrollo económico local se convierte, durante los años ochenta, en estrategia de desarrollo territorial dominante. Há quedado atrás la época en que economía era una cuestión que sólo afectaba a las decisiones de la

administración central del Estado y de las grande empresas y en que los administradores locales sólo se preocupaban de gestionar los servicios públicos y de corregir los impactos espaciales y urbanísticos de las actuaciones económicas (VÁZQUEZ-BARBERO, 1993, p. 219)

O autor afirma ainda que as estratégias, os objetivos e as ações eram diferentes em cada cidade devido às características específicas do processo de ajuste de reestruturação produtiva, embora os agentes promotores fossem os administradores públicos locais apoiados por outras administrações, como a Comunidade Europeia. Os objetivos finais, no entanto, eram semelhantes: desenvolvimento e reestruturação do sistema produtivo, aumento do emprego no âmbito local e melhora de vida da população. Essa nova política econômica local se baseava na teoria que propõe que o crescimento econômico não precisa necessariamente ser polarizado difuso, pode cuidar do desenvolvimento de um território, utilizando o potencial nele existente.

Albuquerque (1997) distingue três tipos de iniciativas locais, que surgiram nos países desenvolvidos nas duas décadas anteriores ao texto, como formas flexíveis de adaptação às mudanças estruturais.

No início dos anos 80 aparecem as iniciativas locais de emprego (ILE) para lidar com o aumento do desemprego estrutural. A partir dos municípios surgem ações voltadas para a criação de emprego, como a formação de pequenas empresas individuais ou cooperativas para a execução de determinadas atividades; constituição de redes de ajuda no estabelecimento de atividades produtivas para populações socialmente excluídas; constituição de observatórios do mercado de trabalho local; elaboração de bases de dados sobre o emprego, entre outras. O autor lembra que estas ações buscavam definir, com a maior precisão possível, os itinerários pessoais – experiência semelhante à de Barcelona, explicada anteriormente – na busca por emprego.

Do segundo tipo são as iniciativas de desenvolvimento empresarial (IDE), para complementar as ILEs, buscando valorizar o papel social da pequena empresa, reconhecendo nelas importância para a criação de emprego e renda e crescimento econômico territorialmente mais equilibrado. São ações que promoviam, segundo o autor, valores culturais favoráveis ao espírito empreendedor, a criatividade e a aceitação do risco. O estímulo ao surgimento de empresas também visava atingir grupos tradicionalmente excluídos dessas posturas e práticas empresariais, como desempregados, mulheres, jovens ou imigrantes.

Albuquerque (1997) considera que o terceiro tipo de iniciativas de desenvolvimento local

(IDL), representa um passo adicional para os dois tipos anteriores. O objetivo é coordenar as demais iniciativas locais que estão dispersas no território, como as que buscam a geração de empregos ou o estímulo às empresas. A ênfase não está apenas em indicadores quantitativos de resultados, mas em aspectos qualitativos e extraeconômicos (sociais, culturais e territoriais). As buscas por soluções partem do âmbito territorial, através do melhor aproveitamento dos recursos endógenos existentes e da vinculação em redes dos diferentes atores socioeconômicos locais. Os componentes principais das IDLs são: qualificação dos recursos humanos; construção de redes e institucionalidade para fortalecer os mercados; fomento às MPEs e criação de novas empresas; construção de entornos inovadores em nível territorial; importância de fatores intangíveis como elementos de êxito das iniciativas; níveis de qualificação, qualidade e flexibilidade dos recursos humanos que permitam enfrentar as mudanças estruturais, também com capacidade de gestão empresarial para inovar, resolver problemas, negociar e estabelecer acordos de cooperação (Albuquerque, 1997).

A importância das pequenas empresas no desenvolvimento local é abordada por Almeida (2002). Para ele, o debate sobre uma nova economia, baseada em pequenos empreendedores, pequenos negócios e em maior cooperação, é, muitas vezes, considerado capaz de evitar a concentração e, assim, reduzir as desigualdades. Essa apologia seria um contraponto à teoria econômica hegemônica durante a maior parte do século XX: o neoclassicismo. A defesa dos pequenos empreendimentos não está baseada na sua eficiência econômica, mas na sua eficácia social, já que em virtude da baixa intensidade de capital, seriam capazes de gerar grandes quantidades de empregos e também melhor redistribuição de renda.

Para o autor, a teoria econômica mudou sua visão sobre as pequenas empresas a partir dos anos 1980 por quatro razões. A primeira é que as grandes empresas enfrentaram processos de *downsizings* e terceirizações, buscando a racionalização da produção e redução da mão-de-obra em função dos avanços tecnológicos. As novas empresas, que surgiram para prestar serviços às grandes, foram elogiadas por sua flexibilidade e inovação. A segunda é que, com o desemprego estrutural e tecnológico, as pequenas empresas e os “empreendedores” tornaram-se alternativa para a redução das altas taxas de desocupação em muitos países. A terceira foi o aumento da influência do método de produção conhecido como *toyotismo* – em substituição ao *fordismo* –, que prevê uma cadeia industrial de médias, pequenas e microempresas bem articuladas e cooperando entre si para evitar estoques de insumos e produtos. E a quarta é a redescoberta, pela teoria econômica, das possibilidades que os distritos industriais, ou *distritos marshallianos*, através do envolvimento de pequenas empresas localizadas em uma

mesma área e atuando conjuntamente, teriam para a eficiência econômica. Um caso clássico desses distritos é a região da Emilia-Romanha, na Itália.

Essas quatro razões, com sua combinação de eficiência econômica e eficácia social, mudaram a visão da teoria econômica sobre o papel das pequenas empresas no processo de desenvolvimento. Além disso, enquanto nos países desenvolvidos a pobreza estava associada ao desemprego, nos países subdesenvolvidos a pobreza estava associada também a uma enorme gama de ocupações exercidas informalmente. E essas atividades informais eram importante fator de melhoria da qualidade de vida das populações mais pobres, uma vez que geravam empregos para esses trabalhadores (Almeida, 2002).

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) colocam a questão das dimensões do desenvolvimento. Dentre as dimensões quantitativas, destacam-se: crescimento per capita do PIB, número de empregos criados ou preservados, novos projetos de investimentos garantidos ou novas empresas instaladas. Nessa análise as mudanças podem ser medidas em termos absolutos ou relativos. Já a dimensão qualitativa – tornada mais importante nos anos recentes – foca preocupações mais subjetivas sobre o desenvolvimento, como a sustentabilidade econômica, social e ambiental, o tipo e a qualidade dos trabalhos criados, a integração dos investimentos, e o potencial de crescimento e os setores das firmas que estão sendo instaladas.

Nesse contexto, importa lembrar que no início da década de 90 o PNUD começou a publicar os Relatórios de Desenvolvimento Humano, em que listava variáveis para medir o bem-estar da população, que diferenciava de crescimento econômico. Para Nali de Souza (2009), os modelos que enfatizam a acumulação de capital estavam equivocados porque a expectativa de que o aumento da renda oriunda do crescimento econômico geraria melhora nos padrões de vida, distribuindo diretamente a renda entre os proprietários dos fatores de produção, não se confirmou. Para o autor, uma definição mais completa de desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, das instituições e das estruturas produtivas. Assim, torna-se fundamental saber como a renda está sendo distribuída, os motivos que levaram ao seu crescimento – construção de habitações populares ou de equipamentos militares – e se ela reflete melhoras na saúde, na educação e no bem-estar da população (Souza, N., 2009).

Uma das críticas feitas ao PIB per capita era a de não considerar a questão da desigualdade na geração da renda, uma vez que, por se tratar de uma medida média, em nada importava o fato de todo um conjunto de riquezas ter sido gerado e estar em posse de uma ou poucas pessoas, ou ter sido criado e distribuído de maneira mais equânime em todo o conjunto da sociedade. Surge, então, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como alternativa ao PIB per

capita. Na composição do IDH, os estudos desenvolvidos por Amartya Sen tiveram muita importância, principalmente por considerar como desenvolvimento humano a capacidade do indivíduo de efetivar suas escolhas (Sen, 1993; Sen, 1999). Ou seja, um conceito bem mais amplo do que o anterior.

Embora com a presença importante da ONU e do PNUD, ainda há pouca clareza na literatura sobre o significado de “desenvolvimento local”, prevalecendo a polissemia. Ainda que o conceito de desenvolvimento seja polissêmico, uma definição interessante é dada por García-Docampo (2007), que ao analisar importantes economistas que trabalham com o tema, como Kuznets, Arrow, Lewis e Solow, conceitua que desenvolvimento é igual a “crescimento mais algo”, e que este “algo” é a igualdade. Completa afirmando que o crescimento econômico que repercuta em toda a população será o “desenvolvimento apropriado” (*desarrollo idóneo*, na versão original).

Boisier (2001) também menciona essa polissemia e afirma que ela traz um caráter cartesiano de especialização funcional do conceito. Surge assim, para o autor, uma proliferação de “desenvolvimentos”: desenvolvimento territorial, desenvolvimento regional, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, desenvolvimento de “baixo para cima” (ou na sua contrapartida, de “centro para abaixo”), entre outros. Para ele, os adjetivos tornam-se redundantes e tautológicos, uma vez que repetem ideias já inseridas no conceito de desenvolvimento.

Fischer (2002) retoma que há dois sentidos e significados no conceito de desenvolvimento: um, orientado para a competição, e outro para a cooperação ou solidariedade. No primeiro, a ideia é de “trama produtiva”, que remete ao conceito de interorganização orientada para a competitividade. Prevê-se, assim, uma articulação entre agentes, atividades e tecnologias. No segundo significado estariam estratégias de economia solidária e voltadas à ampliação da cidadania.

García-Docampo (2007) ressalta que, mesmo com muitos avanços, a noção de “desenvolvimento local” ainda pode ser caracterizada como uma situação de “debilidade teórica”, uma vez que ainda não há um marco consensual e sólido sobre o significado de desenvolvimento local. Afirma que os exercícios práticos profissionais não foram satisfatórios e, por isso, há a necessidade de um *corpus* que alimente a *praxis*. E invoca a máxima de que “não há nada mais prático do que uma boa teoria”.

Boisier (2001) afirma que há bastante confusão na literatura relacionada com

desenvolvimento local por dois motivos. Trata-se, primeiramente, de uma “prática sem teoria”. Mas também há, pelo menos, três matrizes de origem do conceito: como expressão de lógica de regulação horizontal, refletindo a dialética centro-periferia; como resposta, principalmente na Europa, à crise macroeconômica e aos ajustes estruturais; e como um debate sobre o local/global num contexto de globalização mundial. Para o autor, muitos dos erros práticos provêm da má combinação de instrumentos que não consideram esses três tipos de racionalidade. E lembra como instituições e práticas pensadas para o contexto europeu foram aplicadas na América Latina, que possuem problemas distintos.

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) dizem que não há uma compreensão homogênea nem acordos sobre o significado de desenvolvimento de ou para localidades e regiões. Os autores relembram o trabalho de Houghton e Counsell (2004), que incorpora questões como redução das desigualdades sociais, promoção da sustentabilidade ambiental, estímulo à governos e governanças inclusivas e reconhecimento da diversidade cultural, nas definições de desenvolvimento local e regional.

Para García-Docampo (2007), a concepção hegemônica das iniciativas de desenvolvimento local, na década de 80, tinha um caráter “empresarial”, focada em empreendedores locais e na ativação dos recursos endógenos, mas, na prática, excessivamente dependente de recursos exógenos e de políticas subvencionadas. Na década de 90 foram adicionados os conceitos de equidade, sustentabilidade e participação. Para o que mais interessa a esta tese, a equidade, o autor afirma que há três sentidos diferentes para um desenvolvimento igualitário. O primeiro é que não basta que a riqueza e o bem-estar sejam gerados para alguns, mas sim para a maioria ou, preferencialmente, para todos. O segundo é que as políticas de desenvolvimento devem ser solidárias e potencializar o crescimento de outras entidades locais, abandonando a lógica de rivalidade imposta por estratégias de marketing, que visam a competição entre territórios pelo melhor “pedaço do bolo”. E o terceiro, que as políticas devem ser aplicadas em países do Terceiro Mundo, e não em regiões mais atrasadas do primeiro mundo, de forma que se aproximem.

Para Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006), experiências passadas mostram que a mera reprodução das mesmas em diferentes contextos gerou pequeno impacto em várias localidades. Os autores chamam essas experiências de “*traditional top-down policies*”. Buscavam atingir o desenvolvimento econômico basicamente por meio de políticas baseadas na oferta, focando na provisão de infraestrutura e na atração de indústrias e de investimentos diretos estrangeiros. A lógica dessa escolha é que o acesso a essas empresas geraria um tecido

industrial dinâmico para as empresas locais existentes e geraria transferências tecnológicas para muitas áreas atrasadas. O Quadro 3 mostra como os autores diferenciam essas políticas tradicionais da ideia de desenvolvimento local e regional:

Quadro 3: Top-down and bottom-up local and regional development approaches

Traditional development policies	Local and regional development
1. Top-down approach in which decisions about the areas where intervention is needed are taken in the national centre	1. Promotion of development in all territories with the initiative often coming from below
2. Managed by the national central administration	2. Decentralised, vertical cooperation between different tiers of government and horizontal cooperation between public and private bodies
3. Sectoral approach to development	3. Territorial approach to development (<i>local milieu</i>)
4. Development of large industrial projects, that will foster other economic activity	4. Use of the development potential of each area, in order to stimulate a progressive adjustment of the local economic system and the changing economic environment
5. Financial support, incentives and subsidies as the main factor of attraction of economic activity	5. Provision of key conditions for the development of economic activity

Fonte: Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006), p. 17

Para Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006), ao adotar estratégias de desenvolvimento regional e local ao invés de programas de desenvolvimento tradicionais, há vantagens econômicas e sociais. Dentre as sociais, os autores destacam: o empoderamento das sociedades locais e a geração de diálogo local, estimulando maior autonomia às pessoas e postura mais proativa em relação ao desenvolvimento sustentável e aos próprios futuros econômicos, sociais e políticos; mais transparência, *accountability* e fomento ao desenvolvimento da sociedade civil local. Nas vantagens econômicas, destacam: ao integrar a atividade econômica no território, utilizando as condições específicas e vantagens comparativas da localidade, o crescimento torna-se mais sustentável e os empregos mais capazes de lidar com as mudanças no ambiente econômico global; a melhoria generalizada da qualidade dos trabalhos, como resultado do envolvimento de *stakeholders* locais e do enraizamento da atividade econômica no território.

Para Vázquez-Barbero (1993), uma questão crucial do desenvolvimento local é definir com clareza quais os objetivos prioritários, para escolher os instrumentos mais adequados para alcançá-los. O autor destaca ações cujos objetivos são a criação e o desenvolvimento de empresas e a introdução de inovações nos sistemas produtivos locais. Ele afirma que os problemas sociais são importantes, mas que, na estratégia de buscar a criação de sistemas

locais e regionais mais competitivos e eficientes, é necessário diferenciar os problemas sociais e econômicos. Para o autor, lidar com eles requer instrumentos diferentes.

Brugué & Gomá (1998b) afirmam que uma iniciativa local que pretenda estimular os recursos estratégicos do território devem estar articulados aos seguintes pontos: definição estratégica de uma trajetória de desenvolvimento capaz de aproveitar as oportunidades da globalização econômica; potencialização e aproveitamento das redes de cooperação formadas pelos mais diversos atores econômicos locais; priorização de recursos intangíveis, como a formação, as comunicações e a inovação tecnológica; conhecimento dos mercados e desenvolvimento de linhas de acesso aos mesmos a partir de vantagens competitivas próprias; e geração de um clima local favorável aos negócios, potencializando os atrativos do território e articulando adequadamente as políticas econômicas e sociais.

Ao trazerem a ideia de promoção econômica local (PEL), Brugué e Gomá (1998b) listam os objetivos principais: o crescimento, a estabilidade, a competitividade e orientação. E os relacionam com políticas ou linhas de atuação capazes de facilitar sua obtenção, conforme o quadro 4:

Quadro 4: Instrumentos e linhas de atuação na promoção econômica local

Objetivos	Linhas de atuação
1. Estimular o crescimento da economia local	Políticas de promoção empresarial e ocupacional
2. Diminuir a vulnerabilidade da economia local frente às forças externas do mercado	Políticas destinadas a fomentar o potencial da comunidade e o desenvolvimento territorial
3. Assegurar a competitividade da oferta econômica local	Conseguir posições vantajosas em termos de infraestrutura, formação, ambiente de negócios, etc
4. Gerar orientação: liderança e objetivos a médio e longo prazo	Articular um projeto estratégico e organizar a cooperação público-privado

Fonte: Brugué & Gomá, 1998b, p. 128

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) afirmam que cada localidade é particular, com suas histórias, instituições e outras características que moldam seus ativos econômicos e trajetórias, perspectivas sociais, preocupações ambientais, políticas, culturas, etc. Essas particularidades, para os autores, são importantes material e simbolicamente para definir o desenvolvimento local e regional. Mas ressaltam que diferentes localidades e regiões podem compartilhar histórico de desenvolvimento e desafios similares, além de ocuparem posições em um mundo cada vez mais integrado e interdependente. O reconhecimento das diferenças e diversidade

não precisa, portanto, traduzir-se em “definições egoístas, paroquiais e introspectivas” de desenvolvimento local e regional.

Para Bandeira (1999), esse desenvolvimento local deveria ser tratado como um processo de articulação, coordenação e inserção dos empreendimentos privados, individuais e comunitários. E deve buscar um novo modelo de integração socioeconômica, de reconstrução do tecido social e de geração de renda.

Vázquez-Barquero (1993) apresenta um importante ponto de vista sobre o desenvolvimento local, focando sua pesquisa nas cidades de médio porte espanholas. Segundo o autor, no começo da década de 90, as cidades médias tornaram-se muito mais complexas, porque seu sistema produtivo estava cada vez menos baseado nas atividades agrárias e cada vez mais na indústria e serviços. Os empresários perceberam o valor do território e da cultura local no momento de tomada de decisões sobre investimentos, e assim o interesse pelas cidades médias em áreas não-metropolitanas cresceu, inclusive o das empresas multinacionais. Esses espaços não-metropolitanos passaram a abrigar muitas iniciativas de promoção dos ajustes necessários para um modo de produção mais flexível, nesse período pós-fordismo.

Apesar das muitas diferenças, as 258 experiências de desenvolvimento local espanholas, catalogadas pelo autor no início dos anos 90, tinham características em comum. Surgiram de forma espontânea, buscando favorecer os processos de ajuste produtivo em uma escala local, pretendiam evitar o crescimento do desemprego e favorecer um aumento do nível de vida da localidade. Nesse levantamento não há instrumentos utilizados sistematicamente em todas as iniciativas, prevalecendo o “método” da tentativa e erro (Vázquez-Barquero, 1993).

Com a percepção de que algumas localidades brasileiras possuem características ou, pelo menos, desafios semelhantes, Christoffoli (2008) aponta que, nos últimos anos, várias metodologias e concepções de desenvolvimento local foram criadas. Algumas obtiveram destaque, como o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), o Desenvolvimento Local Sustentável (DLS) e os Arranjos Produtivos Locais (APLs). Fischer (2002) traz dez críticas e restrições comumente associadas aos processos dessa metodologia. Destacam-se: o desgaste conceitual, que gera um esvaziamento da ideia; a construção “externa” das estratégias, por parte de governos, ONGs e outros atores; fragilidades metodológicas nas intervenções; superposição de programas e projetos de diferentes instituições; e inexistência ou inadequação de avaliações de processos, resultados e impactos.

Silveira (2002) destaca quatro estratégias metodológicas para apoiar o desenvolvimento local no Brasil, no início do século XXI²⁵.

A primeira, Estratégia da Comunidade Ativa, inserida dentro do Programa Comunidade Solidária liderado pela ex-primeira dama federal Ruth Cardoso, buscava o desenvolvimento local em municípios de pequeno porte por meio da participação de instituições capacitadoras.

A segunda é a Metodologia Gespar – Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local, que teve início em 1993 com o projeto Banco do Nordeste / PNUD e que funcionou até 2000, abrangendo processos de desenvolvimento empresarial, institucional e comunitário.

A terceira são as Agendas 21 locais, processo de planejamento participativo implementado em diversas partes do mundo. Tem como objetivo promover a participação em todas as etapas do processo e integrar programas e projetos já existentes, com foco no desenvolvimento sustentável.

A quarta é o Projeto de Cooperação Sudene / PNUD, iniciado em 1999, que previa a implantação de um Sistema de Informação para a Gestão e também de planos municipais de desenvolvimento.

Em todas as estratégias a participação popular é fundamental. Mas Bava (2003) anota que os muitos atores coletivos da sociedade civil possuem interesses diferentes. O conflito está presente nas relações. O plano local não é um território homogêneo com interesses comuns unindo a comunidade. Trata-se de espaço onde os mecanismos de poder são reproduzidos e os interesses das elites, traduzidos em políticas públicas, promovem a desigualdade social e a pobreza. Não corresponde à:

ideia ingênua de que o desenvolvimento local seja uma possibilidade decorrente de uma conjugação de esforços da comunidade (de um conceito de comunidade na qual seus integrantes não se diferenciam, parecendo que todos têm os mesmos interesses e objetivos), que bastaria impulsionar uma aproximação, uma aliança entre estes atores locais, para que se dessem as condições para o desenvolvimento (BAVA, 2003, p. 23)

Além das estratégias metodológicas, várias experiências, em diversas localidades do país, foram estudadas e analisadas, no final do século passado. Para Tenório (2007), o desenvolvimento passou a ser discutida pelo viés do “local” a partir da década de 90, com a preocupação de criar iniciativas a partir de características, vocações e apelos próprios daquele

25 Mais recentemente, outro programa ganhou bastante destaque dentro das iniciativas de desenvolvimento local. O Territórios da Cidadania foi lançado no final da primeira década do século, pelo o governo federal, como estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

contexto. Segundo Bava (2003), o “mito” do desenvolvimento não se confirmou nos trinta últimos anos do século passado, os países pobres não conseguiram romper com a situação de privação. Com isso, novas formulações foram propostas, evitando as abordagens macro-estruturais e remetendo aos governos locais as políticas de combate à pobreza.

Christoffoli (2008) aponta que muitas das metodologias de desenvolvimento criadas no país nos últimos anos serviram para desviar o debate das reais razões que levam às dificuldades estruturais com que a maior parte da humanidade convive. O autor parece alinhar-se à visão de Oliveira (2002), que remete à noção de desenvolvimento local como um “emplastro de Brás Cubas”, capaz de curar todas as mazelas de uma sociedade pervertida, substituindo-as por comunidades bucólicas e harmônicas. A complexidade da sociedade atual, com seus conflitos inerentes, fica esquecida.

Para Tenório (2007) e Bava (2003) a maioria das iniciativas de desenvolvimento local não surge para complementar projetos de desenvolvimento nacional, surge pela ausência destes. As não-respostas fornecidas pelas políticas nacionais em questões como o acirramento do desemprego e a crise social no plano local forçam o surgimento dessas experiências. Vázquez-Barbero (1993) afirma que a estratégia de desenvolvimento local tem que estar integrada aos sistemas econômicos nacionais e internacionais, porque os problemas sempre são nacionais, na medida em que esferas locais e regionais estão dentro do país.

Ainda sobre a proliferação de experiências, merece destaque o termo “experimentalismo difuso” proposto por Silveira, Bocayuva e Zapata (2001) ao analisar diversos experimentos. Os autores ressaltam o destaque dado a programas voltados à “geração de alternativas de trabalho e renda”. Martins, Vaz e Caldas (2010) apontam que a partir de 1993, com o Brasil em fase por eles caracterizada como “desenvolvimento tardio”, os governos locais foram marcados pela gestão de crises sociais, execução de políticas sociais e de infraestrutura básica. O projeto afasta-se, assim, da cena política e, com condições macroeconômicas adversas, ocorrem tentativas de gerar desenvolvimento na localidade. Num cenário de concentração federal da carga tributária, redução de receitas financeiras dos municípios, aumento na pressão por gastos sociais, expansão do desemprego e reconversão da base econômica, o desenvolvimento local torna-se uma alternativa. Mas dá-se sem embasamento social e conceitual, e com frequência fica reduzido à geração de emprego e de renda na localidade.

Nesse sentido, é interessante apontar o trabalho de Bresler e Santos (2006), que analisaram 672 experiências de governos subnacionais, inscritas nos ciclos de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania (GPC) – iniciativa da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) e

da Fundação Ford com apoio do BNDES – no período de 1996 a 2005. Todas foram inscritas na categoria Desenvolvimento Econômico e Social. Interessa observar que, embora com média de 67,2 experiências por ano, nos anos de 2003 e 2004 mais de 130 experiências foram inscritas nessa área, mostrando a intenção dos governos locais de divulgar ações e projetos na área de desenvolvimento.

Desse levantamento destacam-se os dados referentes à “atividade econômica” e “foco aparente”. Ainda que muitos programas buscassem fortalecer várias atividades, o esforço dos pesquisadores visou encontrar a principal. No resultado, tem-se: várias atividades (23,7%), agropecuária (19%), outros (15,8%), serviços (12,1%), agroindústria (7,4%), comércio (6,7%), turismo (4,3%), aquicultura e pesca (3,9%), artesanato (3,7%), indústria (3,3%) e extrativismo mineral (0,1%). Considerando o “foco aparente”, que é objetivo principal da experiência, e ressaltando que podem ser múltiplos objetivos na mesma experiência, os resultados comprovam o argumento de Martins, Vaz e Caldas (2010): geração de trabalho e renda (49,1%), qualificação de mão de obra (44,4%), cadeia de produção (26,0%), atração e fortalecimento de empreendimentos (22,2%), associações e cooperativas (22,2%), desenvolvimento sustentável (17,1%), outros (15,6%), crédito (10,0%), canais de venda (9,7%) e demanda (3,6%). Anote-se que, em 1996, apenas 19,2% dos programas objetivavam a qualificação da mão de obra. Em 2005, esse número cresceu para 80,4%, tornando-o o mais visado objetivo no último ciclo de premiação do GPC (Bresler e Santos, 2006).

Sobre a qualificação da mão-de-obra, o segundo “foco aparente” mais presente, Dowbor (2010) relembra a necessidade de políticas integradas e coerentes de desenvolvimento. Diz: “não adianta assegurar formação profissional se não houver recursos para investimentos que gerem empregos, assim como não será suficiente o investimento se não houver apoio tecnológico” (Dowbor, 2010, 105-106).

Experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local foram fartamente divulgadas no início do século XXI. O objetivo era inspirar gestores públicos locais para adaptá-las às suas localidades. Mas em alguns casos, os gestores optaram por “copiar” os programas e projetos. Partiam do pressuposto de que, se os problemas e as circunstâncias eram semelhantes, obteriam soluções iguais. Uma das saídas homogêneas para contextos de crise é a estratégia que foi – e até hoje vem sendo – implementada por muitos municípios, a criação de polos industriais ou distritos industriais. Supõe-se que, a partir deles, indústrias de grande ou médio porte instalem-se no município, gerando emprego e renda e estimulando outras atividades econômicas.

Mas Almeida (2002) lembra que os *distritos marshallianos* não surgem do nada. São necessários alguns fatores, ou combinações destes, como tradições culturais, relações de cooperação econômica e social acumuladas ao longo de anos, relacionamento entre universidades e empresas locais, presença de instituições de excelência em pesquisa e desenvolvimento e ancoragem pelo Estado ou por grandes empresas multinacionais. Quando esses fatores não estão presentes e a atuação governamental resume-se à preparação da área com infraestrutura básica e alguns serviços essenciais, como transporte e segurança, os riscos são grandes. Mesmo com promessas de incentivos fiscais e creditícios, proliferam terrenos para uso industrial, com baixo ou nenhum uso, geradores de desperdício de recursos públicos. Por isso, o autor salienta a necessidade de deslocamento das políticas de atração de novos negócios para as localidades, na manutenção e expansão dos negócios já existentes – caso de Cariacica (ES), detalhado nos capítulos seguintes –, promovendo o desenvolvimento endógeno. Estimula-se assim a criação e o fortalecimento de pequenas e médias empresas locais.

França e Garibe Filho (2008), apontam que o estudo de caso da região italiana de Emília-Romanha, tornou-se referência para o localismo e uma espécie de panaceia para os defensores do desenvolvimento local. Mas alertam que muitas das tentativas de replicação do citado modelo não consideraram as variáveis sociais e territoriais e tampouco as relações entre economia, sociedade e instituições. Ao serem transplantadas para a realidade brasileira, e também pela eventual ausência de senso crítico dos gestores, poucas conseguiram trazer desenvolvimento para a localidade.

Vale lembrar Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney (2006):

Localities and regions may question homogenous 'models' of 'one-size-fits-all' policy universalism. 'Off-the-shelf' local and regional development strategies may be deemed inappropriate, infeasible or undesirable. Not everywhere can – or even wants – to be Silicon Valley or the Third Italy. Even Silicon Valley itself is struggling with the sustainability of its hitherto highly dynamic development trajectory. Localities and regions may want to find their own distinctive and particular forms and ways of development more fitting to their own specific aspirations and needs, albeit shaped by the combinations of internal and external assets, capabilities and constraints that people and places face” (Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney, 2006, p. 270-271)

Quando citam pesquisa realizada em 2002 pelas equipes da Fundação Friederich Ebert (FES) e do Instituto Polis, com 350 experiências de desenvolvimento local, França e Garibe Filho

(2008) as dividiram em três grupos. As primeiras buscavam reduzir ou atenuar a pobreza através de programas de transferência de renda, microcrédito, capacitações e recolocações profissionais, entre outros. As segundas não previam apenas o combate à pobreza, mas também a aproximação com o eixo econômico e social. Nesse grupo estão as incubadoras de cooperativas, agências de desenvolvimento e cooperativas de microcrédito e microfinanças. E as terceiras, bem menos numerosas, buscavam valorizar as experiências de combate à pobreza com inclusão social, a partir de eixos de desenvolvimento econômico predefinido (França e Garibe Filho, 2008).

Atualmente, conforme mencionado anteriormente, a maior parte das ações de desenvolvimento local incluem, dentro de suas propostas, mecanismos e programas capazes de gerar renda para o público beneficiário. No entanto, são poucas as que envolvem a desconcentração da renda. Tenório (2007) aponta que, mesmo em estudos sobre desenvolvimento local, alguns temas são tratados isoladamente; outros desaparecem da agenda social e precisam ser retomados. Nesses últimos está a questão da concentração de renda, objeto desta tese.

Segundo Amaral Filho (1999), um dos desafios para o conceito de desenvolvimento local é a capacidade de retenção, pela própria localidade, do excedente econômico gerado na economia local. Sachs (2001) aponta a necessidade de não apenas reter esse excedente na localidade, mas também de redistribuir os ganhos obtidos. O autor afirma que, em situações de crescimento concentrado, os efeitos positivos para os mais pobres – ou situados na base da pirâmide social – são, em geral, muito pequenos. É esse o motivo pelo qual os percentuais de crescimento da renda per capita nem sempre significam redução da pobreza. Principalmente nos países mais pobres, onde a desigualdade de renda é, com frequência, bastante acentuada.

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) lembram que as pessoas e instituições que vivem nas localidades raramente são livres para escolher os seus padrões de desenvolvimento e trajetórias. Suas estratégias e desejos não começam com uma “folha de papel em branco”. A determinação dos princípios e valores do desenvolvimento local e regional é um processo histórico e geograficamente desigual. Grupos de interesse tentam influenciar, com seus próprios princípios e valores, qual a noção de “desenvolvimento” mais apropriada. Isso ocorre no Brasil, por exemplo, quando grandes empresas se instalam em regiões pobres e contratam grupos de mobilização e assessoria de imprensa. Divulgam dados positivos sobre a instalação e assim convencem os moradores de que esse “desenvolvimento” é o melhor para a região.

Ainda sobre princípios e valores, os autores colocam uma importante pergunta, a ser feita a todos aqueles que estudam e trabalham com desenvolvimento: “*For whom?*”. Esse “*para quem?*” envolve questões geográficas²⁶, grupos e indivíduos. Ou seja, estratégias de desenvolvimento local podem ser formuladas para grupos específicos, como mulheres, negros e grupos minoritários. Embora sem trabalhar com esses autores, Santos (2008) buscou analisar como os ganhos econômicos do carnaval brasileiro eram distribuídos. A partir de entrevistas e documentos, e considerando a festa carnavalesca com importante significado para as políticas cultural, de turismo e de desenvolvimento local, o autor analisou três dimensões (geração de trabalho e renda, patrocinadores, impacto nas finanças públicas). Conclui que a renda gerada pelo carnaval e frequentemente festejada pelos governos e pela mídia, fica concentrada nos grandes grupos empresariais, não colaborando para a redução das desigualdades.

No caso desta tese, a pergunta “*para quem?*” é central e merece análise mais profunda, descrita na próxima seção.

O Desenvolvimento Local Desconcentrador

Como mencionado no sub-capítulo anterior, não há uma definição consensual sobre desenvolvimento local e cada autor traz contribuições ao debate.

Para Fischer (2002), não é possível falar em desenvolvimento local sem referenciar outros conceitos como pobreza e exclusão, participação e solidariedade, produção e competitividade. Mas é interessante perceber que, nesse conjunto de referências, a autora não inclui a desigualdade.

Ao definir as experiências sistematizadas pelo Instituto Polis como de “desenvolvimento local”, Bava diz que, ainda que os impactos não tenham sido analisados, é possível afirmar “que as experiências estudadas não alteram o quadro geral de desigualdade social e da pobreza local” (BAVA, 2003, p. 21).

²⁶ Para Fischer (2002), “a opção por atuar no desenvolvimento local por meio de programas e projetos não considera somente uma escala, especialmente no âmbito das cidades e regiões. Múltiplas escalas estão presentes em projetos de pequeno porte que abrangem um bairro, onde os atores sociais envolvem-se em relações com diversos níveis de governo, comunidades, agentes financeiros locais, nacionais ou internacionais” (Fischer, 2002, p. 14).

E, apesar da também mencionada polissemia e da advertência de Boisier (2001) sobre as tautologias presentes nos adjetivos de desenvolvimento, esta tese propõe outra classificação de desenvolvimento local, que direciona ou focaliza. O direcionamento para a redução das desigualdades socioeconômicas pode tornar mais efetivas e adequadas as análises de políticas públicas em localidades com acentuadas desigualdades. O objetivo é evitar que a renda gerada persista concentrada nas mãos dos que, historicamente, sempre estiveram em condições mais favoráveis. Ou seja, não basta incrementar a renda de uma determinada localidade. É fundamental que essa renda não seja direcionada aos mais ricos, e sim aos mais pobres. A denominação utilizada, portanto, é *desenvolvimento local desconcentrador*.

Tomando-se as diferentes abordagens do conceito de desenvolvimento local, é possível dizer que, dentre as ações que visam o aumento da renda disponível em determinada localidade, há cinco tipos possíveis de desenvolvimento local envolvendo a distribuição da renda gerada, conforme a Tabela 4 a seguir. Note-se que o exemplo tem apenas caráter didático, para facilitar a compreensão numérica sobre o *desenvolvimento local desconcentrador*. Por ser situação hipotética, pressupõe-se que, nas cinco situações descritas, há o mesmo aumento na renda total entre os momentos inicial (t_0) e final (t_1). Também é importante ressaltar que nas cinco situações há o crescimento da renda total, o que sugere momentos de expansão da atividade econômica²⁷.

O primeiro tipo é chamado de *duplamente concentrador*: os ricos tornam-se mais ricos e os pobres, mais pobres. Uma ação geradora desse tipo de “desenvolvimento”, por exemplo, é a concessão de incentivos fiscais para atrair um grande supermercado para a região. O grupo empresarial tornar-se-á mais rico, enquanto que os pequenos comerciantes tendem a ter mais dificuldades em seus negócios. Incapazes de um grande volume de compras, não conseguem negociar com os fornecedores e não conseguirão, portanto, competir com o grande supermercado. Além disso, esta situação de renúncia fiscal por parte da prefeitura gera uma queda na arrecadação que, provavelmente, representará menos recursos para as políticas sociais municipais.

O segundo tipo é o *concentrador*: nessa situação os ricos obtêm grandes ganhos e os pobres permanecem no mesmo patamar ou obtêm pequena melhoria em sua renda. A ação se mantém concentradora, uma vez que a diferença de renda aumentou. Um exemplo possível: uma

27 Isto é importante porque não se trata de reduzir as desigualdades com base na redução da atividade econômica, quando os ricos perdem e os pobres também, gerando uma queda percentual na desigualdade, mas também o aumento da pobreza.

prefeitura atrai uma grande empresa sem concorrentes na localidade, como no caso das grandes montadoras de automóveis. Historicamente, no país, a atração desses investimentos sempre ocorreu com a concessão de grandes incentivos às empresas, o que reduz seu custo de instalação ou operação e, conseqüentemente, aumenta o lucro. Para os mais pobres a situação pode permanecer a mesma, uma vez que a capacitação exigida para trabalhar não abre oportunidades efetivas na empresa. Pode também gerar aumento na sua renda, caso consiga oferecer algum tipo de produto ou serviço para os funcionários. Mesmo na ocorrência dessa segunda situação, o aumento de renda da população mais pobre nunca será equiparável ao da montadora.

Tabela 4: os cinco tipos de “desenvolvimento local” em relação à distribuição de renda

Tipo	Momento	Renda dos mais ricos (em u.m)	Renda dos mais pobres (em u.m)	Diferença absoluta	% da renda com os mais pobres
Duplamente Concentrador	t ₀	75,0	25,0	50,0	25,0%
	t ₁	92,5	17,5	75,0	15,9%
Concentrador	t ₀	75,0	25,0	50,0	25,0%
	t ₁	82,5	27,5	55,0	25,0%
Neutro	t ₀	75,0	25,0	50,0	25,0%
	t ₁	80	30	50,0	27,3%
Levemente Desconcentrador	t ₀	75,0	25,0	50,0	25,0%
	t ₁	77,5	32,5	45,0	29,5%
Fortemente Desconcentrador	t ₀	75,0	25,0	50,0	25,0%
	t ₁	67,5	42,5	25,0	38,6%

Fonte: Elaboração própria

O terceiro tipo é o *neutro*, em que os dois grupos conseguem aumentar sua renda, mas a desigualdade, expressa pela diferença entre os rendimentos dos grupos, permanece a mesma. Um exemplo desse tipo de política são alguns programas de transferência de renda universais. No caso do Brasil, é a política defendida pelo senador Eduardo Suplicy, chamada de Renda Básica de Cidadania, e que seria distribuída a todos os brasileiros, sem nenhuma distinção de condição socioeconômica. Em termos absolutos, a diferença permaneceria a mesma entre ricos e pobres.

O quarto e o quinto tipo podem ser considerados como desconcentrador, porque reduzem a desigualdade. No entanto, há diferenças de intensidade entre os tipos. O quarto tipo, chamado de *levemente desconcentrador*, começa a reduzir a desigualdade. Nele, os ricos aumentam ligeiramente sua renda, mas os pobres aumentam em escala maior. Como exemplo, os

programas municipais de transferência de renda, em que os mais pobres recebem uma determinada quantia, aumentando significativamente a sua renda. Parte dela será gasta nos grandes supermercados, gerando aumento de renda para os mais ricos, mas outra parte importante será gasta em pequenas atividades cotidianas, realizadas com frequência no bairro em que residem, fortalecendo pequenos e médios comerciantes locais. Também *levemente desconcentradoras* são situações em que ricos permanecem no mesmo patamar, enquanto os mais pobres aumentam sua renda. A implementação de padarias comunitárias pode exemplificar tais casos. Os mais pobres obtêm um aumento de renda oriundo da venda de pães e bolos ou diminuem suas despesas em padarias convencionais, com um ganho de renda relativo. Para os grandes produtores de farinha ou de trigo, não importa se a venda está sendo realizada para um grupo de mulheres da periferia de uma grande cidade ou para o proprietário de uma padaria convencional, permanecendo constante a sua renda. Neste quarto tipo, em termos absolutos, a desigualdade diminui.

Finalmente, o quinto tipo é o *fortemente desconcentrador*. Nessa situação a desigualdade é reduzida de maneira acentuada, uma vez que os ricos sofrem decréscimo em suas rendas, enquanto os pobres conseguem aumentá-la. Um exemplo simples, do campo tributário, é o IPTU progressivo aplicado com alíquotas progressivas de acordo com o valor do imóvel e com isenção para os mais baratos. Como exemplo de políticas sociais *fortemente desconcentradoras*, tem-se programas de compras de alimentos de produtores locais para a alimentação escolar. As prefeituras deixam de comprar de grandes empresas, favorecendo os pequenos produtores locais.

O objetivo deste capítulo foi mostrar que o simples aumento no acréscimo de renda de uma localidade, chamado erroneamente de “desenvolvimento local”, pode não expressar um real desenvolvimento. Daí a necessidade de propor essa divisão em cinco tipos possíveis de políticas, evidenciando o que se está chamando, nesta tese, de *desenvolvimento local desconcentrador*.

CAPÍTULO 3: ESCOLHA DOS CASOS E OPÇÕES METODOLÓGICAS

A partir da conceituação teórica de desigualdade e desenvolvimento local, este capítulo trará os estudos de casos realizados, que objetivaram analisar como os governos locais podem auxiliar na redução das desigualdades. Brugué e Gomà (1998a) trazem quatro questões importantes sobre o papel das prefeituras: suas ações são realmente relevantes? Elas possuem opções ao agir? Fazem parte de projetos políticos mais amplos? Incorporam seus cidadãos?

De certa forma, estas quatro perguntas estiveram presentes desde o início do processo de escolha dos casos que seriam visitados e cuja descrição será realizada nesse capítulo. Além disto, serão descritas as opções metodológicas para a pesquisa de campo.

A ESCOLHA DOS CASOS

Ao longo da investigação, uma das grandes preocupações era a escolha dos casos que seriam visitados. Num país tão diverso como o Brasil, era fundamental trazer contextos diferentes (portes populacionais, estados, partidos políticos e outras dimensões), mas que fossem comparáveis entre si. Foi definido que seriam pelo menos três casos. O processo seleção iniciou-se com inúmeras consultas a professores, colegas da pós-graduação da FGV-EAESP, colegas de outras universidades, técnicos que trabalham nos ministérios (MDA, MDS e MDIC principalmente) e também a ONGs que trabalham com desenvolvimento local. Todas as experiências mencionadas foram catalogadas e nesse banco de dados, havia informações básicas e genéricas: objetivo da experiência, porte populacional do município, estado e partido político.

A partir disso, foram definidos que seriam visitados três casos, cujas políticas estivessem relacionadas com os seguintes temas:

- agricultura familiar: conforme já mencionado nesta tese, 70,7% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes e em grande parte destes, a produção familiar agrícola representa importante atividade econômica;
- empreendedorismo: o foco na atividade empreendedora tem sido uma das maiores estratégias de desenvolvimento local, uma vez que micro e pequenas empresas tem importância crucial na geração de postos de trabalho no país;
- moeda social: a experiência do Banco Palmas em Fortaleza (CE) serviu de inspiração para várias outras iniciativas de bancos comunitários que visam a retenção da renda

nas localidades, o que segundo Amaral Filho (1999) é um desafio do desenvolvimento local;

Todas as experiências do banco de dados foram investigadas mais profundamente com consultas, via internet, aos portais eletrônicos das prefeituras e também com outras informações que pudessem trazer maiores detalhes sobre as cidades. Programas que sequer constavam dos sítios eletrônicos das prefeituras eram descartados, pois tal dado parecia demonstrar que o próprio governo municipal não valorizava o referido programa. Esse foi o primeiro recorte da investigação²⁸.

O segundo recorte envolveu mais dificuldades, mas foi bastante estratégico. Por opção pessoal, foram descartadas experiências já amplamente estudadas em outras ocasiões. Por isso, todas as experiências premiadas nos ciclos de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP foram excluídas, assim como aquelas que geraram teses e dissertações em várias universidades. Essa opção tinha como objetivo analisar casos novos ou que ainda não explorados sob a ótica do desenvolvimento local e da redução das desigualdades.

O terceiro recorte foi a busca da diversidade. Experiências muito parecidas ou em municípios com características semelhantes foram descartadas. A partir daí foi possível perceber que a introdução de um quarto caso seria interessante, por permitir maior comparabilidade entre eles. Como esse objetivo, de escolher quatro experiências, buscava-se um município com menos de 20 mil habitantes, outro entre 20 e 100 mil habitantes, outro entre 100 mil e 250 mil habitantes e, finalmente, um com mais de 250 mil habitantes.

Restou uma lista com sete experiências, priorizadas considerando o custo e as condições de deslocamento para a realização das pesquisas. A opção seria contatar as quatro primeiras, na ordem de prioridade, e, caso houvesse alguma resistência, seriam substituídas pelas restantes²⁹. Como não houve qualquer resistência, os quatro primeiros casos foram escolhidos.

Seguindo os temas, Dracena (SP) foi escolhida como experiência de *agricultura familiar*, porque as informações coletadas apontavam que o município estava conseguindo ótimos resultados na implementação de dois programas federais (PAA e PNAE) que serão descritos no capítulo 5. Além disso, os dois programas eram acessados por duas associações de

28 Esse primeiro recorte não foi tão rigoroso. Não foi seguido, por exemplo, no caso dos municípios com menos de 20 mil habitantes; a suposição era a de que talvez a equipe da prefeitura fosse tão reduzida que a capacidade de atualizar um sítio eletrônico – ou mesmo de mantê-lo funcionando – pudesse ser baixa.

29 Além dos quatro municípios selecionados, Tupandi (RS), Tambaú (SP) e Presidente Getúlio (SC) compunham a relação de sete finalistas.

produtores rurais, sendo a primeira voltada para agricultores familiares com terra, e a segunda, para assentados.

Em relação ao *empreendedorismo*, a opção foi por Cariacica (ES), que além de possuir a Rede Cariacica Empreendedora, as informações indicavam um consistente programa de compras públicas governamentais de micro e pequenas empresas, premiado pelo Sebrae, que estimulavam o desenvolvimento desse município capixaba. Outro fator decisivo foi o porte populacional de Cariacica que possui mais de 250 mil habitantes.

No tema da *moeda social*, o município escolhido foi São João do Arraial (PI), cujo banco comunitário chamava-se Banco dos Cocais e tinha sido inspirado no Banco Palmas. Além disso, o município parecia ter uma organização comunitária interessante para ser compreendida e pela quantidade de moradores, poderia ser inserido na categoria de micro-municípios (menos de 20 mil habitantes).

O último caso escolhido foi Cubatão (SP) que possuía algumas características interessantes, além do porte populacional entre 100 mil e 250 mil habitantes. A primeira foi o fato de ser um município com atividade econômica basicamente dependente do setor industrial, mas cuja dependência desse modelo representava uma ameaça à cidade. Conforme Vázquez Barquero (1993) essa atitude passiva de algumas localidades de apenas esperar receber grandes plantas industriais precisava ser alterado e a prefeitura municipal, tinha um programa voltado para isso. Outra questão é que embora não houvesse moeda social local, a prefeitura criou o Cartão Servidor Cidadão – que será detalhado no capítulo 6 – com o intuito de reter a renda nos setores do comércio e serviços locais. E, finalmente, havia outra característica que diferenciava Cubatão dos demais casos: trata-se de uma cidade com alta receita total per capita.

A localização de cada um está na Figura 4:

Figura 4: Mapa do Brasil com localização das experiências



A análise das informações constantes na Tabela 5 permite verificar como os casos apresentavam semelhanças e diferenças interessantes. Por exemplo, Cubatão e Dracena estão situadas no estado de São Paulo, mas a primeira está a apenas 70km da capital e a segunda, a 650km. Essa diferença é importante porque a prefeitura de Cubatão acaba tendo mais acesso à sede dos órgãos estaduais, assim como aos deputados estaduais, que podem acessar informações e recursos mais facilmente. Por outro lado, Cariacica e São João do Arraial possuem estados, portes populacionais e percentuais da população residindo em áreas rurais absolutamente diferentes, mas a receita total per capita é aproximadamente a mesma.

Tabela 5: Características gerais dos municípios visitados:

Dimensão	Cariacica	Cubatão	Dracena	São João do Arraial
Estado	Espírito Santo	São Paulo	São Paulo	Piauí
Porte populacional	Grande	Médio	Pequeno	Micro
Região Metropolitana	Sim	Sim	Não	Não
REGIC30	-	-	Centro de Zona A	Centro Local
Distância da capital (km)	22	70	650	205
Partido Político	PT	PT	PV	PTB
Relação partidária com governo estadual	Situação	Oposição	Situação	Situação
Relação partidária com governo federal	Situação	Situação	Situação	Situação
Condição financeira do Estado	Médio	Rico	Rico	Pobre
% da população residente na área rural	3,18%	0,00%	7,66%	49,55%
Receita Total em 2010 (em milhões de R\$)	403,0	843,0	76,0	10,0
Receita Total per capita (em R\$)	1.155,61	7.101,71	1.767,30	1.448,73

Fonte: Elaboração própria

É interessante ressaltar que o método de escolha dos casos foi basicamente qualitativo, buscando unir interesses de pesquisa, políticas comumente encontradas em iniciativas de desenvolvimento local, informações de organizações externas à FGV-EAESP, e

30 A REGIC – Região de Influência das Cidades – é uma pesquisa sobre as cidades brasileiras que visa conhecer o relacionamento entre as cidades, a partir da hierarquização dos centros urbanos e a delimitação das regiões de influência dos municípios.

disponibilidade de tempo e recursos financeiros. Uma outra abordagem – não utilizada nesta tese – seria quantitativa. Assim, por exemplo, os quatro casos a serem escolhidos poderiam corresponder aos dois municípios com maior queda na desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini ou pelo índice de Theil, e os dois com menor queda. No entanto, os indicadores quantitativos não foram utilizados como critério de escolha, por opção do pesquisador.

O processo de escolha dos municípios foi finalizado em julho de 2012, o que trouxe uma circunstância especial a ser levada em consideração. As eleições municipais ocorreriam em outubro. Assim, de julho a outubro não era recomendada a realização da pesquisa de campo, para que a visita do pesquisador não fosse utilizada durante a campanha eleitoral. Após o término do primeiro turno das eleições (7 de outubro), esperou-se um período de quinze dias, para que as gestões municipais voltassem às atividades normais, depois de comemorar a vitória ou viver o luto pela derrota eleitoral. No caso de Cariacica, como a cidade teve segundo turno, realizado no dia 28 de outubro, a aproximação ocorreu posteriormente.

OPÇÕES METODOLÓGICAS

Enquanto não era possível realizar a visita de campo, foi realizado um trabalho de base quantitativa, buscando coletar o máximo de informações sobre o município. Basicamente, essas informações vieram de bases de dados oficiais e federais, como os Censos, as Contagens Populacionais e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), para as informações demográficas, de renda e de condições de trabalho. Para análise sob a ótica das finanças públicas eram utilizados os dados da Secretaria de Tesouro Nacional, principalmente o Balanço Anual das prefeituras e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF). Esses dados eram combinados com outras informações de programas sociais, como o Bolsa-Família e PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), que lidam com questões de pobreza e vulnerabilidade social. Informações de órgãos estaduais como a Fundação SEADE, quando disponíveis, também foram consultadas. Infelizmente, nem todas as informações desejadas – como o índice de Gini municipal atualizado – estavam disponíveis, o que dificultou o acesso aos resultados em termos de redução das desigualdades.

Passado o período eleitoral, a aproximação ocorreu a partir dos contatos disponíveis nos sites das prefeituras. Inicialmente, o contato era com o gabinete do prefeito, quando era

rapidamente explicado o tema da tese e depois, o objetivo específico naquele município. Em alguns casos os servidores solicitavam o envio de um e-mail formalizando o pedido. Em outros, isso não foi necessário. A partir dessa aproximação inicial com o chefe do executivo, buscou-se estabelecer contato com outros secretários relacionados com o projeto (em alguns casos, o secretário de agricultura; em outros, o de gestão).

Segundo Schwalbe (2008), para entender como a desigualdade é reproduzida, é fundamental olhar leis, políticas e procedimentos de rotina que permitem a algumas pessoas controlar outras e explorá-las de diferentes maneiras. Como nesta tese a opção foi a abordagem qualitativa, uma das técnicas utilizadas foi a Análise Documental das leis (quando era o caso) e das diretrizes que institucionalizam as políticas. Esses documentos eram essenciais porque estavam inseridos em contextos históricos, políticos e sociais, e requeriam estudos aprofundados para permitir sua correta interpretação. Conforme lembra May (2004), “os documentos podem ser interessantes pelo que deixam de fora, assim como pelo que contêm. Eles não refletem simplesmente, mas também constroem a realidade social e as versões dos eventos” (May, 2004, p. 213).

Mas, sob qualquer prisma, a principal fonte de informação foram as pesquisas de campo realizadas. Ao longo delas, foi adotada a forma de trabalho comumente usada nas pesquisas do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV-EAESP, e do Projeto Conexão Local31, com inspiração no trabalho de Spink (2008), que descreve a importância da postura do pesquisador no cotidiano, inserido como parte do processo. Nessa abordagem, é grande a importância dos micro-lugares que compõem o cotidiano dos moradores. Portanto, nas pesquisas que duravam de três a quatro dias, todas as pessoas eram consideradas fontes importantes de informação.

Obviamente, ao chegar aos municípios já havia uma pré-programação das conversas que precisavam ser realizadas, com formuladores, implementadores e beneficiários das políticas. Para May (2004), as entrevistas geram compreensões ricas das biografias, experiências, opiniões, valores, desejos, atitudes e sentimentos das pessoas. Durante todas as pesquisas optou-se por falar em *conversas*³², ao invés de *entrevistas*, mas com o mesmo objetivo, relatado por May (2004). No caso dos formuladores, em especial, interessava muito entender, principalmente, seus valores, suas experiências passadas e seus desejos futuros.

Em todas as conversas, optou-se por utilizar a pergunta “como” ao invés de “por que”,

31 Para mais informações sobre o Projeto Conexão Local, ver Bresler et al (2008)

32 Termo adotado por Spink (2008) e muito frequentemente utilizado nas pesquisas do CEAPG

conforme Becker (1998). Este autor aponta que “por que” leva o entrevistado a uma resposta defensiva, como se precisasse justificar a resposta com uma boa razão. Por outro lado, ao utilizar “como”, normalmente, as respostas possuem informação mais detalhada, e incluem não apenas as razões, mas também os processos e as ações dos outros. Pela escolha metodológica de conversar com todas as pessoas possíveis – prefeitos, secretários, técnicos governamentais, representantes do poder legislativo, membros dos partidos de oposição, pequenos empresários comerciantes, agricultores familiares e população em geral – a utilização do “como” pareceu mais adequada para entender as circunstâncias envolvidas em todas as políticas pesquisadas.

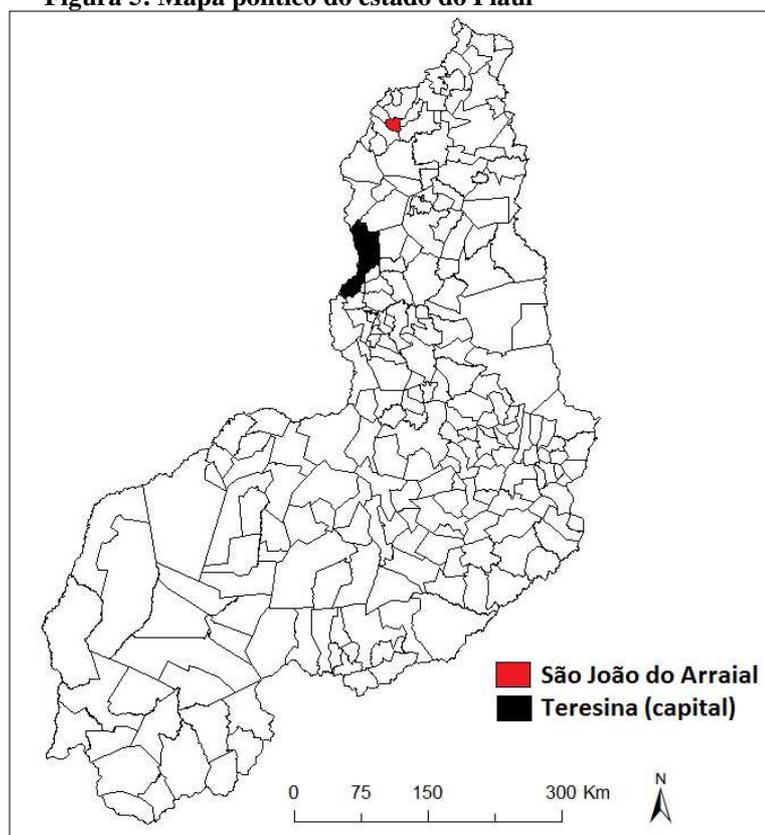
Durante a pesquisa, as conversas geravam novas indicações para outras conversas (como na técnica de bola-de-neve) e estas foram aceitas de forma a obter a máxima compreensão possível – e visões – da experiência. Algumas conversas, quando realizadas dentro de escritórios ou em lugares fechados, eram gravadas com a autorização do pesquisado, mas na maioria dos casos foi utilizado apenas o diário de campo, para anotar os depoimentos e as impressões do pesquisador. A forma como as anotações foram registradas no diário de campo seguiram a metodologia utilizada nas pesquisas anteriores do CEAPG, mas também as indicações de Emerson et al (1995).

A partir deste ponto serão relatados os casos visitados.

**CAPÍTULO 4: BANCO COMUNITÁRIO E AÇÕES
ARTICULADAS - O CASO DE SÃO JOÃO DO ARRAIAL
(PI)**

O município de São João do Arraial fica no estado do Piauí e dista 210 quilômetros da capital, Teresina, a aproximadamente 4 horas em viagem por transporte coletivo. Trata-se de um município bastante novo, emancipado em 1997, recebendo partes de Matias Olímpio, Luzilândia e Esperantina. Essas três cidades e mais Morro do Chapéu e Campo Largo são os municípios vizinhos. Em virtude do porte populacional, Esperantina (37.728 habitantes) é o centro comercial dessa região.

Figura 5: Mapa político do estado do Piauí



Fonte: Elaboração própria

De acordo com os dados do Censo do IBGE, em 2010, havia 7.323 habitantes. Em termos tributários, trata-se de um típico pequeno município brasileiro, com baixíssima autonomia financeira, já que depende basicamente dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que correspondeu a 44,4% da receita total da prefeitura em 2011. Nesse mesmo ano, a arrecadação dos três principais tributos municipais (ISS, IPTU e ITBI) foi de apenas R\$ 47.789,08, que corresponde a apenas 0,9% das despesas anuais com pessoal e encargos sociais.

A estrutura econômica da cidade lembra a diferenciação entre região urbana e região agrícola proposta por Santos (1994). Para o autor: “*A região agrícola tem sua unidade devido à inter-relação entre mundo rural e mundo urbano, representado este por cidades que abrigam atividades diretamente ligadas às atividades agrícolas circundantes e que dependem, segundo graus diversos, dessas atividades*” (SANTOS, 1994, p. 67). Nessas regiões agrícolas, o campo (atividade primária) é o comandante da vida social e econômica do sistema urbano, ao invés das atividades secundárias e terciárias, que são as que cumprem esse papel nas regiões urbanas. Em São João do Arraial, uma parte muito importante das atividades comerciais está relacionada com as questões da agricultura familiar. Há também alguns mercados, uma loja maior (da rede Armazém Parnaíba³³) e a estrutura de hospedagem é bastante precária, atendendo basicamente vendedores que comercializam na cidade e alguns caminhoneiros.

A dependência econômica da prefeitura é vultuosa, principalmente por ser a grande empregadora local. Mas o município de São João do Arraial conseguiu inovar – e apresentar os resultados dessas inovações – através de uma série de iniciativas. Para descrevê-las, o subcapítulo será dividido em cinco seções: a articulação em torno do desenvolvimento local; apoio à agricultura familiar e extrativismo; apoio às atividades comerciais e de acesso ao crédito; apoio à organização comunitária e capacitação; e resultados e efeitos sobre a desigualdade.

A articulação em torno do desenvolvimento local:

Na primeira eleição para prefeito, ocorrida em 1997, a disputa deu-se apenas entre dois candidatos: Bernardo Araújo Rocha (PFL) e Francisco das Chagas Lima (PT). O primeiro saiu vencedor por uma pequena diferença, com 51,8% dos votos válidos. Em 2000, novamente a eleição foi disputada entre os dois concorrentes e a diferença foi ainda menor, já que Bernardo foi reeleito com 50,9% dos votos válidos. Na sua terceira tentativa, em 2004, Lima é eleito prefeito da cidade, tendo como vice-prefeito seu irmão João Zilto de Melo³⁴. A mesma chapa concorreu em 2008 e foi reeleita³⁵.

33 O Armazém Parnaíba é uma loja de departamentos que comercializa eletrodomésticos, móveis e outros itens principalmente em cidades de pequeno e médio porte do Nordeste. Atualmente, ela possui lojas na Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Pernambuco, Piauí e Tocantins. Segundo reportagem da revista Isto É Dinheiro de 15/04/2001 trata-se de uma das maiores redes varejistas do Nordeste, com mais de 300 pontos de venda.

34 Zilto já era vereador por dois mandatos, sendo que em 2000 havia sido o mais votado. Nessa época, Zilto era filiado ao PSDB. Quando disputou a eleição para vice-prefeito já estava no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)

35 Lima foi reeleito em 2008, mas em outubro de 2011 renunciou ao cargo de prefeito de São João do Arraial para assumir a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Lima se considera um militante político desde a graduação, quando foi presidente do DCE. E, com um grupo de jovens com pouca trajetória pública, resolveu disputar a eleição. Ao ganhar a terceira eleição disputada, seu programa tinha como foco a geração de renda e o aproveitamento dos potenciais da região. No diagnóstico inicial, realizado ao assumir a prefeitura, a economia local gerava R\$ 600 mil por mês, divididos em aposentadorias rurais e pagamentos da previdência social (R\$ 250 mil), servidores da prefeitura (R\$ 250 mil), beneficiários do Programa Bolsa Família (R\$ 70 mil) e outros rendimentos da produção agrícola e comércio (R\$ 30 mil). Lima relata que, ao assumir, sabia não ser possível aumentar o rendimento das aposentadorias e do Bolsa Família, com valores definidos pelo governo federal. Também não era possível aumentar o salário dos servidores, já que a situação financeira da prefeitura não permitia. Assim, o único eixo a ser fortalecido era o da produção agrícola.

Um elemento muito importante, nesse momento, foi o grupo que acompanhou Lima na empreitada e possibilitou a articulação de uma série de iniciativas de desenvolvimento local. Antes de assumir a prefeitura, Lima, que é engenheiro agrônomo, havia trabalhado como diretor executivo do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) e também como consultor do PNUD. Sua esposa, Rejane Tavares, tem uma trajetória de mais de 20 anos trabalhando com desenvolvimento local, esteve por sete anos no PNUD em uma parceria com a Sudene e era consultora da organização alemã Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)³⁶:

“a formação profissional da gente, tanto minha como de Lima, foi que viemos de ONG, passamos por consultorias com organismos internacionais, e acabou aqui em São João fazendo esse trabalho, com uma carga de experiência de tudo o que vimos de errado e de certo ao longo dessa discussão de desenvolvimento local. Eu acho que São João acabou funcionando como um laboratório, onde pudemos experimentar planejamento participativo, planejamento estratégico, utilização de recursos públicos pra direcionar para trabalhos produtivos. Tivemos essa carga de formação feita fora daqui de São João”.

A equipe, principalmente no primeiro mandato, teve o reforço de ex-colegas de Lima e Rejane do PNUD, que foram para o município atuar como voluntários, ajudando nos projetos e no desafio assumido por Lima, de transformar a cidade.

36 A GIZ foi criada em janeiro de 2011 após a fusão de três organizações de ajuda: German Technical Cooperation (GTZ), German Development Service (DED) e Inwent.

Outro fator importante na gestão, segundo Rejane, foi que, em 2003, a Secretaria Estadual de Planejamento do Piauí iniciou a discussão para a divisão do estado em 11 territórios de desenvolvimento e para consolidar a criação do Plano de Desenvolvimento do Parnaíba (Planap). Esse plano, organizado pela Codevasf em parceria com a OEA, consistia num conjunto de ações integradas para todos os municípios que fazem parte da bacia do Rio Parnaíba, baseadas em um diagnóstico territorial. Nessa equipe do Planap Rejane era Coordenadora Técnica e Metodológica, e muitos dos consultores da Sudene, que tinham sido capacitados pelo PNUD, estiveram presentes no desenvolvimento do trabalho. Ela afirma *“então, quando Lima entra na prefeitura, ele já tem a concepção de que aqui é o Território dos Cocais³⁷, formado por um aglomerado de treze municípios. Então, ele não montou a estratégia da prefeitura só pensando em São João do Arraial, mas já envolvendo essa visão do território. É por isso que você tem Centro Cocais, Banco dos Cocais, EFA Cocai; a visão não era trabalhar apenas um município, porque um município só não conseguiria puxar o desenvolvimento sem a articulação com outros municípios”*.

Há ainda outro aspecto a ser destacado, que é a conjuntura político-partidária favorável. Nos três entes federativos, o governo era do PT, com Lima na prefeitura, Wellington Dias no governo estadual e o presidente Lula no governo federal. Para Zilton, irmão de Lima e prefeito de 2011 a 2012, a experiência do ex-prefeito como diretor do programa de combate à pobreza rural e a amizade dele com o ex-governador Wellington Dias ajudaram bastante na execução de programas no município.

Embora o aspecto que mais chamasse a atenção em São João do Arraial - e decisivo para a seleção do município como um dos quatro casos analisados nesta tese - tenha sido o Banco dos Cocais, durante as pesquisas de campo foi possível entender melhor outros programas que buscavam o desenvolvimento da localidade. Por uma questão meramente didática, optou-se por separar esses projetos, buscando analisá-los separadamente, embora tenham forte inter-relação.

Apoio à Agricultura Familiar e Extrativismo:

37 “O Território dos Cocais foi assim denominado por incorporar, em grande medida, a região dos cocais ou mata de cocais, rica em espécies de palmeiras (de cocos), como babaçu, carnaúba e buriti, presentes principalmente nos Estados do Maranhão e do Piauí, configurando-se como zona de transição entre a floresta amazônica e a caatinga e o cerrado” (Brasil, 2006, p. 16)

Em função da base econômica do município ser a agricultura familiar e o extrativismo, e também pela experiência do grupo gestor da prefeitura no trabalho com essas atividades, foram criadas ações visando a melhora nos processos de produção e comercialização, e que resultassem no aumento de renda desses trabalhadores.

Segundo Lima, a prefeitura começou a comprar a produção antecipadamente. Além de ser uma operação de risco, era ilegal naquele momento. Ao verificar que a alimentação escolar vinha de fora do município e, em alguns casos, de fora do estado, a prefeitura elaborou um projeto que relacionou a melhor qualidade da merenda escolar com a geração de trabalho e renda na região. A ideia era usar a produção local para elaborar a merenda escolar. Para evitar problemas, foi votada uma lei municipal, garantindo a legalidade. É assim que surge o projeto ELO - Escola Local Organizada, que estimula a produção com a comercialização garantida, por meio do abastecimento da merenda escolar com produtos oriundos dos agricultores familiares.

Essa primeira experiência começou em 2005, com a Escola Bernardino Garcia, na zona rural do município. O projeto ELO foi um embrião, segundo os entrevistados, e uma das três experiências (além de São João do Arraial, também Acrelândia/AC e outro município paranaense), visitadas por uma equipe do IPEA, antes do início do processo de formulação da lei federal que obriga que 30% das compras relativas à alimentação escolar – via Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – sejam de produtos oriundos da agricultura familiar. Por esse prisma, é possível dizer que São João do Arraial teve papel importante no desenvolvimento de Dracena, experiência que será descrita posteriormente.

Segundo Zilton, a decisão de comprar desses produtores antes da aprovação da lei federal, representava muitos riscos e a assessoria jurídica da prefeitura disse a eles: “*isso não vai certo e vocês vão parar na cadeia*”. Os produtores não tinham como fornecer nota fiscal e a prefeitura tinha que prestar contas dos gastos. Mesmo assim, eles insistiram e, com a aprovação da alteração na lei federal do PNAE em 2009, esse risco deixou de existir. O excedente da produção é vendido na feira de agricultores familiares, realizada às sextas-feiras e sábados no centro da cidade.

Hoje o projeto ELO continua existindo no município e um elemento-chave e inovador parece ser o agente ELO. Por ter pequena extensão territorial (213 km²), o município foi dividido em 4 polos e cada um possui seu agente para intermediar as relações dos agricultores com a prefeitura, que orienta os agricultores relativamente à produção, transporte e fiscalização dos produtos. Segundo Jucélio Machado da Silva, coordenador do projeto ELO, esse agente é um

elemento de confiança fundamental no processo, o que remete ao papel do *street-level bureaucrat* de Lipsky (1980), e seu papel chave na execução dos serviços públicos. Outro aspecto interessante da experiência do PNAE em São João é o transporte da produção: é o próprio agricultor que se responsabiliza pela entrega dos alimentos diretamente nas escolas que fazem parte do seu polo. Essa entrega é fiscalizada pelo agente ELO. Em outras cidades – como Dracena, aqui analisada – o transporte é feito pela prefeitura ou por alguma associação de produtores.

Atualmente, todas as 22 escolas públicas de São João recebem alimentos oriundos da agricultura familiar. De acordo com os dados oficiais do FNDE, em 2011 o governo federal transferiu R\$ 145.800,00 do PNAE, dos quais R\$ 48.405,86 (33,2%) foram gastos com agricultores familiares do município. Mas Jucélio afirma que, ao somar os recursos pagos pela prefeitura como contrapartida e complementação à alimentação escolar, é provável que, em 2012, aproximadamente 60% das compras tenham sido da agricultura familiar. Sobre a produção hoje, Jucélio afirma: *“Antes já era uma política municipal. Quando se tornou política nacional, eles [os grupos] já estavam bem mais preparados, bem mais organizados pra acompanharem todo o processo de produção. Eles já estavam produzindo o suficiente, já estavam vendendo. O que se fez foi aumentar os recursos”*. Além de vender parte da sua produção para a alimentação escolar, os agricultores também vendem para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – programa federal que será melhor descrito na experiência de Dracena – , na feira semanal na sede do município, e realizam a venda de “porta em porta”.

Além da agricultura familiar, outra base da economia do município é o extrativismo, principalmente do babaçu, da carnaúba e de bacuri. Há ainda um pouco de pecuária, mas é o extrativismo que tem papel importante na renda das famílias. As quebradeiras de coco estão no grupo mais pobre e são elas que trabalham na extração do babaçu. Segundo Lima, um dos objetivos da gestão era trabalhar pela valorização do extrativismo como estratégia de fortalecimento econômico. Mas o problema principal era o grande número de intermediários no processo de produção: *“você tem a pessoa que quebra, que geralmente não tem a terra, então uma parte fica para o proprietário, o cara do comércio que recebe, o cara do caminhão que leva pro armazém, o cara do armazém que leva para a indústria. A quebradeira recebe R\$ 0,60 por um quilo de babaçu, que chega na indústria custando R\$ 2,50”*.

Para lidar com essas questões, era necessária a organização das quebradeiras. Foi importante, para isso, a presença, na região, do MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, criado formalmente em 1995 e com atuação nos estados do Maranhão,

Tocantins, Pará e Piauí. O MIQCB tem o objetivo de valorizar a identidade das quebradeiras e também de melhorar suas condições de vida e de trabalho.

O encontro com as quebradeiras ocorreu nos assentamentos Santa Luzia e Nossa Senhora de Fátima. Elas relataram um pouco da luta pela valorização do trabalho e também as melhorias na produção e na comercialização. A briga inicial foi pela consolidação do assentamento, o que felizmente, está resolvido. Hoje, para Dona Neném (Francisca da Silva Nascimento), a preocupação da continuidade da tradição e da questão da identidade é um dos objetivos do MIQCB. Ela diz:

“hoje tem mães que são formadas, que trabalham como quebradeiras de coco e também querem que seus filhos sejam quebradeiras ou quebradores de coco. Não assim todo dia como a gente faz. Não para sobreviver. Mas para dizer assim: eu sou filho de uma quebradeira, tenho orgulho da minha mãe e tenho orgulho de mim (...) eu quero que meu filho, mesmo estudando, que ele saiba quebrar coco e que ele vá quebrar coco. Porque no dia em que eu não puder mais quebrar ou um dia eu morrer, ele diga: eu sei quebrar coco, porque minha mãe me ensinou; e eu sei por que foi uma cultura que ela tinha, que foi do pai dela, da mãe, da avó, que viviam do babaçu, e que eu herdei.”

Além do duro trabalho diário, essas mulheres dependem de um bom conhecimento sobre as plantas e os frutos. Como vão logo cedo para o mato, começam a coletar os cocos: se for para produzir azeite, é necessário um tempo de maturação do coco; para a produção do mesocarpo, outro. É um conhecimento fundamental para sua renda, porque está diretamente relacionado à demanda pelos produtos. Depois, vem o processo de quebra dos cocos, de extração do azeite e de separação dos materiais aproveitáveis. Quase tudo vira renda para as quebradeiras atualmente. Dona Aracy (Aracy Pontes de Oliveira) começou a trabalhar como quebradeira aos sete anos de idade e lembra que, desde que o grupo se organizou na produção, há seis anos, conseguiu várias benfeitorias, como a “casa das quebradeiras”, espaço coberto onde podem trabalhar e se reunir, e também o galpão e as máquinas obtidas junto ao PCPR. A produção do azeite é mais recente.

Dona Rosemeira (Rosemeira Rodrigues do Nascimento) também trabalha desde criança como quebradeira, e afirma que a situação era muito difícil, principalmente para suas duas irmãs mais velhas, que trabalhavam de sábado a sábado. Por serem mães solteiras, não tinham a ajuda dos maridos na roça, sendo o babaçu sua única renda. Ela destaca o papel da prefeitura nessa mudança: “Ninguém vai dizer que nós sozinhos caminhamos por conta. Sempre teve um que deu a mão para nós aprendermos a caminhar. Porque você sabe que quando a criança tá começando a caminhar, quantas quedas ela não leva. Aí, você pega e levanta e daqui a

pouco, cai de novo. É como nós. Mas tenho fé de que logo vamos começar a correr, porque a coisa pior nós já passamos. Agora melhorou muito". Dona Neném relembra um fato de 2009:

“Antes, a gente não vendia pra prefeitura. Só que quando o Lima conheceu o nosso trabalho, ele lançou desafios para nós, para saber se nós éramos capazes de produzir. (...) Nosso primeiro desafio com o Lima foi 200kg de mesocarpo no mês. Aí a gente sentou junto e pensou que 200kg de massa era muita massa. Mas vimos que juntos a gente ia conseguir. Depois disso, ele veio com um segundo desafio de produzir 500kg. Aí eu já sabia que se nós tínhamos dado conta de 200kg, nós íamos conseguir dar conta desses 500kg”.

Essa segunda entrega foi negociada com a Secretária de Educação para conciliar a produção com o consumo.

O passo seguinte foi um treinamento dado pelas próprias quebradeiras, para ensinar as merendeiras a utilizar o mesocarpo na alimentação escolar. Houve acompanhamento de uma nutricionista, para verificar a adequação do produto para a merenda escolar. O resultado final agradou a todos: *“Menino, no final saiu um bolo nota 10. Todo mundo comeu e perguntou se era o tal do bolo do mesocarpo. (...) Às vezes, as pessoas pensam que a gente é do interior e que não sabe fazer as coisas que os outros acham que é complicado. Mas foi muito bom. Aí, quando a gente ensinou as merendeiras, ele [Lima] disse: agora vocês vão fornecer os 500kg”.* Essa compra estava inserida no projeto ELO, anteriormente descrito.

A luta dessas mulheres lhes trouxe reconhecimento local, regional, nacional e internacional. Para chegar nesse patamar de produção, o MIQCB teve apoio de várias instituições, como o projeto das mini-indústrias apoiado pela Fundação Ford³⁸ e pela Fundação Banco do Brasil. Atualmente, além de vender para a prefeitura, as quebradeiras também vendem azeite e mesocarpo diretamente para a CONAB, evitando o atravessador. Muitas também conseguem vender cheiro verde e feijão verde, oriundos do seu roçado. Para elas, a vantagem de vender diretamente à CONAB é o preço. Por exemplo, o litro do azeite é vendido por seis reais; se fosse vendido para os comerciantes da cidade, seria por cinco reais. Perguntadas sobre a renda média de cada uma, afirmaram que conseguem ganhar, em média, quatrocentos reais por mês. Essa renda, quando complementada pelo Programa Bolsa-Família e/ou pela aposentadoria rural, permite que as quebradeiras tenham hoje uma qualidade de vida, sem dúvida, superior.

Evidentemente, os desafios ainda são grandes, como o cumprimento das exigências da Anvisa

³⁸ De acordo com o site da Fundação Ford (<http://www.fordfoundation.org/grants/grantdetails?grantid=116493> – acesso em 28/12/12), em 2012 a Fundação doou 300 mil dólares para o MIQCB no projeto *“For capacity building, social mapping and a public media campaign to promote and protect the rights of babassu coconut breakers in the Amazon basin to their traditional territories & natural resources”*

para aumentar as possibilidades de comercialização. Mas os avanços também parecem muito significativos, como a criação da cooperativa do MIQCB, criada em 2010 e que ao ser regularizada, em 2011, permitiu a emissão da nota fiscal. Na constante busca pela melhora de vida, o MIQCB conta com o importante apoio do Centro Cocais – que será explicado adiante –, que estimula novos projetos. Outro avanço é a redução das desigualdades de gênero, já que a participação feminina na composição da renda familiar aumentou. E também há avanços na luta ambiental, com a preservação dos babaçus, e igualmente por políticas públicas melhores. A força destas mulheres na sociedade de São João do Arraial evidencia-se num relato de Aline Alencar, coordenadora do Centro Cocais:

“uma quebradeira ligou pra secretaria de saúde porque queria marcar uns exames básicos de sangue e urina para as quebradeiras. Aí, como ela não conseguiu marcar, ela disse que ia ligar direto pro secretário. Aí ligou e disse: 'olha, eu queria falar com o secretário de saúde'. A secretária respondeu: 'olha senhora, ele não pode atender, não sei o que, não sei o que'. Ela disse: 'Minha amiga, pois diga a ele que aqui é uma das quebradeiras de coco!' A secretária então, disse: 'Ixi, espera aí que vou passar pra ele'”.

Uma das frases ouvidas durante a conversa com as quebradeiras mostra um pouco o papel do MIQCB, hoje: *“O MIQCB é muito mais do que quebrar coco. É um projeto de cidadania”.*

Apoio às Atividades Comerciais e de Acesso à Crédito:

Conforme mencionado, no início da gestão Lima, em 2005, foi realizado um levantamento da situação do município e, dentre os resultados, verificou-se que a cidade produzia apenas 8 itens, mas consumia 80. A equipe da prefeitura, então, pensou em quais desses produtos “de fora” poderiam ser produzidos no próprio município. Surgiram o babaçu, o jaborandi e as frutas nativas, como possibilidades a serem mais bem explorados e comercializados diretamente para a prefeitura, por meio do Projeto ELO. E também outras atividades, ainda incipientes, como a panificação, produtos de limpeza e calçados. A prefeitura buscou parceiros como Sebrae e Senar para capacitar a população.

De acordo com Lima, após o período de capacitação as aproximadamente seiscentas pessoas que realizaram os cursos começaram a cobrar do poder público quais seriam os próximos passos para que pudessem colocar em prática o aprendizado. A prefeitura buscou o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil para a concessão de crédito. Dificuldades apareceram, como o custo do crédito, a falta de documentação de grande parte das pessoas, e a preocupação dos dois lados – banco e cidadãos – quanto à operação de empréstimo.

Um fundo foi criado para financiar os empréstimos que não seriam possíveis pelos bancos oficiais. Numa reunião com a equipe no início da gestão, em Esperantina, uma das pessoas³⁹ perguntou “*Rapaz, por que a gente não cria um banco?*”. Apesar do tom de brincadeira da pergunta, Lima ficou refletindo sobre a possibilidade. Por ter trabalhado no governo estadual, o então prefeito conhecia uma equipe da CARE Brasil, que foi convidada para discutir a geração de renda e o empreendedorismo juvenil no município. Ao comentar a ideia do Banco, eles sugeriram conhecer a experiência do Banco Palmas⁴⁰. Lima foi conhecer a experiência acompanhado de esposa Rejane. Depois da visita, convidaram Joaquim Melo, fundador do Banco Palmas, para ir até o município. A Care bancou os custos da viagem. Após a palestra, muitos (comerciantes, vereadores, professores e dirigentes sindicais) se animaram para melhor entender a ideia, fretaram um ônibus e foram conhecer a experiência em Fortaleza e também outros projetos no Ceará, como em Santana do Acaraú.

Na volta, estavam todos convictos da abertura do banco e decidiram que o mesmo não deveria ser da prefeitura, e sim da comunidade. Segundo Lima “*essa decisão ajudava a fortalecer a sociedade civil organizada*”. O papel da prefeitura seria de articulação e de fomento das operações iniciais. No início, por exemplo, a prefeitura pagava o aluguel do espaço, todas as contas e ainda o salário dos três funcionários. Atualmente, apenas o gerente Mauro Rodrigues da Silva continua sendo pago pela prefeitura. O salário de dois funcionários e as demais contas são pagas pelo próprio banco, com recursos oriundos da receita das operações realizadas, que serão descritas à frente.

A criação do Banco Comunitário dos Cocais teve um impacto muito grande na economia da cidade. Antes dele, para receber benefícios sociais como aposentadoria rural e Bolsa Família, as pessoas tinham que se deslocar para outras cidades maiores. Nelas, aproveitando a estrutura comercial mais diversificada e os preços menores, realizavam suas compras. Com a abertura do banco, o dinheiro passou a circular mais na cidade; as pessoas não precisavam viajar e também podiam optar por realizar suas compras no comércio local. Além disso, como na época não havia correspondente e nem agência bancária no município, o pagamento dos servidores era muito complicado. A prefeitura criou um convênio (por meio de uma lei municipal, em 2007⁴¹) para pagar os servidores via Banco dos Cocais⁴². Para realizar esse

39 Nas conversas, Lima e outros entrevistados disseram não se lembrar de quem foi essa ideia.

40 O Banco Palmas foi e continua sendo fartamente estudado. Para detalhes sobre a experiência, ver Melo Neto & Magalhães (2003); Singer (2009); Foguel (2009); Borges (2010a); França Filho, Silva Junior & Rigo (2012); dentre outros.

41 Como o Banco dos Cocais não existia juridicamente – e ainda não existe – foi criado um convênio com o Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária (Banco Palmas) para poder iniciar as

pagamento o Instituto Palmas cobrava 0,5% do valor como taxa de administração. No projeto inicial, até 25% do salário seria pago na moeda Cocal, moeda social lastreada em real, criada e apenas para circulação no município de São João do Arraial-PI. Mas esse percentual de 25% nunca foi cumprido, segundo Mauro, porque o Banco não possuía lastro suficiente (há apenas 35.000 cocais em circulação). Para o ex-prefeito Lima, a decisão de pagar os funcionários via banco objetivava aumentar a circulação de moeda e diminuir riscos de roubo e assalto.

Em relação a outros bancos comunitários, foi inovador o pagamento de todos os funcionários da prefeitura – maior empregadora do município – através do Banco dos Cocais e também pelo fato de parte do salário ser paga em cocais. Embora os benefícios dessa ação fossem grandes, garantindo que parte do salário seria obrigatoriamente gasta no município – estimulando, portanto, o crescimento de movimentações financeiras - essa medida gerou resistências. Foram três, principalmente: a principal delas dos profissionais que não moravam na cidade, como médicos, dentistas e professores, e que teriam que gastar uma parte do salário na cidade – fato análogo a outro caso analisado nesta tese (Cubatão); outra era relativa à qualidade do papel-moeda⁴³; e, finalmente, grupos eleitoralmente contrários reclamavam dessa “invenção do prefeito”. Segundo o ex-prefeito Zilto, também houve inicial resistência dos comerciantes. Entretanto, como começaram a perder vendas, mudaram sua percepção e atualmente todos aceitam a moeda local.

Atualmente, pode-se dizer que o Cocal está plenamente incorporado ao cotidiano do município e para os estabelecimentos comerciais não há distinção entre receber em Cocal (C\$) ou Real (R\$). Na permanência na cidade, foi possível observar o funcionário de uma loja em frente ao Banco dos Cocais trocar uma nota de R\$ 20,00, receber quatro notas de C\$ e apenas agradecer, sem qualquer comentário negativo, mostrando a naturalidade de conviver com duas moedas distintas. Outra situação foi observada em conversa com um hóspede do hotel, vendedor de bijouterias⁴⁴ e que aceitava cocal das suas clientes. Antes de voltar ao Ceará pagou as despesas do hotel com os 10 cocais que possuía e complementou com reais. Servidores públicos não-residentes no município, também afirmaram não verem problema no fato: guardam os seus cocais, para fazer alguma compra na cidade e, no casos de alguma necessidade, trocam Cocais por Reais com comerciantes ou colegas de trabalho.

operações. Hoje o Banco é regido juridicamente pelo Centro Cocais, que será explicado melhor neste capítulo, que tem o CNPJ necessário para operar. Caso haja algum problema com o Banco, o Centro Cocais é responsabilizado perante os órgãos competentes.

42 Para uma descrição bastante detalhada das operações do Banco dos Cocais, ver Borges (2010b).

43 De acordo com muitos dos entrevistados, a qualidade do papel era ruim, o que gerava um desgaste muito rápido das cédulas. Recentemente, o Banco mudou o papel e essa queixa não existe mais.

44 Conforme será explicado adiante, tratava-se de um “camelô”.

O Cocal, hoje, é motivo de orgulho da cidade e alguns comerciantes fizeram questão de perguntar se o pesquisador já conhecia a moeda local. Esse orgulho tem a ver com o fato de o Banco dos Cocais ser o primeiro banco comunitário do estado.

Mas a estratégia da prefeitura foi alterada em 2012. Pagar todos os funcionários públicos e ainda os beneficiários dos programas sociais sobrecarregava a equipe do Banco e também representava um risco, já que o dinheiro precisava ser sacado em Esperantina e transportado até São João do Arraial. A prefeitura, então, dividiu a folha de pagamento e parte dos servidores passou a receber pelo Banco do Brasil⁴⁵. Hoje, apenas os servidores da saúde, diaristas e funcionários de empresas que executam serviços públicos no município (por exemplo, limpeza urbana) recebem no Banco dos Cocais. Como o salário é pago através de Cartão Caixa e no município não há máquinas de cartão de crédito e débito, os servidores retiram seus pagamentos no próprio banco, em cocal ou real. Segundo informações do Mauro, apenas 5% desses funcionários – geralmente, aqueles que não moram na cidade, como médicos e dentistas – não utilizam o serviços do Banco para sacar seus salários e fazem suas operações bancárias nos municípios de origem.

Para fins de receita, o Banco dos Cocais recebe hoje 0,5% dos pagamentos dos salários dos funcionários da prefeitura realizado via Banco, como taxa de serviço. A esse valor é acrescido mais 50% (que corresponde a 0,25%), como taxa de administração, recebendo o Banco 0,75% do valor pago a cada funcionário. Também recebe R\$ 200,00 pela prestação de serviços contratados pela empresa de telefonia OI, realizados no próprio banco, tais como reclamações, pedidos de linha, impressão de segunda via de conta, etc. Há ainda a receita proveniente do fato de ser correspondente bancário da Caixa Econômica Federal (Caixa Aqui), em que o Banco ganha por operação realizada, representando aproximadamente R\$ 800,00 por mês. São receitas importantes para realizar o pagamento de dois funcionários, das despesas com luz, telefone, material de consumo e outras gerais. O saldo é gerenciado pela equipe do Banco e pode ser aplicado em operações de crédito aos clientes.

Atualmente, o Banco dos Cocais funciona em três eixos: correspondente bancário, concessão de microcrédito produtivo e intermediação de operações de crédito consignado. Como *correspondente bancário*⁴⁶ da Caixa Econômica Federal, grande parte da movimentação é de

45 Embora não haja agência do BB na cidade, dentro do posto dos Correios há um caixa eletrônico que permite que os funcionários saquem seus salários.

46 De acordo com o site do Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br/?CORRESPONDENTESFAQ> – acesso em 02 de janeiro de 2013), os “correspondentes são empresas, integrantes ou não do Sistema Financeiro Nacional, contratadas por instituições financeiras e demais instituições autorizadas pelo Banco

clientes que vão ao banco abrir suas contas-correntes ou de poupança e também para pagar contas, já que se trata do único correspondente da cidade. Os clientes também se dirigem ao banco para receber benefícios sociais, como o Programa Bolsa Família, que pode ser pago parcialmente em Cocal, dependendo da disponibilidade de cédulas no caixa. Nos dias da realização da pesquisa de campo esse eixo gerava grande movimentação na sede do banco, principalmente para pagamentos de contas mensais.

O segundo eixo é a *concessão de microcrédito produtivo*. Os recursos disponíveis para operações de crédito têm duas fontes: recursos próprios (receitas mencionadas anteriormente) e FUMAES – Fundo Municipal de Apoio à Economia Solidária. Segundo o ex-prefeito Zilto, em 2012, com a estiagem, a prefeitura teve grandes despesas com perfuração de poços e obras de estrutura. Teve, portanto, que reduzir os aportes no fundo municipal. Como são poucos os recursos disponíveis para empréstimo, é usual que sejam divididos e que muitos dos tomadores recebam um valor menor do que o solicitado, mesmo que o valor limite para a concessão do empréstimo seja baixo (R\$ 800,00). Se necessário escolher entre dois clientes, a estratégia do banco é priorizar clientes antigos, com bom histórico de pagamento, participantes de alguma associação (estando assim inseridos em atividades de apoio comunitário), experientes no ramo, e mulheres. Para Mauro, as mulheres são as maiores tomadoras por dois motivos: são mais cuidadosas com o crédito e a inadimplência feminina é menor.

Em 2010 foram realizados 11 empréstimos (totalizando R\$ 5.860,00) e em 2011, 39 operações (R\$ 18.096,00).

A seguir relatamos três exemplos presenciados pelo autor, durante observação do processo de atendimento aos clientes que buscavam crédito produtivo. Ao final do atendimento foram feitas perguntas a esses clientes, buscando completar as informações e entender um pouco melhor o cotidiano de cada um deles.

O Sr. Francisco é um vendedor ambulante de remédios caseiros e homeopáticos há 21 anos. Foi o primeiro cliente a pegar empréstimo no Banco dos Cocais e, antes disso, buscava crédito no Banco do Nordeste. Segundo ele, a grande vantagem é que os juros são mais baixos do que em outros lugares de empréstimos. Depois de responder às perguntas de Mauro sobre o custo de aquisição dos produtos que vende, sobre a margem de lucro e também sobre suas despesas de casa (como energia elétrica, aluguel, custo para transporte, quantidade de produtos

Central do Brasil para a prestação de serviços de atendimento aos clientes e usuários dessas instituições. Entre os correspondentes mais conhecidos encontram-se as lotéricas e o banco postal.”

alimentícios consumidos, etc), o Sr. Francisco disse que precisava de R\$ 800,00, e que o prazo para pagamento seria de 10 meses. Ao ser questionado sobre o que faria caso o Banco não liberasse o valor, ele respondeu: *“vou ter que pedir em outro lugar, porque não posso deixar de trabalhar”*. E acrescentou: *“mas eles vão liberar, porque eu sempre paguei direitinho”*.

O segundo exemplo é de Dona Maria, auxiliar de serviços gerais da prefeitura. Ela recebe um salário mínimo mensal e a renda oriunda do Programa Bolsa Família. Atualmente, seu marido mora em Brasília, um de seus filhos em São Paulo e os outros três com ela. O objetivo de Dona Maria é conseguir um empréstimo de R\$ 300,00 para comprar produtos da Natura e revender no “interior” do município, onde mora. Ela diz que está fazendo isso há um ano para complementar a renda da casa e que, caso consiga o empréstimo, sua receita será de quinhentos reais. Como era sua primeira solicitação de crédito ao Banco dos Cocais, Mauro fez um questionário mais detalhado e disse que visitaria a residência de Dona Maria na semana seguinte para conhecê-la melhor. Se o empréstimo não for concedido, a funcionária pública diz: *“vou ter que tirar das minhas economias pra comprar os produtos, porque preciso fazer essas vendas para melhorar a situação de casa”*.

O caso de Dona Helena é um pouco diferente. Ela fez parte de um grupo de mulheres que cursou a oficina de panificação oferecida pela prefeitura em fevereiro de 2009. Nesse curso estavam dez mulheres mas, de acordo com o depoimento, apenas ela continua produzindo e comercializando pães⁴⁷. Naquele dia Dona Helena foi ao Banco dos Cocais pagar uma das parcelas de um empréstimo que havia feito anteriormente. O banco foi a alternativa para comprar a matéria-prima necessária para produzir, já que, por dívidas anteriores também relativas à produção de pães (farinha, trigo, açúcar, etc), seu nome estava “sujo”. Segundo ela, *“com os quinhentos reais que peguei no Banco dos Cocais, trabalhei e consegui pagar os outros seiscentos reais que estava devendo”*. Enquanto o marido trabalha na roça, Dona Helena possui dois ajudantes que permitem a venda de aproximadamente 700 pães por dia, de segunda-feira a sábado. Essa produção é vendida no ponto que tem em frente à sua casa, no “interior” do município e, três vezes por semana, na EFA Cocais. Mas para obter esse avanço, Dona Helena não pode mais contar com o Banco dos Cocais. Conforme registrado, de acordo com as regras atuais, o teto é de oitocentos reais para cada empréstimo. Apenas para comprar um cilindro, adquirido dez meses antes da entrevista, Dona Helena precisou de R\$ 1.000,00

47 Para Dona Helena, as mulheres acabaram desistindo aos poucos porque o trabalho era muito duro no início e o resultado, incerto. Além disso, muitas delas não queriam ajudar a buscar novos clientes.

de entrada e recorreu a um amigo, que emprestou esse valor. As parcelas já foram pagas e isso permitiu que eles comprassem um novo forno, que custou R\$ 4.600,00. Com o financiamento direto com o vendedor, entretanto, saiu por R\$ 500,00 de entrada e mais dez parcelas de R\$ 500,00. Estava feliz com a nova aquisição: “*antes a gente ia dormir três horas da manhã para assar os pães e bolos. Agora a gente vai dormir mais cedo*”. Apesar de não ter conseguido os valores necessários para a aquisição dos equipamentos, Dona Helena continua realizando empréstimos no Banco dos Cocais para comprar a matéria-prima utilizada na produção.

O terceiro eixo de atuação é a *intermediação de operações de crédito consignado* junto ao Banorte. Essas operações são apenas para os servidores da prefeitura e a parcela descontada diretamente da folha de pagamento, o que representa um risco muito baixo para a instituição concedente. Mesmo assim, as taxas de juros são bastante altas (aproximadamente 3,8% ao mês) e há apenas quatro opções de pagamento (24, 36, 48 e 58 meses), o que leva o cliente a um endividamento de longo prazo e a uma maior lucratividade do Banorte. Já a taxa de juros do Banco dos Cocais é bem menor, variando de 1,5% a 2,0% ao mês, de acordo com o volume emprestado. A pesquisa de campo registrou muitos casos de pessoas buscando esse tipo de empréstimo, que não precisa ser voltado à produção (como no caso do microcrédito produtivo) e é, geralmente, utilizado para o consumo ou pagamento de outras dívidas. No período da manhã de um dos dias de pesquisa, Mauro – responsável pela operacionalização de todas as atividades relacionadas ao crédito do Banco dos Cocais – atendeu seis clientes buscando o crédito consignado e apenas duas pessoas buscando o crédito produtivo. Um dos atrativos da modalidade, segundo alguns clientes, é a rapidez na liberação do dinheiro, que em apenas dois dias úteis já está disponível.

Essa questão do crédito consignado é muito importante e precisa ser enfrentada pelo Banco dos Cocais. Se por um lado gera uma receita importante para a sustentabilidade do Banco dos Cocais – que recebe uma porcentagem dos valores emprestados –, por outro, amplia a desigualdade num contexto amplo, uma vez que as taxas de juros são abusivas. Além disso, o alto custo do crédito no médio e longo prazo tende a levar a um endividamento preocupante da população e que, conseqüentemente, pode gerar um ciclo de desaquecimento da economia local, já que uma parte do salário dos servidores será descontada para o pagamento das parcelas do empréstimo. Nesse momento, a população parece não estar muito preocupada com tema e foi inquietante ouvir de uma funcionária que pediu R\$ 2.000,00, a serem pagos em 58 parcelas de R\$ 87,10 (totalizando R\$ 5.051,80), que “*às vezes, a parcela é tão pequena que a gente paga sem perceber*”.

Do ponto de vista da gestão pública e dos atores que atuam nos projetos de desenvolvimento local, isso precisa ser ponderado, uma vez que o recebimento de salários ainda menores nos próximos dois, três ou quatro anos, por parte dos servidores da prefeitura, certamente gerará uma redução nas atividades comerciais do município.

Apoio à Organização Comunitária e Capacitação:

Finalmente, temos as iniciativas de organização comunitária e de capacitação. No que tange à *organização comunitária*, é destaque fundamental o Centro de Organização Comunitária e Apoio à Inclusão Social (Centro COCAIS). Cronologicamente, o surgimento do projeto de desenvolvimento local de São João do Arraial ocorreu a partir das discussões do grupo sobre ações para aumentar a renda das pessoas que não trabalhavam na prefeitura. Surgiu o Projeto ELO – Escola Local Organizada, o primeiro dos grandes projetos. Depois veio a criação de um banco comunitário (Banco dos Cocais). E, então, a necessidade de uma organização não-governamental capaz de apoiar outras iniciativas no município. Foi assim que surgiu o Centro Cocais, cujo nome estava totalmente vinculado à característica territorial, já que, conforme mencionado, essa é a “região dos cocais”. O Centro é formado por um conjunto de representações de instituições no município, incluindo associações, igreja, prefeitura, etc.

Segundo os entrevistados, apesar da formalização ter ocorrido depois, o debate sobre a necessidade do Centro veio junto com a criação do Banco: antes do início das operações bancárias um grupo se reunia periodicamente. Cada uma das instituições indicou uma pessoa para trabalhar e, a partir dessa lista, foram escolhidas três. Entre elas, o atual gerente Mauro, no grupo desde a inauguração, em 12 de outubro de 2007, e indicado pela igreja católica por suas atividades anteriores na catequese. Já a atendente Aldeana, que entrou em 2011, foi indicada pelo ponto de cultura Estação Digital.

O Centro Cocais hoje é uma referência, sendo a entidade responsável pelo funcionamento do Banco dos Cocais e também pela assessoria técnica que desenvolve dentro do território dos cocais. Os trabalhos realizados pelo Centro ajudam a organização comunitária, mas mantém o foco na renda que será gerada para as famílias. Para Rosinha (Rosa Lima), uma das coordenadoras do Centro Cocais, os movimentos sociais, como o Movimento das Quebradeiras de Coco (MIQCB), preocupavam-se com a mobilização e formação política, mas sua atenção não era tão voltada para a geração da renda. Para ela:

“essa formação política, por si só, não estava dando conta dos grupos

se manterem organizados e motivados para tocar os projetos. Aí o Centro Cocais vem com esse apelo muito forte da questão da renda, e hoje nós estamos com uma boa articulação para o acesso às políticas governamentais como o PAA e PNAE, mas também no mercado formal, organizando feiras e articulando com os mercados. Muito disso se deve à influência da GIZ, com essa estratégia de parceria com a empresa privada, para perceber que a renda é um instrumento que força outros pontos importantes, como a organização política”.

A parceria com a GIZ está diretamente relacionada ao vínculo de Rejane Tavares com a organização alemã. Seu trabalho como consultora da GIZ era estabelecer parcerias com empresas privadas interessadas em produtos originados na agricultura familiar. Os empresários precisavam dessa matéria-prima, mas enfrentavam problema de escala, de cumprimento de prazo, de preço e também problemas com denúncias de trabalho escravo. O enfoque do trabalho era a organização dos trabalhadores com os conceitos de “preço justo” e respeito às especificidades das comunidades rurais. Tal projeto aconteceu em Pernambuco, Ceará e Paraíba.

Depois, houve um direcionamento do trabalho da GIZ para a região Norte e para produtos extrativistas, como o babaçu, os óleos da Amazônia e o cacau nativo. Mas também interessava a cadeia de produção do Jaborandi, por suas propriedades terapêutica no tratamento do glaucoma e pelo uso na indústria de cosméticos. Além do Piauí, a GIZ desenvolve esse trabalho no Maranhão e no Pará. O projeto envolve sete municípios da região, mas a referência metodológica sempre foi em São João do Arraial, em virtude da ligação pessoal que Rejane tem com a região. Com a parceria com a empresa Vegeflora, empresa farmoquímica de insumos para a indústria farmacêutica, foi ampliada a discussão sobre desenvolvimento local. Para isso, foi criada uma equipe mista com técnicos da empresa (todos contratados na região e capacitados pelo Centro Cocais), da GIZ e também do Centro Cocais

O papel do Centro Cocais enquanto ONG local é fundamental, já que será ele o responsável por garantir a sustentabilidade do projeto nos próximos anos, junto com a empresa. 2013 será o último ano de atuação dos técnicos da GIZ na localidade. A Vegeflora paga R\$ 5.000,00 por mês para o Centro Cocais fazer o acompanhamento das famílias.

Os ganhos financeiros para os agricultores familiares e extrativistas, a partir da parceria com a empresa Vegeflora foram imediatos. E é em função desses ganhos, segundo Rejane, que é possível debater aspectos como organização, mobilização e formação. No primeiro ano do projeto, em 2009, a remuneração dos agricultores era de R\$ 0,60 por quilo de folha seca do Jaborandi. Passou para R\$ 2,50. Esse aumento expressivo foi obtido com a eliminação de

parte dos intermediários⁴⁸: “*Dos 18 intermediários que nós identificamos, cadastramos três, que perderam o nome de intermediários e ganharam o nome de compradores oficiais. E eles tiveram instrumentos de controle para saber quanto eles pegavam e quanto eles estavam pagando. E aceitaram diminuir sua margem de lucro*”. Foi um processo difícil, mas contou com dois elementos essenciais: a proximidade dos produtores com a equipe de técnicos e a postura da empresa, que não queria ter o seu nome vinculado a processos de violação de direitos humanos. Esse trabalho com o Jaborandi foi escolhido como uma das 25 Boas Práticas de Educação Ambiental na Agricultura Familiar, em seleção realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em 2012. Segundo o ex-prefeito Lima, o papel da prefeitura foi de incentivador do processo.

A sede atual do Centro Cocais foi possibilitada também pela parceria com a Fundação Banco do Brasil. A equipe de trabalho possui dez pessoas, sendo quatro na diretoria e seis agentes de desenvolvimento regional sustentável, que atuam nos municípios atendidos. Há também 13 estagiários que trabalham na EFA Cocais, que será explicada a seguir. Além disso, há outros profissionais temporários e contratados de acordo com as demandas específicas dos projetos. O custo mensal aproximado de manutenção do Centro é de 20 mil reais.

Um diferencial do projeto de desenvolvimento de São João do Arraial é a equipe técnica que atua nos projetos. Segundo Rejane Tavares:

“Em desenvolvimento local, o que conta não é o tamanho do município, mas sim a capacidade técnica da equipe. E a equipe que São João tem hoje, nenhum município tem. Alcione é um caso emblemático, porque quando ela assume a tesouraria da prefeitura, em 2005, ela era uma menina que nunca tinha administrado cem reais na casa dela. E ela assume a tesouraria e dá conta disso, tanto é que o município nunca teve suas contas rejeitadas. (...) O Mauro também, que assume o Banco dos Cocais e toca esse negócio pra frente sem nunca ter feito isso. Sem nunca ter tido nem uma conta bancária! (...) Pra mim, hoje eu não tenho a menor dúvida: se você quiser fazer desenvolvimento local, você tem que investir em formação dos atores locais; sem isso, a gente não faz. E formação é a longo prazo e não em programas de um ou dois anos, porque isso não é formação.”

Quanto à *capacitação*, há uma importante iniciativa que pode representar um grande passo para a melhoria da produtividade dos agricultores familiares, e também consolidar, na juventude local, a opção dos jovens pela permanência no campo. Trata-se da Escola Família Agrícola (EFA) Cocais. Criada há quatro anos, a EFA possui dois cursos técnicos em

48 Rejane ressalta que não foi possível eliminar todos os intermediários porque não havia quem pudesse cuidar de todas as questões logísticas do processo.

Agroindústria e Agropecuária, atendendo 136 alunos de 13 municípios do Território dos Cocais. Surgiu como iniciativa da prefeitura, que articulou a organização e legalização da associação, e conseguiu recursos dos governos estadual e federal para a adequação da sede. Para o ex-prefeito Zilto, a importância da EFA é capacitar os filhos dos agricultores, objetivando desenvolver técnicas para aumentar a produtividade das terras de suas famílias.

O governo federal – de acordo com os dados disponíveis no Portal da Transparência – destinou verbas em dois momentos para a EFA Cocais. Em 2007, foram 108 mil reais para a construção e aquisição de equipamentos e, em 2011, 250 mil reais para ampliação e aquisição de novos equipamentos. Já o governo estadual é responsável pelo pagamento dos professores, funcionários, da alimentação escolar e de contas de água e luz. A EFA recebe ainda alimentos oriundos do PAA. A prefeitura paga os monitores que ajudam nas atividades do cotidiano escolar.

Em todas as conversas, foi ressaltado como a conjuntura política inicial favoreceu a criação da escola. E segundo alguns professores, com a mudança do governo estadual em 2010, em alguns momentos o diálogo torna-se mais complicado. Um exemplo dado refere-se ao processo seletivo de professores, que é elemento-chave em virtude das especificidades desse tipo de escola e do método de pedagogia de alternância, como aponta as diversas experiências pesquisadas por Laczynski (2000), Paulics (2001), Pereira & Matos (2009) e Bresler, Paulics e Santos (2011). No entanto, parecendo não considerar isso, segundo os entrevistados o atual Secretário de Educação do Piauí tinha a intenção de realizar um processo seletivo único para professores da rede estadual e EFAs do estado.

Resultados e efeitos sobre a desigualdade:

Durante o período da pesquisa de campo, todas as pessoas diziam que a cidade tinha mudado muito nos últimos anos, com o aumento do número de lojas e também das vendas nas lojas já existentes, indicando incremento na atividade econômica do município. No entanto, por tratar-se de município pequeno a prefeitura não dispõe de recursos para realizar pesquisas estatísticas capazes de demonstrar os resultados alcançados. A alternativa foi recorrer aos dados produzidos pelo IBGE, que podem ajudar a medir a atividade econômica. A comparação do Produto Interno Bruto Municipal de São João do Arraial com Esperantina e também com Teresina, além do PIB estadual no período de 2000 a 2009⁴⁹ (Tabela 6), indica

49 O PIB municipal de 2009 foi o último a ser divulgado pelo IBGE até o mês de dezembro de 2012.

que realmente o desempenho econômico do município foi bem melhor que o do vizinho e também que o da capital do estado.

A repercussão da experiência nos municípios vizinhos e também em outras regiões e estados ocorreu por meio da participação em premiações. O Projeto ELO, por exemplo, esteve entre os 20 finalistas de 2008 da premiação ODM Brasil – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Já a gestão do prefeito Lima recebeu o título de Melhor Projeto Estadual do Prêmio Prefeito Empreendedor do Sebrae, em 2010. Além desses prêmios, o ex-prefeito Zilto cita um indicador diferente para mostrar o incremento da renda no município. Segundo ele, o município tem três mil residências e mil e seiscentas motocicletas, grande parte delas novas, resultado da melhora de vida da população.

Suzana Rebelo, assistente social da prefeitura, relata que a procura pelo Programa Bolsa Família vem aumentando, mas, para ela, isso não significa que a pobreza no município esteja crescendo. Segundo ela, há distorção porque muitas mulheres sonham a informação da renda de seus companheiros, principalmente quando eles estão trabalhando em cidades distantes – como São Paulo ou Brasília – e, assim, passam a fazer parte dos critérios elegíveis para o recebimento do benefício. E como, em grande parte dos casos, esses homens enviam uma parte do salário para suas famílias de origem, o acréscimo da renda oriunda do Bolsa Família – a qual não teriam direito – reduz a pobreza e aumenta a renda disponível para o consumo. Não se trata de vangloriar uma prática errada, mas é fato que, na realidade de um pequeno município brasileiro, esse erro acaba trazendo benefícios para o comércio local.

Pela dificuldade de mapear mais quantitativamente os resultados, optou-se por relatar outro caso que ajuda a compreender os efeitos dos projetos realizados. No único hotel da cidade, o depoimento da sua proprietária também ilustra as mudanças que ocorreram na cidade. Dona Maria e seu marido chegaram a São João do Arraial há 20 anos, trabalhando numa serraria. Segundo ela “*rapaz, antes, pra onde você olhasse, via madeira. Hoje em dia, você só vê casa e não vê madeira*”. Com a diminuição na quantidade de madeira – ou de árvores que produzem madeira de qualidade – a família foi trabalhar com comércio. E, há aproximadamente dez anos, montou o hotel, com restaurante e espaço para organizar festas. Segundo ela, grande parte dos clientes é de *vendedores e camelôs*.

É importante a distinção entre *vendedores* e *camelôs* (também chamados de vendedores ambulantes, como se autodenominou o Sr. Francisco, no exemplo anterior), porque é uma situação usual em pequenos municípios brasileiros. Enquanto municípios de médio e grande porte buscam atrair executivos e assim aumentar a geração de trabalho e renda, nas micro-

idades do interior do país há uma espécie de “nano-economia do turismo de negócios”. Os *vendedores* trazem apenas um catálogo com os produtos, anotam as encomendas, combinam o pagamento e, depois de alguns dias, os produtos são entregues aos comerciantes. Eles vêm sozinhos e ficam apenas um dia no município. Já os *camelôs* vêm em grupos e trazem no carro todas as mercadorias, num sistema de pronta-entrega. Normalmente andam com mochilas grandes nas costas, e percorrem todas as casas dos municípios oferecendo produtos de beleza, bijouterias, pequenos utensílios domésticos, brinquedos, etc. Em geral, permanecem três ou quatro dias no local.

Tabela 6: PIB municipal e evolução do PIB municipal (2000- 2009)

Ano	São João do Arraial		Esperantina		Teresina		Piauí	
	PIB Municipal (R\$ de 2000) em milhões	Evolução em relação ao ano anterior	PIB Municipal (R\$ de 2000) em milhões	Evolução em relação ao ano anterior	PIB Municipal (R\$ de 2000) em milhões	Evolução em relação ao ano anterior	PIB Estadual a preços constantes (R\$ de 2000) em milhões	Evolução em relação ao ano anterior
2000	4,9	-	44,3	-	2.938,7	-	5.329,5	-
2001	5,3	6,8%	47,6	7,6%	2.803,6	-4,6%	5.115,9	-4,0%
2002	5,3	0,2%	47,0	-1,4%	3.092,4	10,3%	6.163,6	20,5%
2003	5,8	10,4%	48,8	3,8%	3.132,3	1,3%	6.406,4	3,9%
2004	6,0	3,6%	50,9	4,3%	3.034,3	-3,1%	6.632,2	3,5%
2005	6,2	3,1%	54,3	6,8%	3.303,9	8,9%	7.013,3	5,7%
2006	6,7	8,2%	59,6	9,7%	3.555,5	7,6%	7.592,0	8,3%
2007	7,9	16,9%	58,4	-2,0%	3.665,3	3,1%	7.926,7	4,4%
2008	8,2	4,4%	63,4	8,6%	3.885,1	6,0%	8.675,5	9,4%
2009	9,7	17,7%	64,7	2,0%	4.201,6	8,1%	9.191,1	5,9%
2000-2006		36,6%		34,5%		21,0%		42,5%
2007-2009		22,9%		10,8%		14,6%		16,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PIB – Dados trabalhados pelo autor

Segundo Dona Maria, alguns anos atrás os grupos de camelôs eram compostos por quatro pessoas, que vinham num único carro. Hoje, os grupos geralmente têm seis pessoas e vêm em dois carros, sendo que um deles traz grande parte das mercadorias a serem vendidas. Para a dona do hotel isso é prova de que a cidade está crescendo, já que, para conseguir percorrer todas as casas, foi necessário aumentar o número de vendedores.

De forma a consolidar as informações trazidas nesse sub-capítulo há o Quadro 5, com o resumo das ações do governo municipal e, principalmente, seus possíveis efeitos na redução da desigualdade.

Quadro 5: Resumo das ações do governo municipal e possíveis efeito na desigualdade

Ação	Efeito na desigualdade
Criação do Projeto ELO	Garantia de compra da produção dos agricultores familiares, gerando aumento de renda destes e também direcionamento menor de recursos públicos para empresas de grande porte instaladas fora do município e da região
Apoio aos extrativistas (projetos com MIQCB e Jaborandi)	Grande redução dos intermediários e estímulo à produção mais verticalizada, aumentando a renda dos extrativistas
Apoio à criação do Banco dos Cocais	Melhora no acesso ao crédito produtivo mais barato e possibilidade dos munícipes receberem seus benefícios na própria cidade, evitando custos desnecessário
Apoio à criação da Moeda Social (Cocal)	Aumento da circulação de dinheiro no comércio local, evitando que os munícipes consumissem a maioria da renda nos municípios vizinhos
Apoio à criação da EFA	Melhora na formação dos jovens e futuro aumento na renda dos agricultores familiares, oriunda dos ganhos de produtividade

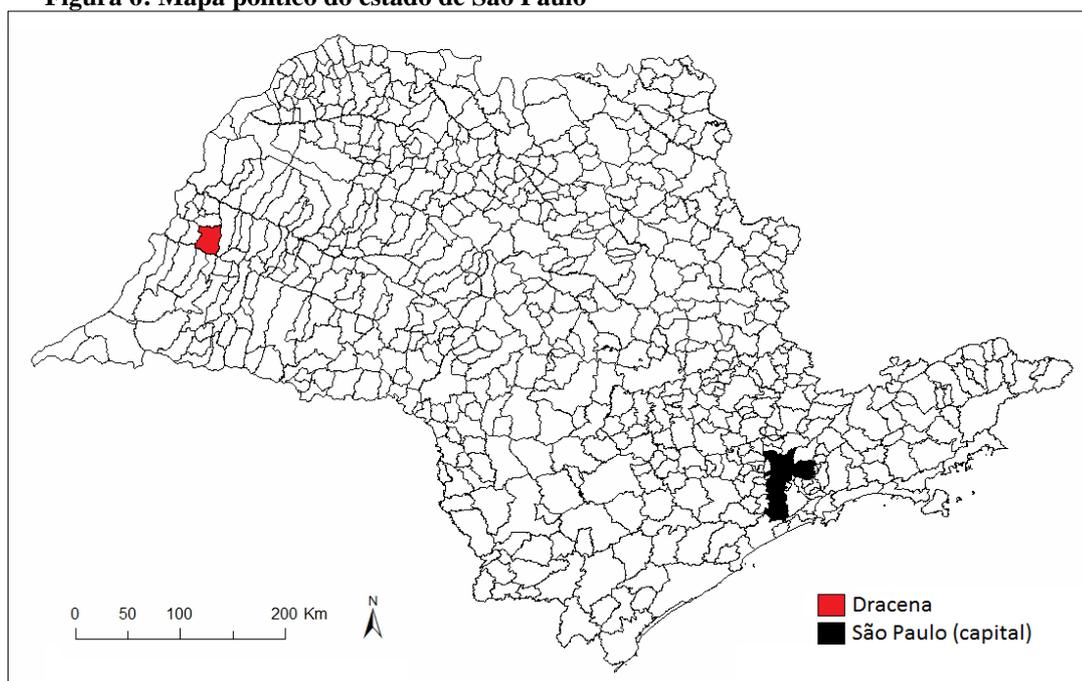
Fonte: Elaboração própria

O Quadro 5 deixa evidente que o papel do governo municipal de São João do Arraial foi de agente estimulador do desenvolvimento local, na grande maioria das suas ações. Num município pequeno e com poucos recursos disponíveis, talvez o grande papel da prefeitura seja unir boas ideias, com equipe disposta a inovar e em condições políticas para a execução das ações. Com a sua experiência em desenvolvimento local, Rejane Tavares destaca que as ações de desenvolvimento local tiveram sucesso na cidade porque *“o ambiente político era muito favorável, já que você tem a prefeitura de São João do Arraial puxando e apoiando todas essas atividades. E a gente tem também o Centro dos Cocais como agente mais importante da ação, porque é ele que vai dar continuidade a esse processo”*.

**CAPÍTULO 5: FORTALECENDO E INCLUINDO
AGRICULTORES FAMILIARES: A EXPERIÊNCIA DE
DRACENA (SP)**

O município de Dracena está na região oeste do estado de São Paulo, distando 650 quilômetros da capital, São Paulo. De acordo com os dados do Censo do IBGE, em 2010 havia 43.219 habitantes, caracterizado, portanto, como município de pequeno porte. A Figura 6 traz a localização geográfica de Dracena e sua distância em relação à capital do estado. Interessante apontar que Campo Grande, capital do Mato Grosso do Sul, fica mais perto do município do que São Paulo.

Figura 6: Mapa político do estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria

Pela classificação do estudo sobre as Regiões de Influência das Cidades (REGIC) 2008 do IBGE, Dracena está classificada como Centro de Zona A, o que significa uma cidade de menor porte, mas com influência – ainda que restrita – nos municípios vizinhos. Assim, pode exercer funções de gestão elementares (ser sede de departamentos estaduais, por exemplo). Isso realmente ocorre, de acordo com as entrevistas realizadas, e também pela análise da população dos municípios vizinhos: Piquerobi, Ribeirão dos Índios e Ouro Verde têm menos de quatro mil habitantes; e Junqueirópolis e Tupi Paulista, menos de vinte mil habitantes, segundo o Censo 2010. O maior município da região é Presidente Prudente e fica a aproximadamente 120 km de Dracena.

Foi fundada em 1945 e, segundo o Secretário de Agricultura e Meio Ambiente, Eduardo Basso, conhecido na região como Dinho, na época “*era tudo terra boa*”. Havia predomínio da

cultura do café, produto bastante valorizado. A situação começou a mudar, de acordo com o secretário, em 1975, quando uma forte geada queimou o cafezal, prejudicou e degradou o solo. Alguns anos depois houve uma praga agrícola e o perfil da região começou a mudar. Diz o secretário: “*para você ter uma ideia, aqui em Dracena tinha dez grandes compradoras de café. Na safra, fazia fila de caminhões. Hoje estão todas fechadas*”.

Atualmente, grande parte das terras do município é utilizada para a plantação de cana-de-açúcar. Esta cultura é bastante característica em São Paulo, que foi o estado responsável por 59,4% da produção total do país, em 2010⁵⁰. São Paulo também ocupava a primeira posição, no mesmo ano, com 55,4% do total da área colhida no país, seguido por Minas Gerais (8,3%). Os dados da Tabela 7 mostram que a área colhida em São Paulo vem aumentando anualmente e de 2004 a 2010 cresceu 68,9%. Mas a evolução de Dracena foi muito maior no mesmo período, com 807,5% de aumento na área, em termos de quantidade de hectares em 2004.

Essa expansão da cana-de-açúcar, de acordo com alguns entrevistados, representa uma ameaça, já que até 2009 arrendavam-se apenas grandes propriedades. A partir de 2010, passaram a ser arrendadas terras de pequenos produtores nos três distritos municipais: Dracena, Jaciporã e Jamaica. No entanto, com o apoio de iniciativas e programas federais, e também da articulação das associações de produtores rurais e da prefeitura local, os agricultores familiares de Dracena estão conseguindo melhorar sua renda e, assim, evitar que tenham o arrendamento como única possibilidade de sobrevivência digna.

Tabela 7: Área colhida de Cana-de-açúcar em São Paulo e em Dracena

Ano	Cana-de-açúcar – Área Colhida (Em ha) – Estado de São Paulo	Variação em relação ao ano anterior	Cana-de-açúcar – Área Colhida (Em ha) – Dracena	Variação em relação ao ano anterior
2004	2.951.804	-	1.200	-
2005	3.084.752	4,5%	1.260	5,0%
2006	3.495.893	13,3%	4.700	273,0%
2007	3.890.414	11,3%	5.766	22,7%
2008	4.530.784	16,5%	8.500	47,4%
2009	4.687.325	3,5%	8.500	0,0%
2010	4.986.634	6,4%	10.890	28,1%

Fonte: Fundação Seade – IPM – Dados trabalhados pelo autor

Essas iniciativas são descritas neste sub-capítulo, que será dividido em seis seções: os programas federais no município; as associações de produtores; o papel do governo local; o

50 A fonte dos dados é o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

tripé agricultores, associação e poder público local; desafios ainda presentes; resultados e efeitos sobre a desigualdade.

Os programas federais no município:

Esta seção trata de dois importantes programas do governo federal que estão diretamente relacionados com o cotidiano dos agricultores familiares em grande parte do país: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O objetivo de analisar esses programas federais nesta tese, que trata de governos locais, é perceber em que medida as ações das prefeituras podem dificultar ou potencializar a implementação e o resultado dos referidos programas.

O PAA foi criado no início do governo Lula por meio da Lei 10.696/03 e em janeiro de 2013 existiam duas modalidades operacionalizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁵¹: o Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar e a Compra Direta da Agricultura Familiar. Ambas estão baseadas na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, visando minimizar uma das maiores dificuldades desse público, o processo de comercialização.

Na modalidade Compra Direta é usual que o governo faça a doação dos alimentos para instituições governamentais ou não governamentais que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar, como creches e asilos. Cada produtor pode vender até R\$ 4,5 mil reais por ano.

O PNAE, por sua vez, não é um programa novo; sua origem remonta a 1955, a partir da Campanha Nacional da Merenda Escolar. Reinach, Corá e Bonduki (2012) mostram que o programa passou por quatro fases desde que começou: *criação e institucionalização do programa* (1955-1974); *nacionalização e centralização* (1974-1994); *descentralização* (1994-2009) e *hiperdescentralização* (a partir de 2009). Já em seu início o objetivo do programa era oferecer alimentação escolar para crianças e adolescente que frequentam a escola pública. No entanto, com a aprovação da Lei 11.947/2009⁵² – que determinou a obrigatoriedade de que um mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar⁵³ deveriam ser

51 O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pelas modalidades “Compra com Doação Simultânea” e “Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite”.

52 De acordo com as entrevistas realizadas em São João do Arraial, apresentadas anteriormente, o Projeto ELO, realizado naquele município, ajudou a inspirar as equipes responsáveis pela alteração das normas do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

53 Alguns grupos militantes da área de segurança nutricional insistem no uso do termo “alimentação escolar”,

gastos com produtos da agricultura familiar ou das organizações – o programa passou a ter forte importância para o desenvolvimento local. E mais ainda com a priorização estabelecida no Artigo 14 da lei, sobre produtos oriundos de assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. De acordo com a Resolução 25, de 4 de julho de 2012, o limite de venda ao PNAE passou de R\$ 9 mil para R\$ 20 mil por DAP⁵⁴/ano.

O prefeito Célio Rejani (PV) diz: *“eu sou dracenense e morei no sítio até os treze anos de idade e por isso, tive todo o contato com agricultura familiar”*. Contador, mestre em contabilidade e professor universitário, Célio afirma que quando assumiu elegeu como prioridade a educação. Mas sabia que a agricultura familiar também precisava de grande atenção: *“as leis federais surgiram e vieram ao encontro daquilo que nós queríamos: a valorização da agricultura familiar”*. Para ele, a grande vantagem dessas leis foi tornar menos burocrática a compra de produtos dos agricultores familiares.

De acordo com Dinho, secretário de agricultura por quatro anos na gestão Junio Estelato e convidado por Célio Rejani para continuar no cargo, *“muitos que hoje participam do PAA eram antigos produtores de café”*. Por falta de opção, migraram para a fruticultura, bastante produtiva no solo da região. Para ele, há dois beneficiados com a política: os agricultores familiares e as entidades. Sem o PAA, os produtores teriam que enviar suas mercadorias para o Ceagesp, em São Paulo. Pela grande distância, o frete torna-se muito caro. Além disso, como o Ceagesp recebe produtos de muitas localidades, quando há produção excedente, o preço é muito baixo. O secretário afirma: *“já vi casos de pessoas mandando produtos pra lá e que ainda tem que botar dinheiro do próprio bolso, para cobrir os custos”*. Como o PAA utiliza a mesma tabela de valores praticados pela Conab, o custo do frete torna-se lucro para o produtor. Já para as entidades, Dinho diz: *“é ótimo, porque o produto é sempre fresquinho”*.

Sobre o preço pago pelos programas federais, uma agricultora garante que a tabela é boa e que *“na maioria das vezes, o preço é muito melhor do que no mercado pra muitas coisas”*. Outra agricultora diz que há exceções, como o cheiro verde, que paga muito pouco. Já a acerola *“é um excelente negócio”*. Mas ela se mostra satisfeita com a média dos preços pagos, e conclui que *“paga um preço justo, porque uma coisa compensa a outra”*.

mas mesmo nos documentos dos Ministérios e, principalmente, no cotidiano das pessoas que lidam com a questão, frequentemente a referência é à “merenda escolar”. Nesta tese optou-se por seguir a nomenclatura utilizada pelos informantes do pesquisador.

54 A DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf – funciona como um “documento de identidade” do agricultor familiar e permite acessar políticas públicas como, Pronaf, PAA, PNAE e outros. No início de fevereiro de 2013, havia 365 DAPs no município de Dracena, sendo que apenas 4 estavam desativadas

Outro aspecto importante é que, ao privilegiar a compra da agricultura familiar, uma parte dos recursos públicos deixa de ser gasto com supermercados da região e grandes grupos empresariais. A nutricionista da prefeitura, Mariana Rossetto, afirma que em Dracena não houve muita reação dos comerciantes à perda. Diz que eles estão mais preocupados com as vendas de arroz, feijão e carne, menos trabalhosas pelo menor número de entregas. Para ela, *“a entrega dos não perecíveis ocorre uma vez por mês e os hortifrutis, leite e suco, semanalmente. Então, é mais trabalhoso; por isso não teve problema”*.

Gislaine dos Santos, presidenta da Associação dos Produtores Rurais de Dracena, afirma que no primeiro ano de implementação do PAA havia apenas 46 produtores. A família de Gislaine é da região de Dracena, mas ela morou muito tempo em São Paulo e, na época, iniciava o processo de retornar à região natal. Ela diz: *“como era um programa novo, eles [equipe da associação] tiveram que sair por aí, 'catando' produtores pra colocar no projeto”*.

Edna de Barros, que prefere ser chamada de Pretinha, tem 42 anos, nasceu em Dracena e é presidenta da outra associação existente no município: a Associação J. Marques de Trabalhadores, também conhecida como associação de Jaciporã, por estar localizada nesse distrito do município. Pretinha afirma que toda a família trabalha com agricultura e que *“a nossa situação mudou muito, após conhecer o PAA”*. Ela lembra que o programa começou com apenas treze produtores. *“No segundo ano de existência do programa, nós já fomos inseridos. Antes de Dracena, Junqueirópolis e Tupi Paulista entrarem. Aqui na região, nós fomos os primeiros”*. Hoje são 78 os produtores participantes. Para ela, como o governo até então raramente ajudava o pequeno produtor rural, a desconfiança foi muito grande: *“de início, ninguém acreditava, porque quando fala 'o governo criou isso para ajudar', ninguém acredita. Então, teve que uns 'darem a cara pra bater' para os outros começarem a acreditar”*. No ano seguinte, como estava dando certo, mais produtores se aproximaram.

O secretário Dinho gosta dos programas PAA e PNAE, mas julga necessário aumentar os limites de compras. *“Acho que são programas excelentes. Já pensou você receber por um produto e doar para quem precisa? Não tem melhor do que isso! Porque, se não tivesse isso, não ia vender nem dez por cento do que está vendendo”*. Apesar dos elogios, Dinho critica o governo federal por não aumentar o limite de compra. Gislaine concorda que o valor de R\$ 4.500,00 por família, por ano, é pequeno.

Para o engenheiro agrônomo Luiz Carlos Rizzi, da Cati – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – de Dracena, *“sem o PAA e o PNAE, e a legislação obrigando a comprar, a situação dos produtores seria muito ruim”*. Com a experiência de quem começou a trabalhar

no município em 1983, afirma: *“se estas políticas tivessem acontecido há tempos atrás, a realidade do município seria outra. Talvez não tivesse ocorrido tanto êxodo rural”*.

A melhora nas condições de vida do agricultor deixa Gislaine esperançosa. A presidente da associação lembra que, recentemente, houve muita pressão sobre os produtores rurais para o arrendamento de suas terras para o cultivo de cana-de-açúcar. Mas os arrendatários começaram a atrasar o pagamento ou deixaram de pagar, o que fez com que a pressão diminuísse. Ela diz: *“a maioria dos pequenos produtores já estava pronta para arrendar suas terras para a cana. Porque é um dinheiro que vem todo o ano facilmente e você não precisa 'se matar' de trabalhar. Essa falta de pagamento, então, foi o melhor que podia acontecer para nós, ou a gente ia perder produtores e produção”*.

As duas distintas situações – a queda recente da cana-de-açúcar e os programas federais – têm contribuído para o fortalecimento da agricultura familiar no município de Dracena.

As associações de produtores:

Conforme já mencionado, em Dracena há duas associações de produtores rurais: uma situada na sede do município (Associação dos Produtores Rurais de Dracena) e outra no distrito de Jaciporã (Associação J. Marques).

A mais antiga é a Associação de Dracena, que começou a atuar em 2001. O engenheiro agrônomo Rizzi lembra que, inicialmente não havia a prestação de serviços aos agricultores, apenas o empréstimo de alguns equipamentos necessários à produção. Aos poucos isso mudou e iniciou-se um projeto de fortalecimento da cadeia de produção do leite. Rizzi lembra que ele e Laercio Pereira, então presidente da Associação, tiveram que buscar produtores interessados em participar do projeto. Gislaine dos Santos, atual presidente, aproximou-se porque tinha interesse em fazer sua propriedade produzir mais leite. Diz ela: *“como consegui fazer a minha propriedade melhorar, eu achei que podia fazer com que os outros acreditassem que eles também podiam”*.

Gislaine conta que, na primeira reunião que comandou, em 2010, havia 12 produtores. Hoje há setenta ou oitenta produtores a cada vez que se reúnem. Segundo ela, o segredo é mostrar aos agricultores que os desafios são grandes, mas superáveis: *“pra você fazer com que eles produzam – que é o que eles sabem fazer – você tem que mostrar que é possível e que é viável”*. Reconhece que, apesar de apresentar grandes melhoras a cada ano, a associação tem que criar mais iniciativas, porque *“os produtores precisam de muito incentivo”*.

Um de seus desejos é que os filhos e netos dos produtores possam continuar o trabalho de seus antecessores. *“Pra isso a gente precisa fazer com que eles ganhem dinheiro, porque sem dinheiro eles não vão ficar”* e os jovens continuarão a migrar para outras regiões, como historicamente tem ocorrido. No campo, ainda segundo Gislaine, persiste a ideia de que o filho do produtor precisa estudar e ir embora de Dracena, ou então *“não vai ser 'ninguém' na vida”*. Como no município há uma unidade da Universidade Estadual Paulista (UNESP), inaugurada em 2006, em que são oferecidos os cursos de Zootecnia e Engenharia Agrônômica, Gislaine julga necessária a formalização de uma parceria entre a Associação e a Universidade.

A Unesp, por ser muito conceituada, atrai jovens de diversas partes do país. Gislaine estima que, em dezembro de 2012, havia um total de 600 alunos, sendo a maioria de outras partes do estado de São Paulo e também dos estados do Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. Para a presidenta da associação essa situação é ruim, uma vez que *“esses alunos vão embora depois da faculdade”*. Da região, ela calcula, devem ser no máximo 10 alunos. Dentre estes está sua filha⁵⁵, que estava próxima da conclusão do curso de zootecnia durante a pesquisa de campo. *“A gente espera que ela venha trabalhar conosco: ou aqui na associação, ou na casa de agricultura, ou na minha propriedade e dos outros produtores”*.

Gislaine defende que os filhos dos agricultores estudem na universidade, mas reconhecendo que o processo seletivo de uma universidade pública é bastante concorrido – não só em Dracena, mas em todo o país – diz sonhar com uma situação em que *“se de um grupo de cinquenta filhos de produtores, dez deles consigam fazer uma faculdade de agronomia, de zootecnia ou de veterinária, ou de outra coisa ligada ao campo, é muito mais fácil a propriedade deles aumentar a produção. Então, ele vai trabalhar pra ele e vai trabalhar pros vizinhos, mas terá como trabalhar ali”*

A Associação J. Marques tem uma história diferente; sua criação deve-se a uma situação especial. Foi formada há aproximadamente quatro anos por um grupo de trabalhadores sem-terra. Eles viviam acampados na região de Jaciporã quando a proprietária de uma das fazendas vizinhas ao acampamento, a assistente social Marilene Magri Marques, decidiu se aproximar dos trabalhadores. De acordo com Pretinha, *“A proprietária da fazenda Turmalina, vendo a nossa dificuldade, resolveu arrendar a terra para nós trabalharmos e estamos lá até hoje (...) A proprietária montou um viveiro de palmeira real, para dar trabalho pras pessoas. Eu fui*

55 Conforme mencionado anteriormente, Gislaine estava morando em São Paulo e o motivo de ter voltado à sua região de origem foi a aprovação da filha no vestibular da Unesp.

trabalhar como empregada dela, cuidando desse viveiro. Aí, surgiu a ideia de se criar uma associação de trabalhadores rurais para juntar o grupo". A associação recebeu o nome de J. Marques, em homenagem ao marido de Dona Marilene, Sr. José Marques, que havia falecido recentemente.

Depois de criada a associação, Dona Marilene arrendou 10 alqueires para que os trabalhadores pudessem produzir. Inicialmente eram 12 produtores na propriedade, que plantavam mandioca para venda a uma feccularia da região. Pretinha lembra que começaram a plantar mandioca com a intenção de criar uma indústria própria mas, como ainda não foi possível, continuam vendendo para a indústria em Tarabai, município que dista 140km de Dracena. Pela utilização das terras a proprietária recebe, em dinheiro, 5% do que é produzido. Para Pretinha, *"se houvesse mais proprietários de terra que arrendassem a terra para produzir (...) eu garanto que mudaria muito a situação do agricultor sem-terra"*. Para ela, há um complicador especial na situação deles, que dificulta o arrendamento da terra: *"porque sem-terra já é mal visto"*. Quando instada a definir a parceria com a fazendeira, Pretinha disse: *"pense numa pessoa iluminada"*. Assim ela justifica a relação com Dona Marilene.

Pretinha conta que a região de Jaciporã já teve mais de vinte grandes produtores de algodão, milho e café, mas que hoje não tem mais nada e *"quase tudo virou cana"*. Diz que, atualmente, apenas na fazenda de Dona Marilene e nas terras utilizadas pela associação estão sendo produzidos alimentos. A forma de produção é inovadora, com os produtores trabalhando em sistema de *"condomínio"*, e plantando tubérculos e hortaliças para serem comercializados pelo PAA e PNAE. Como toda horta precisa de poço, reservatório e irrigação, isso tem um custo alto, diz. *"Se unindo pra fazer é bem mais fácil do que gastar individual"*.

Sobre a dificuldade de produção coletiva, comum em muitas localidades por disputas pessoais ou por distintas formas de pensar e trabalhar, Pretinha diz: *"eu acho que no nosso caso, aqui, é mais fácil de lidar por serem produtores sem-terra. (...), porque quando cada um já tem um pedacinho de terra, aí não junta mesmo. É muito difícil! Mas como aqui ninguém tem, a única alternativa é juntar. Eu acho que é por isso que dá certo"*. O agricultor familiar Pedro Bezerra Dantas relata que há alguns problemas no trabalho em associação, mas releva: *"algum arranca-rabo sempre tem. Mas isso tem em todo lugar. Até nas firmas, onde o chefe te explora. Mas, no final, dá tudo certo"*.

Esses trabalhadores estão acampados há 14 anos e, quando questionada sobre como é viver nessa situação, a presidenta respondeu: *"ah, não é ruim pra quem está acostumado no mato. Pra vocês da cidade parece estranho. Mas já tem água e tem luz. Antes era tudo de lona, mas*

hoje é tudo de madeira, porque catorze anos depois tem que fazer. Tá certo que não é uma mansão, mas nós temos água encanada e energia que nós negociamos com os proprietários e pagamos pra ela. E lá nós vamos ficando até o dia que Deus quiser". A terra desejada pelos agricultores é uma fazenda na região. Ela conta que o dono faleceu e que os herdeiros querem vendê-la: *"ela já foi vistoriada, o proprietário quer vender pro Incra e não tem um acordo. Se houvesse a compra dessa fazenda e nos assentassem, aí a coisa ia andar, porque cada um teria seu pedacinho de terra"*. Para Pretinha, o fato de estarem vinculados ao MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), ao invés de ao MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)⁵⁶, pode ser um motivo para não serem priorizados. E pergunta: *"Há 14 anos trabalhando, tem associação, vende pro governo e não é reconhecido?"*

O papel do governo local:

O papel da prefeitura de Dracena no fortalecimento e inclusão dos agricultores familiares pode ser dividido em dois eixos: apoio financeiro e estrutural às entidades e atuação junto à alimentação escolar. Neles, é importante distinguir a atuação da Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente e a Secretaria de Educação, respectivamente.

A Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente tem muitas atribuições, segundo o secretário Dinho. Cuida, por exemplo, da limpeza pública da cidade e também da manutenção das estradas rurais, além de fornecer apoio aos agricultores do município. Gislaíne, presidenta da associação de Dracena, afirma que, com tantas funções *"a secretaria não tem disponibilidade para se dedicar à agricultura"*. Embora haja uma Secretaria de Obras, quem cuida das estradas rurais e pontes é a Secretaria de Agricultura. Isso, na opinião de Dinho, é fundamental para que os produtores possam escoar a produção e trafegar com tranquilidade.

Em termos de políticas agrícolas propriamente ditas, a secretaria não as implementa diretamente, mas apoia as associações através de repasse de verbas, funcionários e máquinas. Para que um agricultor seja beneficiado, precisa fazer parte de uma das associações mencionadas anteriormente. Ao analisar a atuação da prefeitura na área de agricultura, o prefeito Célio afirma: *"nós estamos com 100% das estradas vicinais recapeadas; para 70% das nossas estradas sem pavimentação, nós conseguimos o Programa Melhor Caminho"*⁵⁷,

⁵⁶ Um panorama interessante sobre as disputas e fragmentações dentro dos movimentos sociais ligados à questão agrária pode ser visto em Sobreiro Filho (2012).

⁵⁷ Trata-se de um programa do governo estadual de São Paulo, com o objetivo executar obras de recuperação de

mas acima de tudo estamos conseguindo repassar recursos para a manutenção dessas associações”

De acordo com o secretário Dinho, para que a atuação fosse maior, seria necessário o apoio do governo estadual. Relata que, antes, a esfera estadual repassava uma verba para ajudar a pagar os funcionários; atualmente isso não acontece. Também diz que os técnicos que atuam na CATI⁵⁸ estão perto da aposentadoria e o governo de São Paulo não está realizando novos concursos para substituí-los.

A assistência técnica rural, normalmente de competência estadual, é fundamental para o trabalho dos produtores. Para Dinho, são os técnicos da Cati que potencializam as ações das associações. Durante a pesquisa, dois técnicos apareceram como figuras fundamentais: Luis Carlos Rizzi e Sebastião Silva. O primeiro atua diretamente com a associação de Dracena e o segundo tem forte ligação com os trabalhadores de Jaciporã. Gislaine afirma que a assistência fornecida por Rizzi é fundamental para auxiliar o produtor a diversificar a produção e também para animá-lo quando alguma coisa não funciona como esperado. E completa: *“o nosso foco é fazer com que o produtor melhore a sua qualidade de vida e é isso que a gente procura fazer. Porque a partir do momento que ele produzir e conseguir entregar tudo o que produziu, a qualidade de vida dele vai melhorar muito”*.

Já Sebastião Silva, ou Doutor Sebastião, como os agricultores de Jaciporã o chamam, é considerado um parceiro histórico da associação. Pretinha diz que quando eles estavam fazendo os primeiros empréstimos do Pronaf, o técnico governamental sempre os acompanhava no banco para explicar todos os detalhes que o apoio era constante: *“era sábado, era domingo, sempre que a gente precisava, ele vinha pra nos ajudar. É de alma, ele faz porque gosta”*. O agricultor Pedro Dantas lembra do papel inicial de Sebastião, que apresentou o PAA para a associação. Ele conta que antes do programa eles já plantavam mandioca e abóbora e doavam para a Santa Casa de Dracena *“Aí, o Doutor Sebastião disse que tinha um programa (PAA) que a gente doava e podia receber”*.

O apoio ao funcionamento das duas entidades difere. Na sede do município, onde funciona a associação de Dracena, o terreno em que a mesma está localizada pertence ao Sindicato Rural do município, que cede parte da área para a associação. Eles possuem um veículo, uma *“fiorino velhinha”*, de acordo com os funcionários, para entregar ração para os produtores e merenda nos outros municípios. A prefeitura paga a conta de luz e, em contrapartida, a

estradas rurais de terra.

58 O escritório regional da CATI em Dracena cuida de 16 municípios da região.

associação fornece as mudas de plantas que o município precisa. Além disso, a prefeitura repassa R\$ 36 mil/ano para salários e custeio. Para a presidenta da associação, esse valor é insuficiente porque “*não dá nem 30% do que a gente gasta*”. Dos dez funcionários que trabalham na associação, atualmente – incluindo agrônomo, secretário, técnico do INCRA, assistente, três viveiristas e três pessoas que recebem os alimentos que irão para o PAA e os classificam – cinco são funcionários da prefeitura e estão cedidos à instituição.

Apesar de Gislaine considerar precária a estrutura da associação de Dracena, a situação é melhor do que a associação comandada por Pretinha. Para a J. Marques a prefeitura não repassa recurso algum. O aluguel da sede custa R\$ 300,00 e há apenas dois funcionários: um para receber a mercadoria dos produtores e fiscalizar a qualidade e quantidade da entrega e, outro, para prestar contas pra Conab, prefeitura e realizar projetos. Pretinha destaca, no entanto, que o transporte dos produtos que vão para a alimentação escolar é feito pela prefeitura, que busca as mercadorias em Jaciporã. Mas os alimentos que vão para o PAA são entregues com o único veículo da associação. Ela reclama: “*quanto ao PAA, o prefeito nunca nos ajudou em nada*”. Para ela, a ausência desse apoio é bastante significativa, pois o custo do frete é descontado do pagamento do produtor, o que diminui a rentabilidade.

O prefeito Célio reconhece que há alguns problemas com as associações e alguns mal-entendidos principalmente na questão do repasse, mas afirma que procura manter uma negociação permanente: “*É claro que todos os problemas não estão solucionados ainda. Existe ainda muito problema. Mas o importante é essa parceria e esse estreito relacionamento entre a prefeitura, a secretaria de agricultura e as associações*”.

No segundo eixo, *atuação junto à alimentação escolar*, a situação é bem mais tranquila e o papel desempenhado pelo governo municipal foi bastante elogiado durante a pesquisa de campo. Para o prefeito, o apoio da prefeitura é muito importante nas compras governamentais, porque sem ele os produtores não teriam mercado para escoar a produção ou dependeriam de algum atravessador. Além disso, a prefeitura também complementa os recursos necessário para a implementação da alimentação. De acordo com a nutricionista, “*só o recurso federal não é suficiente*”. Embora ela afirmasse que não tinha os gastos contabilizados para esse ano, a expectativa é que, dos quase um milhão de reais gastos na alimentação escolar, aproximadamente 30% viria da prefeitura. A relação de parceria estabelecida entre as organizações envolvidas é evidente e será explicada na próxima seção.

O tripé agricultores – associação – poder público local:

A equipe da secretaria de educação que coordena as ações relativas à alimentação escolar é comandada pela nutricionista Mariana Rossetto, há seis anos na prefeitura. Servidora pública concursada, ela lembra: “quando eu entrei aqui, a gente comprava tudo de supermercado, inclusive hortifruti e leite”. A partir de 2009, com a aprovação da Lei 11.947/2009, a situação mudou: “a gente começou a procurar as associações daqui e de Jaciporã, que a gente já sabia que existiam, para ver o que elas poderiam oferecer. No segundo semestre de 2009 nós começamos com seis itens: abóbora, limão, essas coisinhas assim”. Rizzi lembra que participou da reunião, em que estavam também um funcionário da associação de Dracena, a nutricionista Mariana, a Pretinha, e alguns funcionários da Secretaria da Fazenda. Com essa reunião teve início uma articulação maior entre os setores, o que permitiu atingir os resultados descritos ao final do capítulo.

Em janeiro de 2010 Mariana fez nova reunião com os representantes da associação, apresentou o cardápio previsto para o ano e perguntou o que eles poderiam oferecer. Ela afirma que, a partir daí, a relação com agricultores e associação tornou-se muito sólida. A secretaria de educação expunha suas necessidades e os produtores, suas possibilidades. Mariana lembra que os produtores começaram a dizer quem produzia banana, espinafre, etc. E também a propor itens a serem incorporados ao cardápio: “Olha, Mariana, a gente tem o abacaxi e podemos te oferecer duas vezes ao ano”. Assim, o abacaxi passou a fazer parte da merenda escolar nos meses em que seria ofertado pelos produtores. Diz que também pediu produtos específicos que ela, nutricionista, considerava importantes para a qualidade da alimentação escolar. Cita o caso do brócolis, como demanda de produção atendida pelos agricultores. Valéria André, secretária de educação, afirma que “é o interesse deles, mas também da equipe de nutricionistas, que vai atrás, faz reuniões com os produtores e faz o cardápio com os produtos da região”.

A prefeitura, ao assumir o papel de compradora dos produtos, torna-se um dos tripés dessa articulação. Os outros são os agricultores, que produzem os alimentos, e as associações, responsáveis pela intermediação e por cobrar a entrega de produtos de qualidade. Presidenta da associação, Gislaíne reforça: “o produtor tem que assumir o compromisso e cumprir” para que não falte comida nos 23 pontos de distribuição, que são as escolas municipais e estaduais e as EMEIS de todo o município. A secretária de educação informa que a prefeitura ajuda na distribuição, disponibilizando dois motoristas.

Sobre os agricultores, a nutricionista da prefeitura diz que “*eles ajudam muito, participam muito*”, e que nas negociações, feitas com os representantes das associações em janeiro e em julho, não há problemas entre eles: “*o legal é que eles dividem, ninguém quer entregar mais e prejudicar o outro*”. Mariana também ressalta outro ponto importante da parceria: quando o MDA ou o MDS criam alguma inovação no projeto ou na linha de atuação, as associações repassam a nova informação à secretaria.

Mariana, que trabalha com outra nutricionista concursada, Maiara, garante estar muito satisfeita com a parceria, porque a qualidade dos produtos está sempre melhorando e a alimentação dos alunos é favorecida pelas mercadorias frescas. Para garantir essa qualidade há monitoramento semanal da qualidade dos alimentos. Por vezes, alguns produtos precisam ser substituídos. Ocorreram problemas com produtores que não conseguiram entregar ou entregaram “*verdura muito pequena*”, mas foram fatos pontuais. A presidenta da associação J. Marques concorda e diz que a relação é muito transparente também com o Conselho de Alimentação Escolar, que fiscaliza a qualidade dos alimentos: “*por exemplo, me ligam e falam 'Prezinha, a vagem não chegou aqui tão verdinha e precisa trocar'. Alguém me liga, me avisa e eu mando trocar*”.

O papel da nutricionista Mariana parece essencial e novamente remete à ideia do *street level bureaucrat* do Lipsky (1980), como agente de implementação da política. A secretária de educação Valéria André ressalta que “*esse elo entre os profissionais da nutrição e os produtores tem que ser bom*”. No outro lado, Gislaine afirma: “*nós temos uma parceria muito boa com a Mariana*”; e a presidenta da outra associação, Pretinha, resume: “*eu acho que não aconteceria se não fosse ela*”. O engenheiro Rizzi diz não ter dúvidas de que “*o grande divisor foi a Mariana, nutricionista, que vestiu a nossa causa, conheceu nossos produtos e, junto com a gente, melhorou a qualidade dos produtos e convenceu as merendeiras*”.

O fator “merendeiras” também é importante e merece análise. Elas são funcionárias públicas e Dracena optou por não terceirizar esse serviço, como muitos outros municípios brasileiros. Para Rizzi, no início as merendeiras eram contra o programa porque, com produtos industrializados, o trabalho é facilitado. Atualmente, diz Mariana, são parceiras essenciais no projeto. A secretaria cumpre o seu papel, comprando frutas e verduras diferentes a cada dia, garantindo cardápios variados e “*elas [as merendeiras] gostam porque variam os alimentos. Um dia era uma berinjela que não era entregue antes. Uva, por exemplo, porque às vezes eles [os produtores] não têm banana, e avisam que vão mandar uva. Então, pra elas também é novidade; gostam de trabalhar com produtos diferentes*”.

Sobre inovação, é interessante um relato de Pretinha, que mostra como a articulação tem sido favorável ao município. Ela conta que os produtores de Jaciporã foram procurados por uma indústria da região para produzirem pepino em conserva. Eles aprenderam, mas o custo do frete era alto e não houve seguimento do projeto. Mas, para Pretinha, ganharam todos porque os produtores aprenderam a plantar pepinos e eles foram inseridos no cardápio da merenda escolar.

O resultado da articulação foi uma evidente melhora na qualidade da alimentação escolar. A secretária de educação mostra-se orgulhosa: *“todos dizem que a merenda de Dracena nunca esteve tão boa. Com carne, arroz, feijão, salada, legume, frutas todos os dias”*. Segundo Valéria, em 2011 cada escola fez a “degustação da merenda”, com os pais convidados à escola para comer a mesma refeição que os alunos. *“Os pais ficaram maravilhados”*, passaram a incentivar os filhos a comerem na escola e diminuíram as reclamações – na opinião dela, injustas – que alguns faziam sem ter experimentado o que era servido. Outra ação importante para a secretária foi a realização de passeios com os alunos, para conhecer os produtores. Para a nutricionista da prefeitura, *“ver de onde saem os alimentos da merenda é importante para valorizarem”*.

Rizzi, técnico da CATI, diz que a melhora na qualidade é assunto em toda a cidade e o prefeito fica sabendo pelos comentários dos pais dos alunos. Para que o serviço seja mantido nesse patamar, o chefe do poder executivo concede liberdade de trabalho para a equipe responsável pela alimentação. Mariana confirma a liberdade obtida nessa gestão – e que não tinha na gestão anterior –, fator que permitiu um bom trabalho junto às escolas.

Desafios ainda presentes:

Apesar dos bons resultados obtidos por Dracena, melhor detalhados na próxima seção, a visita de campo mostrou que a implantação municipal dos programas federais ainda pode ser melhorada. Destacam-se aqui três desafios: a verticalização da produção, a qualidade dos produtos do PAA e a busca por novos espaços de comercialização.

O artigo 14 da Lei 11.947/2009 estabelece que, *“Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações (...)”*. Trata-se, portanto, de um percentual mínimo e

não máximo. Obviamente, nem todos os produtos utilizados na alimentação escolar são produzidos na localidade, principalmente os não-perecíveis.

Para a compra destes a prefeitura realiza processo licitatório comum, conforme estabelecido pela Lei 8.666/93. Mariana conta que é feito um pregão presencial em janeiro para realizar a compra anual. Nesse processo, empresários de todo o país podem participar e os fornecedores são obrigados a trazer amostra de todos os itens não-perecíveis. No caso dos perecíveis, principalmente a carne, a amostra também é obrigatória. O processo começa cedo, com a análise das amostras pela nutricionista. A amostra é guardada. Caso ocorra algum problema, a secretaria de educação pode responsabilizar o fornecedor. Mariana diz que, nos últimos anos, alguns fornecedores vencedores são da região, mas “já teve fornecedor de Rio Preto, Bauru e também de São Paulo ou Pedreira”.

A presidenta da associação de Dracena afirma que alguns produtos comprados nesse processo licitatório, como frango, carne e peixes, poderiam ser comprados dos agricultores. Mas eles enfrentam dificuldades legais, já que não possuem os atestados sanitários necessários. Ela diz que, além dos produtos comercializados atualmente com a prefeitura, em outros momentos já foram comprados pães e doces, e que a associação tem estrutura para a produção.

Para aumentar a compra de alimentos industrializados que pudessem ser produzidos pelos agricultores familiares, seria necessária a verticalização da produção⁵⁹. Ambas as associações estão apostando no Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II, realizado pelo governo do Estado de São Paulo, com recursos financeiros do Banco Mundial, e que será executado pela CATI. A associação de Dracena está pleiteando recursos para a construção de um laticínio próprio. Atualmente, ela vende diretamente para o laticínio Trevizan, que fica no município e recebe R\$ 0,85 por litro. A eliminação de intermediários aumentaria a rentabilidade dos produtores. Diz a presidenta da associação: “*a gente quer transformar o lucro que o laticínio [Trevizan] tem em lucro para o produtor. Assim, o litro de leite dele passa a valer mais do que vale hoje*”. Depois do laticínio, a expectativa de Gislaine é montar um abatedouro, para trabalhar com frango ou porco. Afirma que há produção, mas que são necessárias a estrutura e também as licenças para comercializar: “*são coisas possíveis de*

59 Experiências muito interessantes de agroindústria familiar ocorreram no Distrito Federal e no Mato Grosso do Sul, e ficaram conhecidas como Prove – Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária, conforme mostram Cypas e Yazaki (2006) e Miyashita (2008). Outra iniciativa que merece destaque é o RECA – Reflorestamento Econômico Consorciado e Adensado, realizado na Ponta do Abunã, na fronteira entre Rondônia e Acre, conforme Bresler (2001) e Silva & Suárez (2009).

serem realizadas”. Já o projeto da associação de Jaciporã no Microbacias II é a construção de um barracão para receber as mercadorias dos produtores em melhores condições.

Sobre o desafio do PAA, embora ele seja muito importante para a renda dos agricultores, durante a visita de campo algumas críticas ao programa foram relatadas. A principal delas trata de produtores que querem mandar para PAA a sobra das suas produções. O engenheiro Rizzi diz não gostar muito desse programa federal, pela entrega dos piores produtos para o programa e dos melhores para o mercado. Ele aponta o PAA como muito importante por ter sido a primeira ferramenta de compra, mas acha que o governo deveria “*tirar o pé do acelerador*” do PAA e priorizar outros programas. Gislaire reconhece o fato, mas diz que esses agricultores são considerados exceção. Nesses casos, conta, o produtor já vendeu seu produto nos dois mercados e o que sobra ele quer entregar pro PAA. Relata sempre dizer a eles: “*não serve pra você comer? Então, não serve pros outros também*”.

O terceiro desafio é a busca por novos espaços de comercialização. Com o apoio das duas associações e dos extensionistas rurais, os agricultores familiares conseguiram aumentar sua produção. As cotas do PAA foram todas preenchidas e a alimentação escolar de Dracena também não foi suficiente para absorver toda a produção. Pretinha garante que eles têm capacidade de produzir mais e só não o fazem por não terem mercado consumidor. “*Se Dracena fosse maior, a gente podia produzir mais*”. A saída foi contatar os municípios vizinhos e em dezembro de 2012 os produtores vendiam para Panorama, Paulicéia, Tupi Paulista e Santa Mercedes. Outra possibilidade de escoamento é através do programa estadual PPAIS (Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS). Como a região de Dracena é um polo penitenciário, parte da produção poderia ser destinada aos detentos, a partir de compra estadual. Isso ainda não ocorria em dezembro porque, pelas regras do programa, a venda seria feita diretamente pelo produtor e não por meio da associação. Tanto Rizzi, da CATI, como Pretinha concordam que seria um ótimo mercado, mas essa característica inviabiliza a produção, uma vez que os agricultores não têm condições de entregar os produtos individualmente. Ambos acreditam que nas próximas chamadas públicas o programa mude, permitindo a participação de grupos. Rizzi pergunta e responde: “*Se não mudar, quem vai se beneficiar com isso? O atravessador, de novo. Ele vai usar o nome do produtor, pegar a mercadoria e entregar no presídio*”. Com isso, a rentabilidade do agricultor familiar seria novamente diminuída.

Resultados e efeitos sobre a desigualdade:

Conforme já mencionado, diferentemente das outras três experiências, formuladas no âmbito local, em Dracena a formulação ocorreu na esfera federal. A escolha de Dracena deveu-se, basicamente, ao fato de ter sido um município capaz de implementar corretamente a Lei 11.497/09, tendo conseguido comprar, no mínimo, 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo governo federal diretamente de agricultores familiares. De acordo com a nutricionista Mariana, os gastos com alimentos oriundos de pequenos produtores rurais vêm crescendo: em 2010, foram aproximadamente R\$ 180 mil; em 2011, R\$ 250 mil; e, em 2012, a expectativa era de aproximadamente R\$ 400 mil. Os valores, no caso, são menos importantes do que os resultados obtidos pelos agricultores familiares.

Em termos de reconhecimento externo, Dracena ganhou o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, promovido pela ONG Ação Fome Zero. No ano de 2012 o prêmio foi em duas categorias: Desenvolvimento Local e Participação Social. Na cerimônia de premiação, o prefeito Célio disse ter ficado muito orgulhoso quando ouviu do Ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, a frase: *“quanto maior a compra da agricultura familiar, maior é a seriedade da administração pública”*. Nessa premiação as presidentas das duas associações estiveram presentes como convidadas dos organizadores. Para Mariana isso merece destaque, porque *“é muito bacana os produtores serem reconhecidos”*.

Para Wanderley (2000), a realidade no campo pode ser considerada como das mais injustas e desiguais. Ao analisar a questão social na América Latina e Caribe, o autor aponta que três grupos são os mais afetados pela desigualdade: indígenas, negros e mulheres. E ressalta que as três populações ficam em condição ainda mais difícil no contexto rural, onde há, proporcionalmente, parcelas populacionais mais oprimidas, exploradas e excluídas. No caso de Dracena, é especial ver as duas associações geridas por mulheres, Gislaine e Pretinha. Outro elemento fundamental também é mulher, a nutricionista Mariana. Especial, também, é constatar que o trabalho das três é bastante reconhecido e valorizado pela sociedade local.

Para Mariana, os fatores geradores do sucesso da experiência são o trabalho das associações, o interesse dos agricultores em produzir, o apoio da prefeitura para a equipe das associações e sua liberdade para realizar o trabalho. Questionada sobre os motivos pelos quais outros municípios não conseguiram cumprir a legislação, ela diz: *“talvez não tenham percebido a importância de oferecer uma alimentação de qualidade, com produtos frescos e com poucos*

agrotóxicos (...). Talvez seja a falta de conhecimento sobre o que é a merenda e como você pode melhorá-la oferecendo produtos da agricultura familiar”.

Sobre a melhora na alimentação, a secretária de educação Valéria André, professora há 26 anos, lembra que *“houve época em que cada professor levava um legume para fazer a merenda”*. Ela diz que até hoje *“nas escolas das regiões de periferia, muitos alunos vão às aulas por causa da merenda. Nós temos uma escola de tempo integral na periferia, no Jardim Brasilândia, onde servimos o café da manhã reforçado, porque os alunos chegam sem alimentação. A gente nota que tem criança que vai para a escola para comer”*. Mariana confirma que, nessa escola, *“o que você manda de merenda, é consumido”*. Com a melhora na qualidade, alguns pais afirmaram que, quando as crianças chegam em casa geralmente não estão com fome. Consequentemente, há uma diminuição nos gastos das famílias com alimentação, o que, em regiões mais pobres, é importante componente de aumento da renda relativa.

Consolidando as informações trazidas nesse sub-capítulo, o Quadro 6 resume as ações do governo municipal e, principalmente, seus possíveis efeitos na redução da desigualdade.

Quadro 6: Resumo das ações do governo municipal e possíveis efeito na desigualdade

Ação	Efeito na desigualdade
Melhora na qualidade da alimentação	Melhora nas condições de saúde dos mais pobres; e, para as famílias em geral, redução do custo com alimentação
Fortalecimento das associações de produtores	Possibilidade de ganhos maiores, porque aumenta a produção e redução dos custos indiretos, por família
Compra governamental de produtores rurais	Ausência de intermediários que reduzem o lucro com a produção
Apoio ao transporte de mercadorias	Eliminação do custo do frete que é pago pelo produtor e que reduz o seu lucro com a produção
Verticalização da produção	Aumento do valor agregado dos produtos, aumento da lucratividade e redução do número de intermediários até o consumidor final

Fonte: Elaboração própria

O quadro ajuda a entender como projetos federais, cujo objetivo é beneficiar a população mais pobre, implementados corretamente nos municípios, podem significar reduções na desigualdade. A melhora na situação dos agricultores fica evidente nas conversas com eles, que fazem questão de trazer exemplos concretos. A presidenta da Associação de Dracena

relata com orgulho que, na época da visita, havia 23 produtores com carro zero, comprados com o objetivo de possibilitar a entrega de mercadorias. O projeto da compra foi feito pela associação, com assistência para saber as necessidades do produtor, e os recursos são do Pronaf.

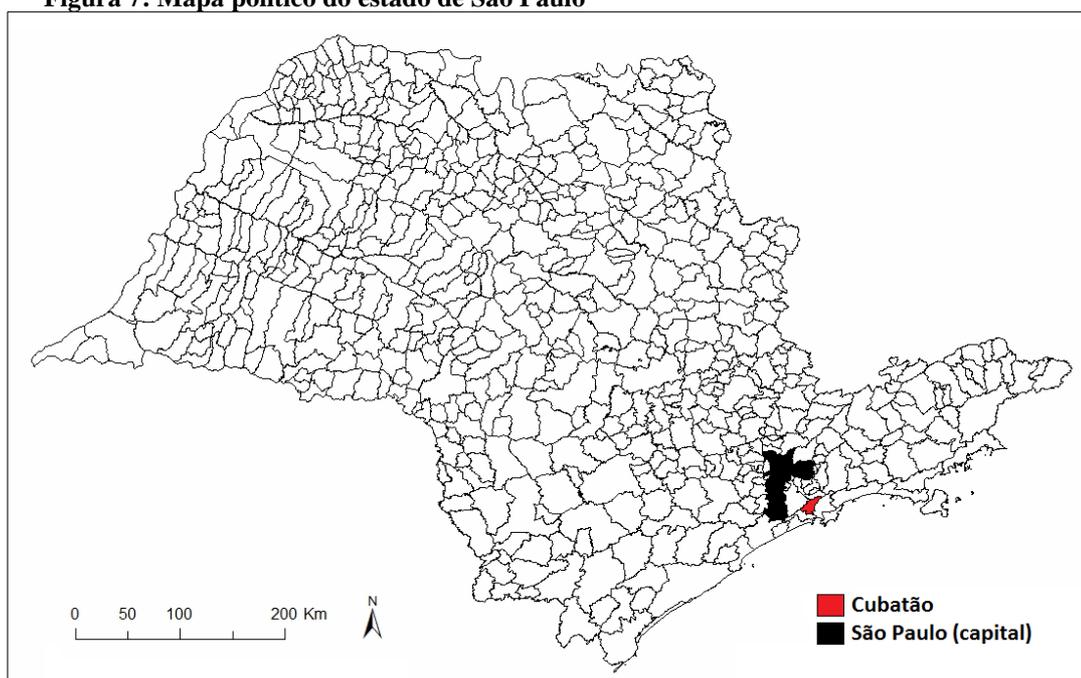
Em Jaciporã, Pretinha afirma que boa parte das famílias é beneficiária do Programa Bolsa Família, mas a maior parte da renda é oriunda da agricultura. Conforme explicado anteriormente, no distrito todos plantam tubérculos e hortaliças para os programas PNAE e PAA, e mandioca brava para vender para a indústria. De acordo com Pretinha, na média anual um produtor deve receber entre 600 e 800 reais por mês, aproximadamente. Ela considera que 80% dessa renda vêm dos programas federais e 20% da venda da mandioca. Para ela, um dos motivos de orgulho é o fato de que todos os produtores tinham Pronaf até 2011, mas *“agora a gente já não precisa”*.

Para Gislaine, *“por conta dos programas o produtor tem opção e não é mais obrigado a entregar no mercado em consignação”*. E resume: *“todos os agricultores familiares são, de alguma forma, beneficiários de programas do governo federal”*.

**CAPÍTULO 6: POTENCIALIZANDO AS ATIVIDADES
COMERCIAIS NO MUNICÍPIO: O CASO DE CUBATÃO
(SP)**

O município de Cubatão está no estado de São Paulo e faz parte da Região Metropolitana da Baixada Santista, distando 70 quilômetros da capital São Paulo. De acordo com os dados do Censo do IBGE, em 2010, havia 116.010 habitantes, podendo ser caracterizado como município de médio porte. A Figura 7 traz a localização geográfica de Cubatão e sua distância em relação à capital do estado.

Figura 7: Mapa político do estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria

A característica industrial do município – que será detalhada nesse sub-capítulo – começou na década de 1950, com a instalação da Refinaria Presidente Bernardes e também da Cosipa, duas indústrias de grande porte. Em grande parte devido à ausência de legislação ambiental adequada, o município de Cubatão sofreu e ficou bastante estigmatizado graças a algumas tragédias ambientais que ocorreram na década de 80. Depois de uma série de medidas, implantadas com o auxílio dos governos federal, estadual e municipal e organizações internacionais, em 1992, durante a Conferência Eco-92 realizada no Rio de Janeiro, Cubatão foi eleita como símbolo da recuperação ambiental.

Em direção ao Oceano Atlântico, tem como vizinhas as cidades de Santos e São Vicente, ambas maiores em população, com aproximadamente 407 mil e 316 mil habitantes, respectivamente. Isso significa que essas cidades, com comércio forte, atraem parte da população cubatense para a realização de suas compras. Uma característica recente é que uma

parte expressiva dos servidores públicos da prefeitura não reside na cidade, voltando a seus municípios após a atividade laboral. Essas duas situações levaram a gestão da prefeita Márcia Rosa, do Partido dos Trabalhadores (PT) a, desde o início do mandato, em 2009, formular alguns projetos capazes de reverter essa condição desfavorável. Para descrever esses projetos, o sub-capítulo será dividido em cinco seções: a indústria e o comércio na cidade; o estímulo ao comércio local com a criação do Cartão Servidor Cidadão; outras iniciativas de apoio ao desenvolvimento local; algumas críticas; e resultados e efeitos sobre a desigualdade.

A indústria e o comércio na cidade:

Cubatão não pode ser considerado um município pobre já que, de acordo com os dados da Fundação Seade, o seu PIB per capita em 2010 era de R\$ 52.256,07, o que representa 1,72 vezes o PIB per capita do estado de São Paulo. Conforme mostra a Tabela 5 apresentada anteriormente, seu grau de dependência das transferências da União e, principalmente, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), é muito menor do que o encontrado em Cariacica e, principalmente, em Dracena e São João do Arraial. Em grande parte, esse fato resulta das receitas geradas pela presença do polo industrial instalado na cidade há décadas

Ainda segundo os dados de 2010 da Seade, a forte participação da indústria na economia da cidade fica evidente ao analisarmos a participação percentual do setor industrial no PIB municipal, que corresponde a 59,49%, enquanto que a mesma, no contexto estadual – considerado o estado mais industrializado do país – é de apenas 29,08%. Em termos de empregos formais, enquanto a participação média dos empregos na indústria em relação ao total de empregos no estado era de 20,9%, em Cubatão ela correspondia a 30,9%, em 2011. Também na renda dos trabalhadores a indústria mostra sua importância, já que o rendimento médio mensal dos empregos formais da indústria em 2011, foi de R\$ 4,9 mil, enquanto no setor de serviços e comércio o rendimento foi de R\$ 2,4 mil e R\$ 1,7 mil, respectivamente.

Hermes Balula, presidente da Associação Comercial e Industrial de Cubatão (ACIC), diz que é “*comerciante desde que nasceu*”: seu pai chegou em Cubatão em 1949 e trabalhou em diversos ramos de atividade, como bares, restaurantes e lojas no município. Para ele, o polo industrial, representando a grande base da economia do município, tornava o comércio algo esquecido, carente, desequilibrando a relação entre essas duas vertentes econômicas. Recentemente o comércio local ficou ainda mais desprestigiado, já que “*hoje as indústrias compram tudo pela internet*”, enfraquecendo a atividade comercial e os laços com os setores

industriais da cidade. Segundo Balula, mesmo antes do início da gestão na prefeitura, a então vereadora e candidata à prefeita Marcia Rosa já demonstrava preocupação com o comércio: “nas reuniões que fazíamos com ela, até então candidata à prefeitura, sempre demonstrou nitidamente essa preocupação, querendo arranjar ferramentas ou alguma maneira da gente reverter essa situação”. Durante a campanha eleitoral Marcia Rosa comprometeu-se a criar ações que estimulassem o comércio local. Por outro lado, como a prefeita sempre faz questão de lembrar, havia uma preocupação em diminuir a dependência da cidade em relação à indústria. Segundo o secretário de gestão, quase 65% da arrecadação oriunda da indústria está concentrada em duas empresas, Petrobrás e Usiminas, e ambas produzem *commodities*, cujo preço e quantidade dependem basicamente do mercado externo. Com as recentes crises internacionais, a economia do município acabava ficando vulnerável, podendo representar ameaças aos empregos e às contas públicas.

Estímulo ao comércio local: a criação do Cartão Servidor Cidadão:

O secretário de gestão Haroldo Oliveira Filho lembra que, num feriado de outubro de 2009, a prefeita Marcia Rosa ligou para ele e pediu dados sobre o cartão refeição da cidade, número de funcionários ativos e inativos da prefeitura, quantos destes moravam na cidade e algumas outras informações. Segundo ele, o Cartão Servidor Cidadão começou aí. Diferentemente do caso de São João do Arraial, onde o então prefeito e sua esposa faziam parte de um grupo com grande experiência em projetos de desenvolvimento local, em Cubatão, a ideia inicial do Cartão surgiu de uma aproximação entre academia e gestores públicos. Ao mesmo tempo em que a prefeita Marcia Rosa e o então secretário de administração Haroldo Oliveira Filho conviviam com os dilemas da gestão de um município, preocuparam-se em buscar uma fundamentação teórica para apoiar as ações. Ambos se inscreveram, foram aprovados e decidiram realizar o Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV-EAESP. Ao lembrar esse início, Haroldo afirma:

“essa história tem uma mãe, mas tem um pai também. Na minha opinião, o pai é um professor nosso, o professor de Microeconomia, o Ciro Biderman. Não foi direto, (...) mas, obviamente, o fato de, naquele momento, estarmos cursando a matéria de microeconomia, foi fundamental para sensibilizar a Marcia no sentido de buscar alguma solução pro desenvolvimento local diferente, inovadora. E acho que isso foi fundamental. Eu não tenho dúvidas disso, embora é lógico que a ideia não saiu dele, mas naquele momento a gente estava sensível à questão da microeconomia e da importância do poder local no desenvolvimento do seu município”.

A partir dessa primeira ideia a prefeita começou a discutir com um pequeno grupo, que incluía o próprio Haroldo, o procurador geral do município, José Eduardo Limongi, e o sub-procurador geral, Mauricio Cramer. Os dois últimos tiveram o papel de formatar, do ponto de vista legal, o projeto. A esse grupo foi incorporado, alguns dias depois, o então Secretário Municipal de Indústria, Comércio, Porto e Desenvolvimento, Benito Gonzalez. Haroldo reconhece que o esforço dos procuradores Limongi e Cramer foi essencial, por tratar a viabilização do cartão como um desafio.

Após a formatação do projeto - em que os servidores passariam a receber um cartão de débito no valor de R\$ 500,00 mensais, a serem consumidos exclusivamente em estabelecimentos comerciais instalados no município - os dois passos seguintes eram: convencer os servidores públicos de que o cartão seria um ganho para a categoria; e os comerciantes de que isso traria efeitos positivos para os seus negócios.

Haroldo lembra das dificuldades iniciais. Ele diz que até mesmo alguns procuradores e outros funcionários, influentes na estrutura burocrática, fizeram críticas severas à medida. De acordo com Jorge Daniel, presidente do Sindicato dos Servidores Públicos de Cubatão, uma das principais resistências era a extinção do abono salarial⁶⁰ – que era pago em dinheiro junto com o salário – e a conseqüente criação do cartão. Esse abono era de R\$ 300,00 para todas as categorias. Segundo Haroldo, quando iniciou o mandato em 2009, essa questão do abono passou a fazer parte das preocupações da secretaria de gestão por dois motivos. O primeiro é que o abono, sempre incorporado no salário depois de um tempo, gerava um achatamento das faixas salariais⁶¹. O segundo é que sobre o abono incidem os encargos trabalhistas, gerando impacto nas despesas com pessoal e, portanto, nas contas públicas. Ele explica que “*na verdade, o cartão não veio com a missão de substituir diretamente o abono*”, mas com o

60 O abono salarial é um valor fixo pago aos funcionários, após a negociação com os representantes dos trabalhadores. Geralmente, eles são utilizados quando a organização alega não ter condição de reajustar o salário dos funcionários.

61 A prefeitura anteriormente tinha uma política de abono salarial. Esses abonos variavam de acordo com a disponibilidade de caixa da prefeitura. Com a incorporação do abono ao salário, a proporcionalidade que existia nas faixas salariais dos servidores – divididos de acordo com a escolaridade entre ensino fundamental, médio e superior – era deteriorada. Isso ocorre porque a diferença percentual entre os salários fica menor, quando um determinado valor fixo é adicionado ao salário de todos. A esse respeito, um servidor da prefeitura com ensino superior e que trabalha há mais de uma década na prefeitura fez um desabafo deixando evidente que esse achatamento das diferenças realmente incomoda parte dos servidores: “*a moça que serve o café pro médico – e não estou dizendo que ela é menor ou qualquer coisa assim – ou pro advogado da prefeitura, até pouco tempo ganhava 30% a menos que eles. Mas você há de convir que as responsabilidades são diferentes e a formação profissional também*”. Para Haroldo, “*isso foi achatando as diferenças salariais e até hoje nós não conseguimos corrigir essas distorções. Ou seja, o salário de um funcionário de ensino superior está muito próximo de um outro com ensino fundamental*”. O secretário acredita que a aprovação de um plano de cargos e salários, projeto que a gestão 2009-2012 não conseguiu aprovar, ajudaria a corrigir essas distorções.

cartão servidor o abono foi extinto - e o valor, R\$ 500,00, era bem maior do que o último abono pago, de R\$ 300,00.

Mesmo com esse aumento na remuneração total do servidor, a direção do sindicato discordava porque, *“ao receber em dinheiro, você gasta aquele valor no lugar que é melhor para o seu bolso”*. O sindicalista aponta que a resistência ao projeto diminuiu muito depois de uma reunião entre diretoria do sindicato e administração pública, em que foram discutidos o crescimento da cidade e o ganho pro servidores, com o aumento para R\$ 475,00⁶².

Para Jorge, os servidores contrários, inicialmente, eram os que não moravam em Cubatão. Afirma que o cartão foi discutido com a direção do sindicato e com a categoria, e que *“a grande maioria dos servidores aceitou o cartão”*. Jorge explica que os servidores não residentes reclamam porque, *“se chegar em casa à noite e quiser comprar algo, precisa voltar à Cubatão”*. Mas lembra que a *“substituição”* do abono pelo cartão servidor acabou sendo um ganho, principalmente para os mais pobres: *“Pros médicos, talvez o cartão não seja tão valioso – embora ele use –, já que representa uma pequena parcela do salário. Já para o auxiliar geral da prefeitura, isso é uma enorme vantagem.”*

Sobre a negociação com os comerciantes, Balula conta que na primeira reunião com a prefeita todos se espantaram e ficaram perguntando *“como ela teve essa ideia?”*. Para Balula, inicialmente o processo foi exaustivo, com inúmeras reuniões, visando eficiência e transparência. Mas depois a resistência dos comerciantes foi pequena, porque *“todo o processo foi sempre muito bem discutido, com a associação na mesa, discutindo inclusive os valores”*.

O intervalo de tempo entre a formulação e a implementação foi muito curto. Conforme relatado, em outubro de 2009 a prefeita teve a ideia e no dia 17 de dezembro do mesmo ano foi aprovada a Lei Municipal 3.355/09 que instituía o Cartão Servidor Cidadão. E já em 30 de dezembro foi aprovado o Decreto 9.465/09, que regulamentava a lei mencionada. Essa rapidez foi criticada pelo vereador oposicionista Severino Tarcísio da Silva (Doda). Segundo ele, a tramitação na Câmara não foi simples, com um primeiro momento de crítica, pois o projeto chegou pronto e com todos os critérios definidos. Mas, como a prefeita tinha maioria, não houve muita discussão. Doda votou contra por julgar necessário ouvir mais a população,

62 O valor creditado mensalmente no cartão é de R\$ 500,00. No entanto, os funcionários ao realizarem sua adesão concordavam com um desconto de 5%, equivalente a R\$ 25,00, como contrapartida pelo benefício. Esse desconto ocorre na folha de pagamento. De acordo com o artigo 10 do Decreto Municipal 9.465/09, *“aquele que não aderir ao Cartão Servidor Cidadão não receberá o correspondente em espécie ou sob qualquer outra forma”*

antes da decisão final: “*nós não tivemos tempo hábil para ouvir a comunidade e os principais interessados, os servidores e os comerciantes*”. De acordo com o vereador, que faz parte da Comissão de Justiça e Redação, até mesmo sobre legalidade do projeto havia dúvida. E reitera que o fato de haver uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) – que será melhor detalhada a seguir – mostra que os opositores estavam certos a respeito da incerteza jurídica do projeto.

A implementação começou com o lançamento do edital, chamando empresas interessadas em participar do processo licitatório, via concorrência. De acordo com Haroldo, poucas foram as empresas que concorreram. Segundo ele, as empresas que atuam nesse mercado de cartões de benefícios são de médio porte e, tradicionalmente, as grandes marcas como Visa ou Mastercard, não atuam nesse segmento do poder público. Conta que, antes do processo licitatório, chegou a sondar algumas dessas grandes empresas, mas nenhuma demonstrou interesse em participar. O pregão foi presencial, sem questionamento legal, e a empresa Planvale ganhou o processo licitatório. Na entrevista, realizada em novembro de 2012, o presidente da ACIC, Balula, elogiou a Planvale por obedecer o estabelecido na licitação e pela transparência nos relatórios enviados mensalmente para a associação comercial e para a prefeitura.

No princípio de 2010 iniciou-se o processo de opção pelo recebimento ou não do cartão por parte dos servidores, assim como o credenciamento das empresas. Pelo prisma institucional da administração pública, a negociação com os servidores públicos foi feita pela Secretaria de Administração (atual Secretaria de Gestão) e a encarregada pela negociação com os comerciantes era a Secretaria de Emprego e Desenvolvimento Sustentável (SEMED). De acordo com o chefe da Divisão de Indústria, Comércio e Porto da Semed, Gilmar Balbino dos Santos, tanto a lei municipal como o decreto indicavam a necessidade de um convênio com as instituições representativas do comércio local para promover o credenciamento obrigatório dos comerciantes e prestadores de serviços interessados em participar do programa. A prefeitura optou pela ACIC. O termo de adesão que a ACIC faria com os comerciantes locais é de responsabilidade da associação comercial, mas todas as cláusulas foram definidas pelo departamento jurídico, com acompanhamento da Secretaria de Gestão e Secretaria de Desenvolvimento e com a concordância da ACIC.

Para Gilmar, nesse termo ficam estabelecidas algumas condições a serem cumpridas pelos comerciantes, como alguns compromissos sociais – detalhados nas próximas páginas – e também o compromisso de emissão da nota fiscal para permitir que a parcela correspondente

ao ISS e ICMS retornassem aos cofres da prefeitura. Para um comerciante ou prestador aderir ao cartão servidor, precisa estar legalmente constituído junto à prefeitura, com alvará de funcionamento e CNPJ. Outros documentos podem ser exigidos de acordo com o ramo de atividade. No caso de um cabeleireiro, por exemplo, ele precisa ter o alvará de funcionamento e recolher o ISS. Após a assinatura do termo de adesão, a associação comercial encaminha para a Planvale que, ao receber o documento, tem prazo máximo de 7 dias para enviar um credenciador ao comércio e fazer o contrato com o comerciante.

Uma das chaves do sucesso na implantação do cartão, segundo Gilmar, foi o empenho da equipe da SEMED e da ACIC de ter ao menos um comerciante, de cada área de atividade, que aceitasse o cartão: *“pelo menos um açougue tinha que aceitar no início. Pelo menos uma farmácia, uma padaria e assim por diante”*. Segundo diz, hoje o número de empreendimentos aumentou, os ramos estão bem representados e, portanto, não há mais necessidade de realizar essa “busca ativa” de comerciantes.

Em janeiro de 2013 havia mais de 6.000 servidores, incluindo ativos e inativos, recebendo os R\$ 500,00 mensais e aproximadamente 700 estabelecimentos credenciados em diversos ramos, como supermercados, açougues, padarias, farmácias, lojas de roupas, postos de gasolina e também prestadores de serviços como médicos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, cabeleireiros. Até mesmo algumas escolas privadas da cidade aceitam o cartão. Gilmar, representante da SEMED, diz que também há agência de turismo aceitando o cartão: *“Se eu não gastar os quinhentos reais durante o ano, eu junto seis mil reais. Aí eu chego no final do ano, vou na agência de turismo e compro uma passagem pros Estados Unidos. Vou e volto com seis mil reais, tranquilo”*.

Para Balula esse acúmulo do valor realmente ocorre em alguns casos. Ele diz que no começo do projeto todos consumiam muito rapidamente o valor do cartão porque não tinham certeza da durabilidade da iniciativa. Assim, os servidores *“ganhavam, gastavam, ganhavam, gastavam”*. O presidente da associação afirma que a maioria precisa do valor para compor o orçamento familiar. Esses, normalmente, consomem no supermercado, açougue e farmácia. E há aqueles que não dependem desse valor. Economizam alguns meses o valor creditado e o utilizam para trocar a mobília de casa, comprar eletrodomésticos e, até mesmo, trocar o carro no final do ano: *“muitas vezes eles vão acumulando os valores [...] aí chega no final do ano, eles dão de entrada o carro ou moto, mais o cartão com aquele valor acumulado e trocam o carro. Ou seja, funciona como uma poupança em que o servidor não perde, e o comércio tá ganhando, tá evoluindo. E quando ele compra, isso volta pros cofres da prefeitura em forma*

de impostos que a gente paga. Você vê que o dinheiro sai da prefeitura, vai pro servidor, daí pro comércio e volta pra prefeitura”

Gilmar aposta que esse número ainda vai aumentar. Relata o caso de um empreendimento que está sendo aberto na cidade e que abrigará 32 pequenas lojas, os chamados “box”, comercializando diversos produtos. O empresário responsável só irá sublocar esses “box” para empreendedores individuais⁶³ legalmente constituídos, com CNPJ. Com ele, todos os comerciantes poderão se cadastrar a aceitar o Cartão Servidor. *“o cartão, hoje, é um grande negócio na cidade. Quem aceita o Cartão Servidor sai na frente. Afinal, são mais de três milhões de reais todo mês na economia da cidade e quem é que não quer abocanhar uma fatia disso?”*

Outras iniciativas de apoio ao desenvolvimento local:

O artigo 2º da Lei 3.355/2009 estabelece que além do objetivo de incentivar o desenvolvimento da economia e gerar empregos, o cartão de benefícios serviria para incrementar a política assistencial do município. Assim, ao descontar 3% de cada operação realizada pelos comerciantes com o cartão, a Planvale deveria devolver 2%, sendo metade para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e a outra metade para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ficando a empresa com apenas 1%. De acordo com dados da prefeitura, entre 2011 e 2012, mais de R\$ 1,4 milhão foram destinados aos respectivos fundos.

Em dezembro de 2011, com o recurso do FMAS, por exemplo, a prefeitura criou o Cartão Cubatão Cidadão – Bolsa Família Municipal, para beneficiar 150 famílias dentre as mais pobres da cidade. A empresa vencedora da licitação e que opera o cartão é a Verocheque, e o sistema é bem parecido com o cartão servidor que beneficia os servidores públicos. Como aquele, os beneficiários do Bolsa Família Municipal – também conhecido como Cartão Cubatão Cidadão – só podem gastar os R\$ 130,00 em estabelecimentos da cidade. De acordo com os assistentes sociais da prefeitura, Robson Martins e Barbara Carlos, os beneficiários do programa municipal também recebem os benefícios do Bolsa Família do governo federal e, como contrapartida, devem – além de respeitar as condicionalidades previstas no programa

63 Desde julho de 2009 no Brasil, foi criada a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa que criou o Micro Empreendedor Individual (MEI) ou o Empreendedor Individual (EI), buscando a formalização de milhões de trabalhadores que atuavam de maneira informal. O caso de Cariacica trata desse tema.

federal – frequentar ações realizadas nos CRAs (como cursos e oficinas de capacitação) ou nos postos sociais da prefeitura.

O secretário de gestão frisa que o Cartão Servidor Cidadão não é um projeto isolado; faz parte de um conjunto de ações com o objetivo de promover o desenvolvimento local. O Cartão Cubatão Cidadão estaria entre elas, junto com outras iniciativas: o apoio ao microcrédito através do Banco do Povo⁶⁴ e iniciativas de economia solidária, como o fomento à criação de cooperativas de mulheres que estão fora do mercado e em situação de risco social. Espaços públicos que eram terceirizados foram direcionados para essas iniciativas. Um dos exemplos é a cantina localizada dentro da sede da prefeitura, que transformou-se na “cantina solidária” do paço. Uma cooperativa de mulheres administra o espaço e elas têm sua renda a partir dos produtos e refeições ali servidas. Além desta unidade no paço municipal, há ainda duas outras funcionando no mesmo sistema e questão localizadas no pronto-socorro municipal e na praça da bíblia.

Outra questão importante no programa do cartão servidor é que, ao assinar o Termo de Adesão, a empresa se comprometia com onze obrigações e, dentre essas a priorização da contratação de mão-de-obra feminina do município e de mão-de-obra cubatense, por intermédio do Posto de Atendimento ao Trabalhador. Também deve incentivar o Primeiro Emprego e compor o quadro funcional preferencialmente com pessoas residentes no município.

Algumas críticas

Apesar do sucesso da iniciativa, que atingiu mais de 400 mil operações até dezembro de 2012, durante as entrevistas algumas críticas foram recorrentes.

Para efeito de análise, tais críticas foram divididas em dez grupos.

O *primeiro grupo* refere-se ao fato do servidor ser obrigado a utilizar o valor apenas dentro do município. O vereador Doda expressa o que parte dos servidores argumentava no início: “*nós temos o direito de ir e vir. Nós temos o direito de gastar nosso dinheiro onde a gente bem entender, ou seja, em qualquer local. E não restrito apenas a um local, como é o objetivo desse cartão servidor, de gastar apenas no comércio local*”. Este questionamento foi a base de uma ação proposta pelo Ministério Público local contra a lei municipal 3.355/09. Em

64 O Banco do Povo é um projeto do governo do estado em parceria com as prefeituras, visando a concessão de empréstimos em condições especiais para micro e pequenos empreendedores.

setembro de 2011, uma juíza da Comarca de Cubatão considerou a ação improcedente e o MP recorreu ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Em 18 de setembro de 2012, o TJ confirmou a legalidade do Cartão Servidor Cidadão e o texto do Desembargador Amorim Cantuária deixa isso evidente ao escrever “*A Lei Municipal objetiva nitidamente o desenvolvimento local e não esbarra em qualquer óbice ou viola princípios constitucionais*” (Tribunal de Justiça, 2012, p. 6). Essa decisão judicial serve de contra-argumento à crítica.

O atual secretário de gestão Haroldo relembra que a questão da legalidade – aparentemente já resolvida após as duas decisões favoráveis – gerava receio em muitas pessoas: “*Eu lembro muito bem que alguns colegas secretários me perguntavam: 'Meu Deus, você vai fazer isso? Você vai assinar isso junto com ela? Você vai pra cadeia'*”⁶⁵. Haroldo diz que até hoje há essa reclamação, mas está convicto de que o servidor público pode dar um retorno maior para a sociedade cubatense, além da eficácia na prestação do serviço público. Ele diz: “*Chega a ser estranho ver um servidor que mora em outra cidade fazendo compras no supermercado de Cubatão. Um médico, um procurador, num mercado local. Acho que isso é uma quebra de paradigma*”.

Balula, como comerciante e, portanto, diretamente envolvido no programa, entende que é uma troca entre o benefício recebido pelo servidor e o benefício que ele traz para a cidade. Diz que a grande fonte de insatisfação foram servidores que não moram no município. “*eles vêm, trabalham e vão embora. Vêm trabalham e vão embora. Para eles talvez tenha gerado um transtorno, mas, infelizmente – ou felizmente, não sei qual seria a colocação –, esse valor teria que ser gasto na cidade. Aí, depois, foram se moldando e mesmo os que não moram na cidade procuram os restaurantes ou os postos de gasolina e acabam consumindo aqui*”.

Durante a pesquisa foram entrevistados dois servidores de Cubatão que moram em Santos. Ambos não costumavam comprar quase nada no município antes da implantação do projeto. A primeira é fisioterapeuta e afirmou que muitas vezes observa na farmácia quais outros produtos – além dos necessários no momento – ela pode comprar, para gastar o valor total do cartão. O segundo é dentista e utiliza a maior parte do valor abastecendo o carro em postos de gasolina da cidade. O restante é gasto em restaurantes e, eventualmente, em farmácias.

O *segundo grupo* de críticas tem a ver com o fato de grandes empresas ou grandes redes de supermercado, como o Extra, não aceitarem o cartão. Argumenta-se que, nos grandes magazines e supermercados, os preços são mais baixos do que os encontrados em Cubatão.

65 Esse receio, expresso em uma frase muito semelhante, também apareceu na experiência de São João do Arraial, com o projeto ELO.

Todos os gestores públicos entrevistados concordam com essa crítica. Segundo o servidor da SEMED Gilmar, isso não é devido à falta de empenho da prefeitura, já que todas as grandes redes foram visitadas pessoalmente por ele no início do projeto, mas não foi possível convencer a cúpula das empresas. Para ele, o motivo é econômico porque “*o Extra negocia com as operadoras de cartão em nível de Grupo Pão de Açúcar e a taxa máxima que eles negociam é de 1,5%, em função de todo o seu volume na rede. Então eles não aceitaram o Cartão Servidor, de 3%.*”. As Casas Bahia, que pertencem ao mesmo grupo empresarial também não aceita, assim como o supermercado Dia, pertencente ao grupo Carrefour. Também duas grandes redes de farmácias (Drogaria São Paulo e Droga Raia) não aderiram.

Sem a concorrência desses grandes conglomerados empresariais, a loja de Cubatão do supermercado Rede Krill – rede com 17 lojas no litoral paulista – aceita o cartão e isso representa um bom percentual⁶⁶ de suas vendas. Outros supermercados locais, como Bonsucesso, Mara e Frutapão também aceitam o cartão. Para Gilmar, seria bom se as lojas do Extra ou do Dia passassem a aceitar, uma vez que aumentaria a concorrência e os mercados locais seriam obrigados a baixar os preços. De certa forma, o raciocínio do representante da SEMED pode estar correto no curto prazo, mas é importante pensar que o lucro dessas redes multinacionais seria aplicado no mercado financeiro mundial, caracterizando o que Dowbor (2006) chamou de “gigantesco aspirador de recursos financeiros”, ou seja, a renda seria aspirada da comunidade cubatense, o que não ocorre com os supermercados locais.

Um gerente comercial da filial de uma grande rede varejista foi entrevistado e reconheceu que o percentual de 3% é muito alto, já que a rede consegue operar com taxas que variam de 1,3 até 2,5%. Ele afirma que, ao não aceitar o cartão, a loja perde venda e classificou isso como “*uma pena*”, porque poderia ajudá-los a bater mais facilmente as metas da loja. Segundo o gerente, por duas vezes (uma em 2010 e outra seis meses antes da entrevista) a loja de Cubatão já pediu à direção da empresa autorização para operar com o Cartão Servidor, mas ambos os pedidos foram negados.

O *terceiro grupo* de críticas trata do fato de os preços terem aumentado com o cartão servidor. Para Paulo Mota, essa crítica ocorre porque na implementação do vale-refeição da prefeitura foi gerado um aumento muito grande nos preços na cidade. Ele lembra que “*o preço de uma refeição por quilo na cidade chegou a ser equivalente a um outro na orla do Guarujá*”. Depois, os preços começaram a se equilibrar em função da concorrência. O vereador Doda denuncia: “*Nós temos a gasolina mais cara do Brasil. E isto é produto do que? Deste*

66 Um dos gerentes da unidade disse que não poderia falar quanto, mas que tratava-se de um “bom percentual”

incentivo desproporcional, a meu ver, porque o direito de ir e vir não foi respeitado [...] a inflação subiu muito, segundo os próprios consumidores que são os servidores da prefeitura”.

Segundo outro servidor público entrevistado, o cartão servidor fez alguns preços subirem, uma vez que a Planvale cobra 3% dos comerciantes e só paga 40 dias após a compra. Isso, segundo ele, prejudica os demais setores da população cubatense que não são servidores públicos.

Se este aumento de preços realmente tiver acontecido, a preocupação do servidor é real, uma vez que as pessoas mais pobres e que não fazem parte do quadro de servidores da prefeitura terão ficado mais pobres ainda, em termos proporcionais, pois tiveram seu poder de compra diminuído. O presidente da ACIC, questionado a respeito, diz não acreditar que o aumento da renda tenha gerado aumento de preços acima da inflação no período. Em relação à taxa cobrada, Balula diz que é semelhante ao que Visa ou Mastercard cobram de um comerciante comum, e que os comerciantes já se acostumaram a pagar. Analisando um estudo feito pela CNDL e SPC, em 2010, o prazo médio para repasse pelas administradoras aos lojistas era de 33 dias⁶⁷ e a taxa de desconto média era de 3,4%. Considerando que os números não devem ter sofrido grandes modificações nos últimos dois anos, todos os consumidores já saem perdendo em média 1,4%, mesmo aqueles que não compram com cartão de crédito, uma vez que o custo da operação já está embutido no preço do produto (CNDL & SPC, 2010). Portanto, o aumento de preços decorrente da utilização de um meio eletrônico de pagamento – no caso, o cartão servidor – não é exclusividade de Cubatão. Mas se houve outro aumento, gerado apenas pelo aquecimento da economia, a prefeitura poderia estabelecer algum tipo de negociação com os comerciantes credenciados, a partir de uma fiscalização sobre esse incremento de preços.

Novamente, para verificar como esta situação ocorre no cotidiano da cidade, foram realizadas entrevistas nos estabelecimentos comerciais. Ao ser questionado sobre esse eventual aumento de preços em Cubatão, o gerente de uma das grandes redes de lojas de móveis garantiu que a loja de Cubatão cobra o mesmo preço das outras da rede na Baixada Santista. A loja da cidade aceita o cartão servidor e, segundo ele, desde que começaram a aceitá-lo, em 2010, as vendas representam aproximadamente 10% (o que equivale a R\$ 10.000,00 mensais) do total de vendas à vista realizadas na loja. Para o gerente, esse percentual é baixo por não ser possível realizar operações parceladas. A grande maioria dos clientes da rede opta por este tipo de

67 O estudo citado mostra que nos Estados Unidos, o lojista recebe o valor da venda após 2 dias e na Argentina, em 7 dias (CNDL & SPC, 2010)

compra, em parcelas. Já um dos gerentes do supermercado Krill disse que as lojas da rede têm liberdade para estabelecer seus preços, buscando diferenciais em relação à concorrência, que varia de acordo com a localidade da loja. Mas afirmou também que, se eventualmente alguns preços forem maiores na loja de Cubatão, em comparação com outra da mesma rede, isso se deve à questões de custo, estoque e concorrência, mas não devido à existência do cartão servidor cidadão.

Estes três primeiros grupos de críticas foram os mais recorrentes durante a pesquisa de campo. Os demais apareceram de maneira mais esporádica, mas mesmo assim serão analisados.

O *quarto grupo* refere que o cartão é aceito apenas nas regiões centrais. Gilmar, como representante da SEMED, reconhece que a aceitação ainda está concentrada nos bairros centrais (Centro, Vila Nova e Jardim Casqueiro), mas aponta que isso vai mudar gradativamente, conforme os estabelecimentos comerciais das regiões periféricas se legalizarem e conseguirem o alvará da prefeitura. A partir daí, basta que procurem a ACIC e se credenciem. De acordo com o presidente da associação comercial, uma grande parte dos servidores é de baixa renda e vive nas regiões mais afastadas e por isso a ACIC buscou divulgar a ação também nos bairros periféricos, indo até os comerciantes dos bairros distantes. Isso ajudou a mostrar que o projeto não era para a elite do comércio e sim para todos. Ele também acredita que, em breve, mais comerciantes dos bairros distantes do centro poderão se legalizar e, posteriormente, se cadastrar para começar a receber pelo cartão.

O *quinto grupo* envolve o sistema de processamento da compra, que pode ocorrer de três maneiras: com uma máquina específica para a leitura do cartão, por um sistema on-line, ou por autorização da operação via telefone. Na primeira opção há uma taxa extra a ser paga; os comerciantes, por isso, geralmente optam pelo sistema on-line, que requer apenas um computador normal com acesso a internet, e sem custo de operação. Gilmar reconhece que esse é um dos desafios, uma vez que o sistema de compra pela internet ou pelo telefone, eventualmente é lento, obrigando o consumidor a esperar. Para ele, o ideal seria todos os comerciantes terem uma máquina leitora do cartão (como as da marca Cielo, ou alguma similar) para evitar esse tipo de problema.

No *sexto grupo* estão as críticas sobre o valor do cartão, inalterado desde a sua implantação, em 2010. Sindicalista, vereador da oposição, servidores e comerciantes reconhecem que o poder de compra hoje é menor do que há dois anos, em função da inflação. O secretário de gestão também reconhece isso, mas afirma ter sido inviável aumentar esse valor, devido à

situação econômica do município, com a perda constante de arrecadação, principalmente a partir da queda do ICMS, já mencionada anteriormente.

As críticas do *sétimo grupo* referem-se a pessoas que preferem “vender o cartão”, ao invés de utilizá-lo no comércio local. Na prática, significa que esses servidores trocam os seus cartões pelo valor em dinheiro, ainda que seja cobrado um percentual na transação. Para o secretário de gestão, não vale gastar muitos esforços para coibir essa prática, porque o problema já foi muito mais grave do que é hoje. Na opinião dele, isso não deve passar de 5% dos servidores e essa negociação envolve basicamente as pessoas que ganham mais e moram fora do município, “*porque a grande massa dos servidores utiliza no comércio local. Vamos imaginar que, na troca do cartão, o cara acabe perdendo cem reais. O impacto desses cem reais para um cara que ganha oito mil reais é uma coisa. Agora o impacto de cem reais para um funcionário que ganha mil e quinhentos reais é muito maior e, por isso, ele não vai trocar*”.

O *oitavo grupo* diz que comerciantes não estariam cumprindo as metas sociais. Isso porque, conforme o Termo de Adesão estabelecido entre a ACIC e as empresas aderentes, estas deveriam priorizar a contratação de mão-de-obra feminina e de pessoas residentes no município e incentivar o primeiro emprego, dentre outros compromissos sociais. Mas, segundo o vereador Doda, o cumprimento das normas não é fiscalizado pela prefeitura e nem pela ACIC. Para ele, falta transparência sobre se o comércio da cidade efetivamente deu retorno à cidade em questões relativas, por exemplo, ao emprego de mão-de-obra feminina. “*É plausível pensar no comércio da cidade, mas precisa fiscalizar se os objetivos estão sendo cumpridos*”. O secretário Haroldo, no entanto, ressalta que os 2% destinados ao FMAS e ao FMDCA ajudam a financiar vários projetos sociais do município, conforme já mencionado.

Já o *nono grupo* diz respeito a uma questão mais teórica e que será também apresentada na descrição do caso de Cariacica (ES). Algumas pessoas questionam se uma medida protecionista como essa poderia levar à ineficiência na alocação dos recursos econômicos. Realmente, ao adotar uma medida de proteção à indústria ou ao comércio local – como no caso de Cubatão – e assim, restringir a “escolha ótima” dos consumidores, os governos agem para evitar que os empresários locais fiquem mais vulneráveis em relação à competição de regiões vizinhas e, de certa forma, aceitam essa “alocação ineficiente”. Nesse caso, os comerciantes de Cubatão frequentemente estiveram em situação desfavorável, em relação à Santos, cidade mais populosa e importante da Região Metropolitana da Baixada Santista, que sempre teve uma atividade comercial mais aquecida. Os empresários santistas, assim, com maior volume de vendas, puderam praticar preços mais baixos. Ao proteger e estimular a

economia local, a prefeitura opta por uma dose de ineficiência econômica em troca de impactos sociais positivos, a partir da geração de emprego e melhoria da renda na cidade.

O *décimo grupo* de críticas surgiu após a visita de campo. Em meados de dezembro, um dos comerciantes entrevistados entrou em contato para dizer que grande parte dos estabelecimentos comerciais não estava mais aceitando o Cartão Servidor Cidadão porque a Planvale tinha aumentado o percentual da taxa de administração e o prazo de pagamento também aumentara. O servidor que utilizava o cartão para a compra de combustível foi contatado e confirmou que o posto em que ele normalmente abastecia seu veículo não estava mais aceitando essa transação. Em virtude da impossibilidade de realização de nova pesquisa de campo, optou-se por um método alternativo de checar o fato. E no dia 16 de janeiro de 2013, para verificar como estava a situação, foi realizada uma escolha aleatória dentre a lista de todos os estabelecimentos credenciados, fornecida pela ACIC ao pesquisador. Foram escolhidas 11 empresas e prestadores de serviços de diferentes segmentos, incluindo açougue, escola, dentista, material de construção e posto de gasolina. Por contato telefônico buscou-se saber apenas se estavam ou não aceitando o cartão. Dos contatos realizados, dois estabelecimentos já não aceitavam o cartão antes da mudança das regras; outros dois tinham deixado de aceitar em dezembro, em função da mudança; o restante (sete casos) continuava aceitando normalmente. Os dois casos que interromperam a aceitação recentemente foram de postos de gasolina e segundo o gerente de um deles, apenas um posto continua aceitando o cartão na cidade. Também não foi possível contatar os gestores públicos responsáveis pelo programa para saber o que realmente ocorreu, mas a situação – embora pareça menos problemática do que em dezembro – requer atenção especial do poder público para que a Planvale cumpra o estabelecido no contrato, evitando assim que servidores, comerciantes, prestadores e a população em geral de Cubatão seja prejudicada.

Resultados e efeitos sobre a desigualdade:

Mesmo com todos os questionamentos, a ideia do Cartão Servidor Cidadão é muito interessante e trouxe resultados positivos para o município de Cubatão. Alguns destes resultados eram esperados, mas outros vieram a partir do sucesso que a iniciativa foi tendo ao longo dos últimos três anos. Com a injeção de aproximadamente 3 milhões de reais, mensalmente na economia da cidade, parece óbvio que o comércio seria o grande beneficiado. Mas também é óbvio que os resultados não são homogêneos, já que algumas lojas e setores acabaram sendo mais beneficiadas do que outras. De acordo com os dados da ACIC de

dezembro de 2012, os setores mais beneficiados eram supermercados e postos de gasolina. Para o presidente da ACIC:

“a partir do momento de criação do Cartão Servidor a gente viu que o comércio deu uma melhorada. Nós ficamos mais de vinte anos com comerciantes e empresários fechando e indo embora [da cidade], sem um crescimento. A partir do cartão e até a data de hoje, nós já tivemos um crescimento em torno de 20% de novos empresários investindo aqui, acreditando na cidade. Foi uma coisa que estava estagnada há mais de vinte anos, com a cidade só perdendo. E a partir do cartão, novas pessoas vieram instalar suas empresas de diversas atividades, como profissionais liberais, dentistas, advogados, lojas de roupas.”

Essa opinião é compartilhada pela assistente social da prefeitura, Barbara Carlos, que mora em Cubatão e diz que a qualidade dos produtos ofertados pelos comerciantes melhorou muito e que o comércio do centro e dos bairros *“está com uma cara nova”*.

Balula ainda ressalta que muitos comerciantes têm apostado na criatividade para atrair o consumidor. Ele cita o caso de comerciantes que “parcelam” a compra com o cartão servidor. Como isso é operacionalmente impossível por trata-se de um cartão de débito, eles criaram um método de pagamento. Por exemplo, se o cliente quer comprar um eletrodoméstico em 10 parcelas, ele pagará a entrada com o cartão e deixará nove cheques (ou, às vezes, notas promissórias) referentes às parcelas restantes. Na data acertada, o cliente volta à loja, faz o pagamento da parcela com o débito no cartão e recebe o seu cheque de volta. Para o Secretário, isso interessa ao lojista, que conquista o cliente e também ao consumidor, que consegue comprar o bem desejado. E afirma: *“A gente ficou sabendo dessa situação há pouco tempo e eu achei muito interessante, a criatividade”*.

Observou-se também o aumento no número de postos de trabalho. De acordo com o presidente da ACIC, um posto de gasolina precisou aumentar o quadro de funcionários em função do crescimento da demanda. E diz também que, nas reuniões da associação comercial, soube que no dia em que o valor é disponibilizado aos servidores, alguns mercados colocam mais pessoas para trabalhar nos caixas, devido ao maior movimento.

Outro resultado é o aumento no grau de formalização das organizações do município. Esse fato tem relação com uma série de medidas tomadas pelo governo federal nos últimos anos. Mas, no caso específico de Cubatão, também se deve à possibilidade de receber através do cartão. Como instância responsável pelo credenciamento, a ACIC passou a lidar com os informais. Diz Balula: *“nós tivemos uns 5% desses informais que vieram aqui, procurar como é que se faz para formalizar. Inclusive, precisei mandar uma funcionária fazer aquele*

aperfeiçoamento pro MEI e hoje podemos ajudar o cara a viver na formalidade, competindo com os demais, e ser visto como microempresário”

Um dos efeitos não previstos inicialmente – ou, pelo menos, não mencionado pelos idealizadores – foi a melhora da relação entre a prefeitura e a sociedade civil organizada, neste caso representada pela associação comercial. A partir das primeiras reuniões, iniciou-se a construção de uma relação de confiança entre a associação comercial e a prefeitura. Haroldo relata um caso ocorrido em novembro de 2012 e, segundo ele, impensável dez anos antes. Haveria uma apresentação dos alunos do programa de educação de jovens e adultos (EJA) no bloco cultural da prefeitura. No entanto, naquele dia, a prefeitura estava com um problema de falta de energia elétrica e o evento teria que ser cancelado. O Secretário de Educação ligou para o vice-presidente da associação comercial, pedindo a cessão de um espaço e, na hora, a atividade foi transferida para o novo local. Isso mostra, segundo o secretário de gestão, que essa relação de confiança institucional, reforçada principalmente pelo cartão servidor, gera impacto positivo inclusive em outras áreas da prefeitura.

Internamente, para a ACIC também houve ganhos. Ficou mais conhecida e se fortaleceu como entidade representativa dos comerciantes. Essa maior visibilidade gerou um aumento do número de associados, mesmo não sendo obrigatória a associação. Gilmar, representante da SEMED, ressalta que *“de todos os atores que participaram desse processo, na minha opinião, a associação comercial é a entidade que mais lucrou no sentido de fortalecimento, aumento de legitimidade e visibilidade”*.

O projeto Cartão Servidor Cidadão também teve como resultado a divulgação da cidade de Cubatão, principalmente pelo fato da iniciativa ter recebido alguns prêmios. Em 2011, foi premiada no III Prêmio Chopin Tavares de Lima – Novas Práticas Municipais realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) e também na edição estadual do Prêmio Prefeito Empreendedor do Sebrae. Para Balula, trata-se de um *“programa que orgulha muito a cidade”*. Como presidente da ACIC, ele conta receber ligações de outras cidades e que todos os presidentes de associações comerciais da Baixada Santista, com quem mantém mais contato, julgam o projeto muito interessante e lamentam não ter um igual nos seus municípios.

Como membro da prefeitura, Haroldo também afirma ser procurado por outros municípios, interessados em saber como funciona a iniciativa. Nos diálogos com outras cidades ele tem salientado as realidades diferentes, mas pensa ser possível implementar alguma iniciativa semelhante, desde que com as adaptações necessárias. O secretário foi chamado por um

vereador de Santos para apresentar a iniciativa. Segundo ele, na ocasião já surgiu uma ideia que seria mais adequada ao contexto do município vizinho. Cogitou-se criar um cartão destinado apenas ao consumo de produtos na região central da cidade, cujo comércio está relativamente abandonado. Ao comparar dois bairros comerciais da cidade, ele diz que “*a região do Gonzaga não precisa do cartão, mas talvez o centro precise*”. Para ele, implementar o cartão em apenas uma região da cidade pode ser mais complexo, mas acredita que os advogados possam criar mecanismos de defesa da legalidade da medida. E complementa dizendo que basta os gestores públicos terem a convicção de que o cartão “*é uma interferência realmente direta do poder público na realidade local*” e que isso é o melhor para o município.

Outro efeito que pode ser parcialmente atribuído ao cartão servidor é a diminuição da dependência das contas públicas do setor industrial. Analisando os dados da Tabela 8 é possível verificar que o ISS, tributo arrecadado pela prestação de serviços vem crescendo mais de 10% ao ano desde 2009, assim como o total de tributos municipais (IPTU, ITBI e ISS) arrecadados. Isso é interessante porque mostra que mesmo em anos desfavoráveis à indústria e cuja arrecadação proveniente da cota-parte do ICMS caiu em termos reais (2009 e 2011), a prefeitura tem sofrido menos, em função desse aumento de arrecadação com os tributos municipais. Isso fica evidente com a relação cota-parte ICMS sobre total de tributos municipais que caiu 33,7% de 2008 para 2011.

Tabela 8: PIB municipal e evolução do PIB municipal (2000- 2009)

Indicador	2008	2009	2010	2011
Receita Total (R\$ de 2008) em milhões	778,46	733,11	713,56	694,26
IPTU (R\$ de 2008) em milhões	24,72	26,02	25,25	27,84
ITBI (R\$ de 2008) em milhões	1,27	0,87	1,3	1,63
ISSQN (R\$ de 2008) em milhões	72,74	82,19	95,3	105,53
Total de Tributos Municipais (R\$ de 2008) em milhões	98,74	109,09	121,85	135,01
FPM (R\$ de 2008) em milhões	25,73	21,99	25,21	26,03
Cota-parte ICMS (R\$ de 2008) em milhões	333,5	312,58	341,25	302,32
Relação Cota-parte ICMS / Tributos Municipais	338%	287%	280%	224%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Dados trabalhados pelo autor

Buscando consolidar as informações trazidas nesse sub-capítulo, temos o Quadro 7, com o resumo das ações do governo municipal e, principalmente, os possíveis efeitos trazidos por elas na redução da desigualdade.

Quadro 7: Resumo das ações do governo municipal e possíveis efeito na desigualdade

Ação	Efeito na desigualdade
Obrigatoriedade de consumo no comércio local	Aumento na renda em circulação e criação de postos de trabalho no município
Taxa de administração igual para todos os comerciantes	Resistência dos grandes grupos empresariais em aderir à iniciativa, aumentando a participação no mercado de médios e pequenos comerciantes
Retorno de 2% da taxa de administração para fins assistenciais	Recursos para financiar trabalhos de grupos de mulheres, historicamente com menor renda e possibilidade de criação do Bolsa Família Municipal
Exigência de formalização	Possibilidade dos antigos informais ingressarem na economia formal e assim, participarem de outros programas governamentais (crédito, compras pública, etc)
Bolsa Família Municipal	Como o benefício só pode ser consumido no município, também gerou aumento na renda em circulação e criação de postos de trabalho

Fonte: Elaboração própria

O Quadro 7 mostra que, embora o objetivo do Cartão Servidor Cidadão não fosse combater a desigualdade do município – esse objetivo não apareceu em nenhuma das entrevistas, ao menos – uma iniciativa como essa envolve exigências importantes e o desenvolvimento da economia local pode trazer efeitos na construção de um município mais justo. Mesmo tendo enfrentado grandes dificuldades e muitas críticas, boa parte delas descrita e analisada nesse sub-capítulo, o projeto tem muitos méritos e a equipe de governo de Cubatão mostra que é possível enfrentar questões complexas. O presidente da associação comercial e, portanto, principal representante dos comerciantes locais, evidencia esse fato: *“Se é uma cidade que tem problemas, que o comércio luta pelo dia a dia e vem um administrador com boa vontade, dá para fazer, sim.”*

**CAPÍTULO 7: O FORTALECIMENTO DOS MICRO E
PEQUENOS EMPRESÁRIOS EM CARIACICA (ES)**

O município de Cariacica está no estado do Espírito Santo e faz parte da Região Metropolitana de Vitória, sendo vizinho à capital (conforme a Figura 8). Apesar de ser uma grande cidade com características basicamente urbanas, 54% da sua área é considerada rural. De acordo com os dados do Censo do IBGE, em 2010, havia 335.984 habitantes, o que o torna o terceiro município mais populoso do estado, atrás apenas de Vila Velha e Serra e à frente da própria capital do estado.

Figura 8: Mapa político do estado do Espírito Santo



Fonte: Elaboração própria

Durante muito tempo Cariacica possuía características de cidade-dormitório, de onde as pessoas saem durante a manhã para trabalhar em municípios vizinhos, retornando apenas para dormir. Além disso, o município era também conhecido nacionalmente como uma cidade violenta. Considerando os municípios com mais de cinquenta mil habitantes, em 2003 Cariacica foi o sétimo município mais violento do país, com uma taxa de homicídios de 87,45

para cada 100.000 habitantes⁶⁸. Em termos de finanças públicas municipais, a situação da cidade também era muito ruim, uma vez que, em 2004 era o município com a menor receita orçamentária anual per capita do estado.

As circunstâncias políticas eram igualmente desfavoráveis: conforme aponta Siqueira (2012), ao longo de 30 anos Cariacica teve 19 prefeitos. Com tantas adversidades, ao ser eleito prefeito Helder Salomão (PT) em 2004, sua equipe estabelece duas prioridades de ação para tentar mudar a realidade do município: a educação e o desenvolvimento econômico, com foco na micro e pequena empresa. Pelo tema da tese, a segunda prioridade será analisada. Esse sub-capítulo está dividido em cinco seções: a situação do município; o apoio ao pequeno empresário como alternativa de desenvolvimento; a desburocratização e a rede de ações integradas; ações para aumentar a arrecadação; as compras governamentais; e resultados e efeitos sobre a desigualdade.

A situação do município:

Em 2004 o professor de filosofia Hélder Salomão (PT)⁶⁹ foi eleito prefeito de Cariacica, derrotando o então prefeito Aloizio Santos (PSDB), em segundo turno, com 72,4% dos votos válidos. Em 2008 o prefeito foi reeleito, tornando-se o primeiro prefeito reeleito da história da cidade. Essa aparente continuidade nas gestões era uma novidade no município. Para Helder, o primeiro desafio era resgatar a credibilidade do poder público, já que a história política recente de Cariacica era conturbada. O prefeito e muitos dos entrevistados relatam e, Siqueira (2012) também, que não houve transição entre os governos. No dia da posse a equipe de Helder foi obrigada a contratar um chaveiro para abrir a porta do gabinete do prefeito, uma vez que a chave tinha sido levada pelo governo anterior. Segundo o prefeito, o desafio da gestão era tão grande que amigos e integrantes do partido achavam que “*Cariacica era caso perdido*”.

Para o prefeito, a cidade tinha crescido sem planejamento e não possuía instrumentos de gestão básicos como plano de carreira e plano diretor. A solução, segundo ele, foi montar uma boa equipe de governo, com pessoas comprometidas com a mudança. Alguns eram amigos com trajetórias políticas semelhantes; outros, técnicos indicados a ele, que afirma “*o ideal é montar uma equipe sem influência política. Mas na realidade atual, em que o Brasil vive com*

68 Os dados de homicídio são provenientes do SIM-DATASUS e estão disponíveis no Ipeadata

69 Helder tinha sido eleito vereador em 1992. Em 2000 disputou a eleição, mas foi derrotado e em 2002 foi eleito deputado estadual

essa composição de partidos, isso é muito difícil. Então busquei um equilíbrio entre a técnica e a política”.

Durante a pesquisa prévia à visita de campo, mas também durante a mesma e com as entrevistas realizadas, apareceram com destaque alguns secretários municipais que estiveram juntos com Helder em grande parte do governo: Pedro Ivo, secretário de administração; Dalva Guterra, secretária de finanças; Pedro Rigo, ex-secretário de desenvolvimento econômico; e Mauro Rondon, atual secretário de desenvolvimento econômico. Todos eles, com exceção de Pedro Rigo⁷⁰, colaboraram com depoimentos na retrospectiva da situação do município desde o início da gestão.

Pedro Ivo se considera um membro da ala técnica da gestão. Ele havia sido secretário estadual de administração e não conhecia Helder pessoalmente. Lembra que tiveram poucos contatos, quando Helder era deputado estadual e Pedro era secretário estadual no governo Vitor Buaziz (PT). Afirma: *“eu não sou do PT e não sou de nenhum partido. Todos os cargos que ocupei eram no governo estadual. A minha experiência com prefeitura começou em 2005”*. Ele estava trabalhando na prefeitura de Vitória quando recebeu o convite para assumir a secretaria de administração, no segundo ano de governo (2006).

Para o secretário, sua chegada foi um choque: *“Tratava-se de um município da região metropolitana, divisa com a capital e parecia uma terra de ninguém. Não se tinha nada em termos administrativos. Não se tinha uma norma, um procedimento. Chegamos ao cúmulo de pessoas serem nomeadas por bilhete, escrito ‘fulano de tal, ocupar cargo comissionado tal’”*. Para ele, o passado político da prefeitura ajuda, em parte, a entender a situação de desorganização administrativa da prefeitura. Vai além da constatação de Helder sobre a falta de instrumentos de gestão, e lembra que não havia plano de cargo e nem atribuição e descrição de cargos e que 77% dos servidores eram temporários, com enorme rotatividade. Diz ele: *“nesse momento, se você me perguntasse sobre eficiência e eficácia, era zero”*. Para reduzir a rotatividade, precisava realizar concurso, que não podia ser feito por não haver plano de cargos e salários, a ser criado. Mas a própria equipe de trabalho, responsável por cuidar de um universo de quase sete mil servidores públicos, era formada apenas pelo secretário e quatro divisões: compra e suprimentos, patrimônio, administração, serviços.

Dalva Guterra é funcionária pública da secretaria do estado da fazenda. Nascida em Cariacica, ela sempre foi próxima de Helder e queria ajudar a cidade. Sua experiência anterior era ter

⁷⁰ Pedro Rigo estava ocupando um cargo no governo estadual, e em função de conflito de agenda, não pode conversar, designando dois assessores que fizeram parte da gestão municipal.

sido sub-secretária de finanças do município de Serra e diz ter sempre trabalhado nas áreas financeiras e contábeis, passando a trabalhar com a área tributária a partir do momento em que se envolveu com as finanças dos governos. Lembra que, no início da gestão a demanda por serviços públicos era enorme e a receita per capita era a menor do estado: *“Quando a gente assumiu aqui, em 2005, as coisas eram feitas na base da informalidade. Nós tivemos que mudar a cultura do servidor e a cultura do contribuinte, tanto pessoa física como jurídica”*.

Ela conta que, mesmo após seis anos da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, por decisão política da gestão anterior as cobranças de impostos não eram realizadas. Segundo Dalva, a equipe tinha trinta e três fiscais de renda, sendo apenas seis com nível superior, e a grande maioria não tinha Ensino Médio completo. Além da baixa escolarização formal, para ela, a grande maioria, não entendia o trabalho e nem a importância desse setor para a prefeitura. A secretária relata que o primeiro ano foi muito difícil, com más condições de trabalho, salários baixos, equipamentos ultrapassados e *software* tributário pouco aproveitado. Exemplifica contando que, em 1997, quando trabalhava no governo do estado a forma de pagamento foi alterada para ordem bancária. E oito anos depois, ao chegar à prefeitura, os pagamentos ainda eram feitos por cheque.

Mauro Rondon é ex-metalúrgico e se diz um dos fundadores do PT. Sua atuação no âmbito governamental ocorreu quando Vítor Buaiz (PT) foi eleito governador do Espírito Santo em 1994, e ele assumiu a Superintendência de Projetos de Polarização Industrial (Supin), autarquia vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento, cujo objetivo era desenvolver projetos de polos empresariais. Mauro foi um dos fundadores do Sindicato dos Empresários de Micro e Pequenas Empresas do Estado do Espírito Santo (Sindimicro), assim como Pedro Rigo. Em 2000 Mauro sai da Supin e assume a secretaria de desenvolvimento de Serra. Em 2011 assume o lugar do próprio Pedro Rigo na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (Sedestur). Pela proximidade com a gestão, Mauro relata que acompanhou todo o processo do início do governo Helder e afirma que a desorganização era enorme: *“só para você ter uma ideia, na Junta Comercial você tinha 11 mil empresas cadastradas. No nosso cadastro da prefeitura, tinha 3 mil. Ou seja, para a prefeitura, esses 8 mil eram informais”*. A respeito dessa diferença entre o cadastro da Junta e da prefeitura, Dalva afirma que no final de 2012 a diferença persiste, embora venha diminuindo anualmente, graças às ações destacadas nesse capítulo.

O apoio ao pequeno empresário como alternativa de desenvolvimento

Em um município com tantos problemas estruturais como os apresentados na seção anterior, é difícil acreditar que a saída possa vir dos recursos da própria localidade. Sempre existe a esperança de que alguma grande empresa ou indústria se instale no local, trazendo emprego, renda, arrecadação e expectativa de dias melhores. Estas empresas não necessariamente se integram à sociedade local e não geram, assim, o desenvolvimento endógeno proposto por Vázquez-Barquero (2000).

Mauro Rondon afirma que, na época em que estava na Supin, as pessoas ainda não percebiam que as plantas industriais estavam diminuindo de tamanho e continuavam buscando atrair grandes siderúrgicas para as cidades. Os terrenos a serem negociados eram muito grandes e só conseguiriam abrigar indústrias de grande porte. Ele começou a atuar junto a prefeituras para convencê-las de que esses terrenos, cuja infraestrutura já estava pronta, poderiam ser divididos, permitindo a instalação de médias e pequenas empresas. Mauro diz que, na época, havia uma disputa com a federação das indústrias, que apregoava a preparação do Espírito Santo para abrigar grandes indústrias. Mas o superintendente da época rebatia dizendo: *“se em 30 anos não vieram, se elas chegarem é só pegar dois ou três terrenos de cinco mil metros quadrados e juntar. O que não pode é ter terrenos de trinta mil metros quadrados, se as empresas estão precisando de terrenos de cinco”*. Mauro diz se orgulhar de ter conseguido alterar o nome de polo industrial para polo empresarial, deixando claro que o setor comercial e de serviços também poderia ser beneficiado.

Helder afirma que essa preocupação em atrair grandes empresas é muito comum no país todo.

“o gestor local precisa estar muito atento à força dos pequenos negócios. Porque, se você fizer uma análise da localização geográfica ou das condições dos municípios brasileiros, quantos municípios têm condições de atrair uma média ou grande empresa? Pouquíssimos! E mesmo aqueles que têm condições, têm dificuldades. Então, o gestor que passar quatro anos sonhando que vai trazer uma grande empresa está errado”

Para o prefeito, muitas das pessoas que o acompanham há algum tempo e que tinham assumido postos da gestão, lutaram pelo fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPEs) durante sua trajetória profissional. Por isso, logo ao assumir, criou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e chamou Pedro Rigo para o cargo de secretário. Além de fundador do Sindimicro, Pedro também atuava na Federação das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Estado do Espírito Santo (Femicro). Mauro Rondon afirma que as duas entidades, localizadas no estado capixaba, estão dentre as associações empresariais mais

fortes do país. Isso possibilitou a inserção nos debates municipais, estaduais e federais a respeito das MPEs.

Helder também participava do movimento de fomento à pequena empresa, segundo ele porque tinha consciência da importância social delas para o desenvolvimento do país. Para o prefeito, os gestores precisam olhar para essas empresas porque *“as grandes e médias conseguem se virar mais facilmente”*. Mauro, conforme mencionado, também participava dessas discussões e afirma que *“não é à toa que algumas coisas acontecem em Cariacica. Houve uma junção de situações e conjunturas que levaram a juntar uma turma que já era da base de toda essa discussão, de uma política nacional para a micro e pequena empresa”*. Como resultado dessa conjuntura favorável, em 2005 foi criado o Programa Estruturante da Micro e Pequena Empresa (Proempe), com o objetivo de integrar as ações governamentais para auxiliar no fortalecimento das MPEs (Siqueira, 2012).

Ainda em 2005 Helder destaca, como grande impulsionador dos movimentos de mudança da cidade, a criação do Fórum Empresarial Consultivo, que envolvia os setores público e privado e visava estimular o desenvolvimento econômico local. O Fórum ajudou a idealizar algumas das ações do governo, assim como a elaboração da lei municipal de apoio às MPEs.

Paralelamente, ocorria em Brasília o debate sobre a criação da chamada Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar n. 123/2006), que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Para o secretário de desenvolvimento, *“duas políticas extremamente importantes e que estão ganhando prêmios mundo afora: Bolsa Família e Empreendedor Individual. Essa, pra mim, foi a grande sacada do governo Lula”*. Para ele, depois de resolvida a questão da fome, a pessoa começa a pensar em saídas para a situação de pobreza. Afirmação que remete a Abranches (1994) e Sen (1993; 1999), quando tratam das limitações que a pobreza traz aos indivíduos. Para Mauro, uma das possibilidades é conseguir emprego, mas a barreira da baixa escolaridade e falta de capacitação pode ser um impeditivo. Surge então a possibilidade de montar um pequeno negócio de produção de biscoito, fabricação de artesanato ou venda de produto de limpeza. Quando se insere na formalidade surge o micro empreendedor individual (MEI)

Nos debates que levaram à aprovação da lei federal, as entidades do estado do Espírito Santo, representadas por Helder, Pedro Rigo, Mauro Rondon e outros, participavam ativamente. O prefeito afirma: *“o movimento em favor da micro e pequena empresa, que tem décadas no Brasil, foi o grande responsável pela consolidação e aprovação da Lei no Congresso. E nós participamos disso. E o que nós fizemos aqui é à luz da Lei Geral”*. Em função dessa

participação, quando o presidente Lula sancionou a Lei, em 14 de dezembro de 2006, a lei municipal já vinha sendo trabalhada paralelamente. E no dia 26 de dezembro do mesmo ano, de acordo com Siqueira (2012), Cariacica aprova a Lei 4.459, conhecida como Lei Geral Municipal. Torna-se o primeiro município brasileiro a aprovar sua lei municipal de acordo com as normas estabelecidas na lei federal. E a decisão inicial do governo, de priorizar esse segmento empresarial, foi fortalecida. Como secretário de desenvolvimento econômico, Mauro afirma:

“A ideia aqui em Cariacica é 'carregar no colo'. É para tratar o micro e pequeno empresário como em outros anos eram tratados os bancos, as grandes empresas de aviação, as grandes empresas em geral, com empréstimos a fundo perdido e salvamentos sempre que necessários. Porque no Brasil se entendia que, se os grandes quebrassem, o país quebra. Sem entender que 70% de todo emprego gerado nesse país era de micro e pequenas empresas”

A partir dessa lei, várias outras ações de fortalecimento das MPEs, detalhadas a seguir, tornaram-se possíveis.

A desburocratização e a rede de ações integradas:

Quando secretário de desenvolvimento do município de Serra, Mauro era muito próximo de Pedro Rigo, que, na época, era o presidente do Sindimicro. Enquanto tratavam de assuntos ligados às MPEs, sempre surgiam questões sobre o excesso de burocracia e a demora enfrentada pelos empreendedores ao abrir uma empresa ou formalizar uma já existente. No Fórum Consultivo esses também eram temas recorrentes. E, em alguns lugares do país, começavam a surgir iniciativas com o apoio do Sebrae-ES. Mauro diz que assim surgiu então a ideia de criar um centro integrado de atendimento para os empresários, *“quando o Pedro nem sonhava em ser secretário de Cariacica”*. Devido às circunstâncias políticas, ele não conseguiu implementar esse projeto em Serra.

Mauro tinha claro que era necessária a centralização dos órgãos, para facilidade dos empreendedores, mas *“a gente sabia da enorme dificuldade que seria unir num único lugar representante da secretaria de desenvolvimento urbano, da secretaria de fazenda, da vigilância sanitária, corpo de bombeiros, agente de microcrédito, ou seja, tudo o que um empresário precisa para montar o seu negócio de forma muito ágil, não tendo que pegar o processo e ficar rodando que nem 'doido', como acontece em quase 100% dos municípios brasileiros”*. Em Cariacica isso foi possível através da articulação entre a Secretaria de

Desenvolvimento e a Secretaria de Finanças e, em agosto de 2006, o Centro Integrado de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Ciampe) foi inaugurado.

Dalva afirma que, embora o Ciampe seja um órgão facilitador, sua implementação foi um desafio enorme e continua sendo até hoje. Para a secretária, um dos elementos-chave foi a atração do corpo de bombeiros, órgão sempre gerador de dificuldades para os empresários, também pelo acúmulo de trabalho, porque atendiam outros municípios além de Cariacica. O prefeito Helder destaca que numa iniciativa como essa é necessária uma grande integração dos órgãos públicos. Daí parceria com o governo estadual também ser importante. É o caso do corpo de bombeiros – órgão estadual – dentro do Ciampe. Para Mauro, basta que o batalhão destaque um funcionário com uma moto ou um carro e, assim que o processo chega ao Ciampe, esse funcionário se desloque até a sede do empreendimento, verificando se tudo está dentro das normas legais e emitindo a autorização. Isso poupa o empresário de ir até a sede dos bombeiros e, por outro lado, evita também que o corpo de bombeiros tenha que destinar uma sala para o atendimento e organize um fluxo de trabalho específico para isso.

Com os serviços integrados, o Ciampe tornava-se um símbolo no processo de desburocratização. Algum tempo depois outra iniciativa foi tomada: o Ciampe na Praça. De acordo com o prefeito, isso fazia parte de uma estratégia de “*colocar o pé na rua*”. Buscava facilitar para aqueles com dificuldade de deslocamento ou sem tempo disponível para ir até a sede do Ciampe. A prefeitura define um calendário, divulga-o e, na véspera, reforça a divulgação na região sobre os serviços que podem ser acessados na unidade móvel.

Durante a visita de campo, acompanhou-se o trabalho da equipe do Ciampe na Praça. Ao longo de três horas no período da manhã, foram realizados vinte e um atendimentos. Desses, vários tratavam da formalização dos seus negócios – por meio do projeto Fique Legal, voltado ao Empreendedor Individual – e outra parcela expressiva buscava informações sobre o Nossocrédito⁷¹. Mauro diz que, da equipe do microcrédito, três funcionários estão sempre “na rua”, com ou sem as unidades móveis, e apenas uma pessoa trabalha na sede da secretaria.

Ainda no campo da desburocratização, outra ação foi a implementação do Alvará Web. De acordo com a secretária de finanças, qualquer cidadão pode abrir uma empresa – desde que não seja de alto risco – pela internet, num processo que dura apenas cinco minutos. Depois da emissão desse alvará provisório, o empreendedor tem até noventa dias para apresentar toda a documentação à prefeitura. Para o prefeito Helder esse é um ganho fantástico, uma vez que no

71 O Nossocrédito é um programa de microcrédito do Banco do Estado do Espírito Santo, voltado para microempreendedores.

início da gestão o processo de abertura de uma empresa levava aproximadamente cento e cinquenta dias.

Com a saída de Pedro Rigo para o governo do estado – segundo o prefeito, isso só ocorreu em função dos resultados obtidos durante a gestão da Sedestur – e a chegada de Mauro, houve mais uma mudança. O novo secretário conta que, logo nos primeiros dias, estranhou o fato de a sede da secretaria não ser junto ao Ciampe. Comunicou: “*gente, nós conseguimos o pior, que é juntar todos dentro do Ciampe. Mas eu, como secretário, quero estar próximo; eu quero ver*”. Para Mauro, tratava-se de centralização dos serviços, não das decisões políticas, porque a própria gerência de micro e pequena empresa ficava distante, sem conseguir saber qual microempresa estava sendo aberta ou fechada.

Buscando unir todas as atividades e, depois de negociações com a prefeitura e com os proprietários do imóvel, surge a Casa do Empreendedor, onde estão o Ciampe, numa sala mais ampla, e a secretaria, reunidos num prédio bem próximo à sede da prefeitura. Para Mauro, a Casa “*nada mais é do que ter todos os serviços que o empreendedor precisa no mesmo lugar*”. Em agosto de 2011 ela é inaugurada e hoje, além dos serviços mencionados, existe também o observatório da micro e pequena empresa, que quer consolidar os dados e transformá-los em informações relevantes para a formulação de políticas públicas voltadas às reais necessidades dos empreendedores, analisando as principais dificuldades, quais setores precisam de mais incentivos, quais as capacitações necessárias, etc.

Esse conjunto de ações integradas, envolvendo várias secretarias, vários programas e vários projetos com o objetivo de dar apoio aos MPEs, é conhecido como Rede Cariacica Empreendedora. A rede possui dez eixos fundamentais: legislação, participação da sociedade, acesso ao crédito, estímulo ao mercado, educação e capacitação, ciência e tecnologia, associativismo, difusão e intercâmbio, desburocratização, e compras governamentais. Para Siqueira (2012), a Rede Cariacica Empreendedora surgiu em 2009, substituindo – de forma ampliada – o Proempe.

Nem todos os eixos serão explicados nesta tese, porque não foi possível conhecer ações de todos eles ou aquelas apresentadas não foram aprofundadas. Mas no eixo da educação e capacitação, é importante destacar a parceria histórica que a prefeitura municipal tem com o Sebrae.

Mauro Rondon lembra que nos anos 80 e 90 essa instituição tinha um papel elitizado, passivo e com pouca penetração nos microempresários. No governo FHC isso começa a mudar e,

segundo Mauro, “a própria Ruth Cardoso começou a trabalhar um pouco isso de que não adianta você ter uma perspectiva de desenvolvimento pro país, se nos pequenos e nas pessoas que mais necessitam, a política pública não consegue chegar”. Mas ele afirma que a relação mudou mais intensamente a partir do início do governo Lula, quando o governo federal se abriu para projetos e iniciativas de apoio ao empreendedorismo e MPE.

Um dos projetos realizados em parceria chama-se Comércio Total. Trata-se de um curso de capacitação para micro e pequenos empreendedores, com duração de uma semana. Durante esse período há uma imersão em conhecimentos básicos de gestão. De acordo com o secretário de desenvolvimento, isso é essencial, porque que problemas de gestão costumam ser a grande causa de mortalidade de MPEs. O Sebrae-ES entrava com a estrutura de consultores, abordando questões contábeis, financeiras, organizacionais e de marketing. À prefeitura competia arrumar o espaço, já que o curso era territorializado, realizado em bairros diferentes. As escolas eram comumente utilizadas e Mauro lembra: “*teve situações de a gente reservar escola e não caber (...). No primeiro dia, tinha 40 alunos, mas no segundo já tinha 120, porque o curso é muito interessante e prático*”. A informação sobre o aumento do número de interessados é importante, pois normalmente nos casos de cursos de capacitação ocorre o inverso, com a evasão aumentando ao longo dos dias.

Embora tenha começado em Cariacica, o Comércio Total foi ampliado para todo o estado, mas depois de algum tempo o Sebrae Nacional optou por interromper o curso, de acordo com Mauro. Para ele, talvez o Sebrae-ES não tenha conseguido convencer a esfera nacional da importância do programa. Mas quando Pedro Rigo tornou-se diretor-presidente da ADERES – Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo – o governo do estado voltou a executar o projeto Comércio Total. De acordo com a equipe da agência, dos 78 municípios do estado, mais de 40 já haviam recebido pelo menos uma edição do curso.

Ações para aumentar a arrecadação tributária

Conforme já anotado, quando Dalva Guterra assumiu a secretaria de finanças a situação estrutural era precária. A secretária aponta que, inicialmente, precisava capacitar a equipe para que todos compreendessem a importância da arrecadação tributária para o município. Dalva solicitou ajuda a amigos, que são fiscais de renda do estado e da prefeitura de Vitória, para realizar treinamento e capacitação voluntariamente. “*Foi um grande desafio no início, mas*

tinha muita gente querendo que o governo desse certo, por causa do Helder e da equipe". Ela também diz que a primeira medida foi obrigar os funcionários a participar das capacitações e a segunda, exigir que todos *"assinassem o ponto na prefeitura"*, antes de irem para a rua realizar as fiscalizações. Também houve um processo de envolvimento de toda a equipe – e não somente dos fiscais – que trabalhava na área de finanças, como os profissionais de atendimento, que lidam diretamente com os cidadãos.

Paralelamente, também ocorria o trabalho de atualizar a legislação tributária, que dificultava sua execução tanto para o contribuinte quanto para o poder público. Nos primeiros cem dias de governo houve o levantamento da legislação e da forma de trabalhar dos servidores. O objetivo inicial da gestão era a ampliação da base tributária sem alteração nas alíquotas.

Depois dessas medidas iniciais a secretaria trabalhou na atualização da parte legislativa, do código tributário municipal, no cadastramento tributário e na revisão da planta genérica de valores. Esta última acabou não sendo implementada porque algumas correções seriam muito grandes e a capacidade contributiva dos cidadãos não era suficiente para arcar com esse aumento repentino. Dalva conta que ao assumir havia mais de 8 mil processos, a grande maioria pedidos de isenção ou imunidade de IPTU. Através de um mutirão, muitos pedidos foram negados. A secretária afirma que a pressão política foi muito grande. Havia casos de contribuintes há seis anos sem pagar IPTU, certos da isenção. Na verdade, eram devedores da prefeitura. Foi necessária a criação de uma lei de parcelamento dos débitos de IPTU.

Outra medida necessária era a melhora dos equipamentos e do atendimento. Novamente, informa Dalva, *"a única secretaria que tinha computadores era a de finanças. Era considerada a mais estruturada"*. Como a prefeitura não dispunha de recursos próprios, aderiu ao Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) do governo federal para obter recursos financeiros e estruturar a área tributária. Esse projeto previa a capacitação dos servidores, a reforma e compra de móveis para atendimento e a compra de um *data center*.

Com a parte estrutural melhor resolvida, a equipe da secretaria implementou uma série de medidas para aumentar a arrecadação tributária. Dalva fala em esforços múltiplos e criativos, trabalhando com seminários de educação tributária, encontros com outros secretários de finanças para debater questões legais, trabalho específico junto a produtores rurais, aumento da base tributária e campanhas de estímulo à emissão de nota fiscal. Lembra uma *"batalha"* da prefeitura, quando começou a cobrar imposto de empresários importantes e de setores que nunca pagaram tributos sobre serviços, como cartórios e imobiliárias. Sobre os cartórios,

conta, “fiz uma circular interna para a Corregedoria Geral do Estado e eles informaram qual era a receita de todos os cartórios. Em cima daquilo, nós fizemos o lançamento. Conseguimos receber por uns quatro meses, mas depois saiu uma liminar no Supremo. E eles estão depositando em juízo, mas está lá”. Para a secretária, era obrigação buscar imposto onde havia capacidade de pagamento.

Com os grandes empresários a prefeitura começou a ser mais rigorosa e, ao mesmo tempo, criou um programa de parcelamento dos débitos. Para Dalva, “sempre quem paga em dia são os pequenos”. Com esses grandes, diz ela, só funcionou quando deixou de emitir a certidão negativa de débitos aos que estavam com tributos atrasados. Outra mudança: a prefeitura não concede mais a certidão com validade de 180 dias. Agora, apenas certidões mensais, para garantir que o parcelamento seja cumprido. A secretária justifica: “você tem que ir amarrando as estratégias”.

A secretaria de finanças também atuou junto ao setor rural, com o projeto “Produtor Rural Legal”. Para Dalva, isso era importante porque o produtor rural auxilia na arrecadação via ICMS. Os dados iniciais da pesquisa com esses produtores indicavam que não emitiam nota fiscal. Criou-se um projeto de lei doando o primeiro bloco de notas para o produtor rural. Em qualquer evento da secretaria de agricultura, ou mesmo do governo, que envolvesse trabalhadores rurais, havia uma pessoa da área de finanças para divulgar as ações. Nessas oportunidades era apresentado o PAA e PNAE, mostrando que o governo pode ser um bom comprador dos produtos. Hoje, Cariacica tem cadastrado 639 produtores emitindo nota fiscal, e em novembro de 2012 estava terminando um amplo recadastramento dos produtores e cidadãos que vivem na área rural. Essas informações servirão para vários projetos sociais. É como ter uma foto da área rural para auxiliar na formulação de políticas públicas, inclusive com o georreferenciamento de grande parte das áreas rurais do município.

Para aumentar a arrecadação de ISS, relata a secretária, um dos elementos principais foi a criação do módulo que obriga o empresário a autodeclarar o faturamento da sua empresa. Segundo ela, antes o fiscal tinha que verificar o faturamento. Como não havia fiscais suficientes, uma parcela expressiva dos empresários não pagava os tributos. Com o módulo, além de declarar o valor do serviço prestado, também precisava declarar o valor do serviço do seu prestador, reduzindo a sonegação. Com a criação da nota fiscal eletrônica, a sonegação continuou a ser coibida e a arrecadação ampliada.

Em todos os processos a secretária de finanças destaca o papel de quem está na “ponta” dos serviços, o que leva a refletir, mais uma vez, sobre o papel do “burocrata de nível de rua”

descrito por Lipsky (1980). Exemplificando: com a tecnologia, o fiscal de renda pode, na rua mesmo, emitir a notificação e o auto de infração. Para isso, a prefeitura treinou os fiscais para elaborar autos de infração corretamente, evitando que o documento seja “derrubado” na justiça. No processo dentro do Ciampe, Dalva ressalta novamente o papel dos funcionários: “*o sistema é um só: ele [o servidor] gera uma informação manual e a informação oficial é gerada no sistema. Então, se quando ele cadastra uma empresa ele não diz se é EPP, EI ou Ltda, depois como é que vou saber?*”. O preenchimento correto dos campos do cadastro é essencial para acompanhar o processo. De forma a evitar problemas, o sistema informatizado criou campos de preenchimento obrigatório, evitando que informações relevantes deixassem de ser inseridas no sistema.

Persistindo na lógica de ter o “pé na rua”, a prefeitura criou o projeto Finança Mais Fácil, em que a equipe da secretaria define com a liderança comunitária um local, divulga um dia antes com a Kombi, e ali faz todo tipo de atendimento. Todos os serviços são realizados, como parcelamento de débito e emissão de certidão negativa, além da abertura de empresas pela internet por meio do alvará web. Outras pequenas ações, como colocar na página inicial do carnê anual do IPTU a informação sobre eventuais débitos anteriores. Na opinião da secretária, isso mostrava para a população que a prefeitura tinha o controle da situação fiscal. Também o projeto “Pague em Dia, Pague Menos”, que estimula com descontos o pagamento dos tributos na data correta, tem ajudado a aumentar a arrecadação.

Para Dalva, foi fundamental a credibilidade que o governo passou a ter quando criou o Orçamento Participativo. Ao aproveitar as reuniões para reafirmar aos cidadãos que aquelas obras ou serviços eram realizados com o dinheiro dos impostos, estimulava a percepção do resultado prático e, assim, aumentava a arrecadação. Dalva tem a expectativa, para os próximos anos, de melhor situação financeira do município, principalmente pelo esforço em aumentar a base tributária.

As compras governamentais

Um dos elementos importantes na Lei Geral das MPEs são os mecanismos que visam facilitar a participação das mesmas nos processos de compras públicas. O potencial das compras governamentais de gerar impactos positivos para toda a sociedade é grande e não é novo. McCrudden (2004) traz uma retrospectiva histórica de como, desde o século XIX, os governos buscam resultados sociais por meio de contratações ou compras.

A lei federal criou mecanismos como o que permite que, num processo licitatório, se a diferença entre a proposta da companhia vencedora – sendo esta de médio ou grande porte – for igual ou inferior a 10%⁷², a microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada poderá apresentar proposta com valor inferior à vencedora e será ela a vencer a licitação. A lei municipal, por meio dos artigos 39 e 40, contempla a mesma regra, visando favorecer as MPEs nos processos de compras governamentais. Uma das críticas possíveis a esse dispositivo legal é a de que o protecionismo às MPEs poderia levar a uma ineficiência das mesmas, além de gerar uma alocação ineficaz de recursos públicos, já que os governos não estariam comprando produtos com o menor preço possível⁷³. Questionado a respeito, o secretário de administração responde:

“num primeiro momento você vê uma desigualdade. Mas ao mesmo tempo, você vê também desigualdade [nos processos normais], porque o grande tem condição de comprar muito mais e, com ganho de escala, oferecer um preço bem menor. Então há um peso e um contrapeso. Se você analisar isoladamente pode parecer que se você está preferindo a micro e pequena empresa, você está comprando produtos mais caros para a administração. Se você olhar pela outra linha, verá que, por ele [o grande produtor] comprar por escala, ele poderia oferecer um preço menor do que o pequeno [produtor]. Mas como ele quer um ganho de capital muito maior, aí a coisa já muda”

Independente da possível crítica, importa considerar que as compras públicas têm grande potencial de gerar desenvolvimento local. Essa disposição da prefeitura de ampliar essa modalidade de compra trouxe reconhecimento nacional quando, em 2010, Cariacica ganhou o primeiro lugar na categoria Compras Governamentais, em prêmio concedido pelo Sebrae Nacional (Siqueira, 2012). Mas durante a pesquisa de campo ficou evidente o desafio que o município enfrenta ainda hoje para potencializar e aumentar essas compras.

Mauro Rondon lembra que o processo de compras governamentais nunca foi fácil porque os gestores sempre tem restrições e medos de ir contra a lei de licitações (Lei 8.666/93). Para Pedro Ivo, as compras são sempre um desafio e um risco, em função da possibilidade de corrupção, para todos os governos. Em Cariacica isso não era diferente. Ele afirma que a secretaria de administração realizava todas as compras da prefeitura e não havia sido possível, até o momento da visita, descentralizar as compras.

72 No caso de pregão, o percentual é de 5%

73 Esses questionamentos foram realizados ao autor em duas oportunidades. A primeira, num encontro na FGV-EAESP com professores organizadores da Estoril Conference, em novembro de 2012. E a segunda durante a apresentação de um artigo durante a Global Public Policy Network Students Conference, em dezembro de 2012 em Singapura.

Apesar das dificuldades das empresas em participar dos processos licitatórios, o secretário de administração ressalta que o objetivo de atrair as MPEs foi atingido, pois passou de 12% para 74% o percentual de micros e pequenas empresas vencedoras dos processos licitatórios. Mas Pedro Ivo ressalva que, não necessariamente, são empresas de Cariacica. Para ele, uma das dificuldades ocorre em virtude do texto legal, que fala sobre “*microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente*” (artigo 49, da Lei Federal Complementar 123/2006), mas não define o que é o regional. Ficam dúvidas se a esfera regional é determinada por alguns quilômetros de distância, por municípios que fazem parte, por exemplo, da Região Metropolitana de Vitória, ou ainda se são as grandes regiões do país (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste). Ele afirma:

“Eu acho que comprar numa região metropolitana ou no próprio estado, de uma forma ou de outra, você está fomentando a economia estadual. Quando falo do município de Cariacica, seria muito interessante que eu fomentasse a compra de lápis, borracha, caneta, material de limpeza, detergente, sabão, vassoura, etc, de empresas que estão no município e poderiam me fornecer. Mas, muitas vezes, elas não vêm. Então, a minha insatisfação é essa, porque você consegue fazer com que o município chegue a comprar 74% de micros e pequenas empresas, mas com uma participação muito pequena das micro e pequenas empresas locais”

Outra dificuldade, segundo Pedro Ivo, deve-se à falta de articulação entre as políticas da Sedam e da Sedestur. Ele reconhece que o trabalho de apoio e fortalecimento das MPEs é bastante exitoso no município. Mas o secretário de administração aponta que há um distanciamento entre essas MPEs e as compras governamentais. “*No meu entendimento, todas essas políticas de atração às micro e pequenas empresas para compras governamentais tinham que estar casadas com a secretaria de administração*”. Para ele, a parceria Sedestur e Sebrae era muito importante, mas faltava a articulação com o órgão da prefeitura responsável pela compras, possibilitando que os empresários locais participassem do processo licitatório. Esse órgão poderia mostrar, de maneira mais enfática, o que a prefeitura precisa comprar, quais os procedimentos utilizados, etc. Ele também critica alguns tipos de capacitação e garante que nunca ele ou qualquer funcionário da Sedam foi chamado pelo Sebrae para falar sobre as compras governamentais nos seminários e cursos de capacitação para empreendedores e micro e pequenos empresários.

Ao longo da visita de campo ficou evidente que a Sedam e a Sedestur possuem algumas divergências. Pedro Ivo diz que isso acontece desde o início da gestão e que talvez ocorra em função do seu perfil ser mais técnico e o de Pedro Rigo, mais político. Para o secretário, a

conciliação do prefeito sempre evitou que as disputas ampliassem a distância entre as secretarias. O prefeito Helder Salomão relata que um de seus trabalhos é a mediação de conflitos, e reconhece que ciúme, vaidade e competição são naturais em uma equipe onde, eventualmente, alguns secretários têm mais visibilidade do que outros. Para ele, o papel do gestor é empenhar-se para garantir a unidade da equipe e reconhece que isso não é fácil. Um dos grandes desafios era fazer com que essa priorização das MPEs fosse de todo o governo e não apenas de uma secretaria.

Para Fagner Rodrigues, membro da Sedestur que trabalha diretamente com os MPEs, a participação de empresários em um processo licitatório não é simples. O ideal, diz, seria ter um advogado especializado em licitações à disposição, dentro da Casa do Empreendedor, de forma a aumentar a participação das empresas locais nas compras públicas realizadas pela prefeitura de Cariacica.

Resultados e efeitos sobre a desigualdade:

A rede de ações articuladas para o apoio aos MPEs de Cariacica conseguiu bons resultados. De acordo com o prefeito Helder, o sucesso do projeto se deve a cinco fatores. O primeiro deles é o *planejamento* das ações, a partir de um foco estabelecido desde o início da gestão. O segundo é o *esforço de integração da equipe*, um grande desafio, conforme relatado neste capítulo. O terceiro são as *parcerias*; importa lembrar a relação com o Sebrae e com as associações empresariais, e também com os governos estadual e federal, uma vez que tanto o governador Paulo Hartung (depois sucedido por Renato Casagrande) como os presidentes Lula e Dilma eram da mesma coalizão partidária do prefeito municipal. O quarto fator é o *diálogo permanente com a população*, o que ocorre em função do Orçamento Participativo e também de ações que colocam a prefeitura em contato próximo com os cidadãos. E finalmente, a *motivação dos servidores* que, ao serem capacitados, exercem seu trabalho de forma mais efetiva e percebem a importância das suas tarefas no cotidiano das pessoas.

Outro elemento que traz motivação aos servidores são os prêmios e reconhecimentos recebidos pela prefeitura. Para a secretária de finanças, a prefeitura candidata-se a várias premiações e ganha muitos delas: “*esses prêmios são importantes para motivar a equipe*”. O prefeito Helder concorda: “*Eu recebo os prêmios, mas eles são da cidade, dos empreendedores, dos servidores que estão na ponta*”.

Cariacica tem orgulho de ser um exemplo para outros municípios. Na semana anterior à visita de campo esteve no município uma equipe de Aparecida de Goiânia/GO (443 mil habitantes).

Durante a pesquisa de campo, estava lá uma comitiva de Guanambi/BA (77 mil habitantes), com 22 integrantes (dos setores público, empresarial e acadêmico) para conhecer os programas da cidade, com intermediação do Sebrae. Ao receber ou encontrar prefeitos, Mauro Rondon diz: *“Não adianta, prefeito, você ficar correndo atrás de fazer polo industrial, de atrair grandes empreendimentos e coisa e tal e esquecer que dentro da sua cidade tem um cara necessitando da política pública, e que você poderia estar investindo para ele crescer, porque ele tem raiz, ele nasceu ali”*. Ele reconhece que é muito menos trabalhoso conceder incentivos fiscais a uma ou duas grandes empresas do que trabalhar com milhares de pequenos e médios empresários, mas garante que o resultado é bem mais permanente e gera dependência muito menor, evitando as crises possíveis, caso a grande empresa optar por sair do município.

O prefeito valoriza a cidade, lembrando que *“só era conhecida pela violência, pela corrupção, pela violência política, pela falta de credibilidade, onde as pessoas tinham vergonha até de emplacar o carro com o nome do município”*. A situação mudou bastante e nos últimos sete anos foi o segundo município que mais emplacou veículos no estado. Para Helder, *“não se trata de um indicador econômico, mas sim de um indicador simbólico, de autoestima da cidade”*. Na questão da violência os avanços foram pequenos, segundo o SIM-DATASUS. A taxa de homicídios, em 2009, tinha caído 2,79%, mas ainda permanece muito alta, com 85,01 homicídios para cada 100.000 habitantes, o que representa a vergonhosa colocação de 14^a cidade mais violenta do país, considerando os 608 municípios com mais de 50.000 habitantes.

Administrativamente, a situação da prefeitura melhorou muito. Pedro Ivo diz: *“Quando eu cheguei aqui, em 2006, na folha de pagamento só tinha um computador e só tinha uma pessoa que rodava a folha de pagamento”*. O processo foi longo, mas a partir de 2010 a situação mudou. Na secretaria de administração, durante o período da pesquisa, havia vinte e seis pessoas na comissão de licitações, que cuidam das compras, cadastram fornecedores, verificam documentação e aplicam multas. Para efeito de comparação, o município de Vitória tem noventa e oito servidores, sendo parte das compras descentralizada. Mas o secretário se orgulha de que aproximadamente vinte servidores de Cariacica são concursados, o que pode garantir a continuidade das políticas mesmo com a mudança de gestão.

Analisando o efeito de algumas dessas ações – principalmente aquelas ligadas à formalização e ao aumento de arrecadação – é possível ver na Tabela 9 que a situação de Cariacica melhorou. Conforme descrito inicialmente, a arrecadação municipal per capita continua muito

baixa, mas em termos reais e comparando o último ano da gestão anterior com o último período disponibilizado pela STN, houve um avanço de 98%, contra 61% da média de todos os municípios do estado. Quando a análise é apenas sobre os impostos municipais arrecadados, a diferença dos valores reais no mesmo período foi de 153%, o que representa praticamente o dobro do aumento real obtido pela média dos municípios capixabas.

Tabela 9: PIB municipal e evolução do PIB municipal (2000-2009)

Localidade	Receita Orçamentária Anual per capita em 2004 (R\$ de 2004)	Receita Orçamentária Anual per capita em 2011 (R\$ de 2004)	Diferença da Receita Anual per capita (%)	Receita Tributária - impostos municipais - per capita em 2004 (R\$ de 2004)	Receita Tributária - impostos municipais - per capita em 2011 (R\$ de 2004)	Diferença da Receita Tributária - impostos municipais - per capita (%)
Cariacica	337	668	98%	41	105	153%
Média Estadual	800	1290	61%	111	197	77%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Dados trabalhados pelo autor

Buscando consolidar as informações trazidas nesse sub-capítulo há o Quadro 8, com o resumo das ações do governo municipal e seus possíveis efeitos na redução da desigualdade.

Quadro 8: Resumo das ações do governo municipal e possíveis efeito na desigualdade

Ação	Efeito na desigualdade
Formalização de MPEs	Possibilidade dos antigos informais ingressarem na economia formal e assim, participarem de outros programas governamentais (acesso a crédito, compras pública, etc)
Lei Geral Municipal	Incentivos tributários aos MPEs, possibilitando maior margem de lucro destes e estímulo à participação nos processos de compras públicas
Compras públicas governamentais de produtos das MPEs	Diminuição do volume de recursos direcionados às médias e grandes empresas
Aumento de arrecadação	Possibilidade da prefeitura investir mais recursos em projetos voltados à melhoria da qualidade de vida dos mais pobres

Fonte: Elaboração própria

É importante destacar que dentre as ações resumidas no quadro anterior está o efeito das compras governamentais de MPEs, que geram redução nas desigualdades. Mas é importante ressaltar que se não houver articulação para que os MPEs do próprio município participem e possam vencer os processos licitatórios, o efeito na localidade será muito menor e, assim, não necessariamente gerará desenvolvimento local.

Ao final da entrevista Helder afirmou que os governos precisam ter criatividade para concretizar ações de baixo custo e alto impacto na vida das pessoas., Para ele, foi o que Cariacica fez no período de 2005 a 2012. E diz: “*todo município brasileiro deveria ter o apoio aos pequenos negócios como uma de suas prioridades*”.

ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS

As quatro experiências analisadas são distintas entre si, porém permitem comparações interessantes. Algumas destas comparações são diretas como no caso do projeto ELO de São João do Arraial, que é muito parecido com o formato atual do PNAE, base da experiência de Dracena. Outras requerem análise mais detalhada, como quando se compara o potencial de disseminação de cada uma delas. Neste capítulo, serão realizados três tipos de análises: *dimensões de comparação, gestão das políticas e resultados*.

Na análise inicial estabeleceram-se *dimensões de comparação* entre as experiências. Parte-se do pressuposto que todas buscam gerar o “desenvolvimento local”, mas cada uma conta com possibilidades de ação, mecanismos e recursos distintos. Além, é óbvio de problemas públicos diferentes. O Quadro 9 traz essa análise:

Quadro 9: Dimensões de Comparação nas quatro experiências

Dimensões de comparação	Cariacica	Cubatão	Dracena	São João do Arraial
Problema Público	MPEs fragilizadas	Comércio fraco e MPEs fragilizadas	Número de intermediários	Comércio fraco e número de intermediários
Idealização / Formulação	Implantação inovadora de programa / lei federal	Iniciativa local	Implantação inovadora de programa / lei federal	Iniciativa local com apoio de organizações nacionais e internacionais
Objetivos declarados	Aumentar a renda (via compras públicas e fortalecimento de MPEs)	Aumentar a renda (via benefício aos servidores e estímulo ao comércio local)	Aumentar a renda (via compras públicas)	Aumentar a renda (via banco comunitário, compras públicas e projetos de eliminação de intermediários)
Beneficiados	MPEs	MPEs e servidores públicos	Agricultores familiares	Agricultores familiares, extrativistas, MPEs e servidores públicos
Recursos financeiros	Municipal	Municipal	Federal	Municipal / Federal / Internacional
Regras do Jogo	Lei municipal	Lei municipal	Lei Federal	Lei municipal (criação do banco) e acordo com empresas
Atores Externos	Sebrae	Associação Comercial e Industrial de Cubatão	CATI e grande proprietária local	GIZ e CARE
Papel da Prefeitura	Indução e animação	Indução	Indução e animação	Animação

Fonte: Elaboração própria

Em relação aos objetivos declarados, embora ele seja o mesmo – aumentar a renda –, as vias para o atingimento destes objetivos diferente entre as quatro experiências. Mas os instrumentos parecem adequados dados os contextos locais. Importa isso, porque Vázquez Barquero (1993) aponta que a definição clara dos objetivos e escolha dos instrumentos são aspectos cruciais do desenvolvimento local.

Todas as demais dimensões aparecem com detalhes nas descrições dos casos, com exceção da que trata sobre o papel da prefeitura. Nesse sentido, é importante retomar o trabalho de Brugué e Gomà (1998a) e duas das questões propostas pelos autores. A primeira é se ações são realmente relevantes e a segunda, se elas possuem opções ao agir. A resposta para ambos os questionamentos nos quatro casos é afirmativa, mas de maneira distinta.

Em Cariacica e Dracena, a prefeitura tem um papel duplo de induzir via compras públicas, mas ao mesmo tempo de “animar” os demais atores a participar dos processos de desenvolvimento criados. Isto é, estimulá-los a envolver-se em outras redes ou programas externos ao âmbito municipal. No caso de Cubatão, a prefeitura cumpre um papel indutor ao injetar aproximadamente três milhões de reais mensalmente na economia da cidade e o papel de “animador” é cumprido de forma mais incisiva pela Associação Comercial e Industrial (ACIC). Em São João do Arraial, a prefeitura já teve um papel indutor, quando pagava uma parte do salário de todos os servidores com a moeda Cocal. Mas hoje sua atuação é de caráter “animador”, principalmente em relação ao Centro Cocais e no contato com ONGs internacionais que construíram laços com a região.

O segundo tipo de análise refere-se à *gestão das políticas* ou das experiências, conforme o Quadro 10. O primeiro aspecto é o questionamento sobre a legalidade. Em Cariacica e Dracena, as equipes das prefeituras basearam seus trabalhos em leis federais e que, portanto, não poderiam ser questionadas na esfera local. Mas Cubatão e São João do Arraial enfrentaram questionamentos importantes. Na experiência paulista, o Ministério Público entrou com ação questionando a legalidade do Cartão Servidor Cidadão contra a prefeitura e foi derrotado nas duas primeiras instâncias até janeiro de 2013. Na experiência piauiense, ao realizar as compras dos produtos para a merenda localmente por meio do Projeto ELO, antes da aprovação da lei federal, a legalidade do processo foi debatida. É interessante lembrar que nestas duas experiências, os gestores chegaram a cogitar “ir para a cadeia”, em função das políticas. Vale lembrar a frase do Haroldo Oliveira, secretário de gestão de Cubatão: “*Eu acho que, às vezes, o gestor público acaba se prendendo muito na questão da legalidade – que é*

fundamental –, fica com o receio de inovar e acaba limitando as ações da prefeitura. E assim, perdendo oportunidades”.

Quadro 10: Questões de gestão pública relacionadas ao processo de implementação

Aspectos de Gestão Pública	Cariacica	Cubatão	Dracena	São João do Arraial
Questionamentos sobre legalidade	Não	Sim	Não	Sim
Impacto nas contas públicas	Médio	Baixo	Médio	Baixo
Possibilidade de disseminação	Alto	Médio	Alto	Média

Fonte: Elaboração própria

O segundo aspecto relaciona-se com o impacto nas contas públicas. Em São João do Arraial, ele é baixo porque não houve grandes investimentos financeiros da prefeitura. Em Cubatão, embora a prefeitura realize o pagamento de R\$ 500,00 mensais a cada funcionário, grande parte desta despesa já ocorria antes, com o pagamento dos abonos salariais. De acordo com as entrevistas realizadas, o abono e os encargos sociais atrelados a ele representavam quase o mesmo valor gasto hoje. Em Dracena, o impacto é médio, uma vez que a prefeitura precisa complementar os recursos do governo federal para poder oferecer alimentação de qualidade aos alunos. E em Cariacica, também é médio porque embora a construção do CIAMPE e da Casa do Empreendedor gerem maiores efeitos organizacionais do que financeiros, as equipes volantes dos programas têm um custo maior para o governo municipal.

O terceiro aspecto refere-se à possibilidade de disseminação da experiência. Em São João do Arraial a possibilidade é média porque embora a compra da produção dos agricultores familiares já esteja garantida em lei federal, a criação de bancos comunitários e moeda local não é simples. Em Cubatão, considera-se como médio porque o Cartão Servidor Cidadão pode ser uma ótima alternativa para as prefeituras que pagam abonos salariais e vivem em situação geográfica semelhante, onde muitos profissionais apenas trabalham no município e retornam às suas cidades de origem, consumindo muito pouco no comércio local e assim, não estimulando a expansão dessas atividades econômicas. Já em Dracena e Cariacica considera-se alto, uma vez que as leis federais já previram a compra de micro e pequenas empresas e também de agricultores familiares. Embora nos dois municípios haja situações específicas que favoreceram os resultados obtidos até o momento, no geral, não há motivo para prefeituras não cumprirem o previsto na legislação federal.

A terceira análise é dos *resultados* e de como as ações podem ser classificadas utilizando a ideia do desenvolvimento local desconcentrador. Novamente, a pergunta de Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006), “*for whom?*” é chave para entender a classificação das experiências municipais. O Quadro 11 a seguir traz as principais ações dos governos locais, seus efeitos na desigualdade e a classificação do desenvolvimento local.

Em São João do Arraial (PI), a criação do Projeto Elo gerou garantia de compra da produção dos agricultores familiares, aumentando a de renda destes e também o direcionamento menor de recursos públicos para empresas de grande porte instaladas fora do município e da região. O apoio dado pela prefeitura aos extrativistas resultou em grande redução dos intermediários e estímulo à produção mais verticalizada, aumentando a renda dos extrativistas. A criação do Banco dos Cocais e da moeda social, trouxe acesso ao crédito produtivo mais barato e possibilidade dos munícipes receberem seus benefícios na própria cidade, evitando custos desnecessários e também aumentou a circulação de dinheiro no comércio local, evitando que os munícipes consumissem a maioria da renda nos municípios vizinhos. E, finalmente, o apoio à criação da EFA Cocais possibilitou melhora na formação dos jovens e aumento futuro na renda dos agricultores familiares, oriunda dos ganhos de produtividade que tendem a acontecer. Nesse caso, as ações geraram aumento da renda dos mais pobres (agricultores familiares e quebradeira de coco babaçu) e redução nas compras realizadas de grandes fornecedores, e por isso a classificação é de desenvolvimento “fortemente desconcentrador”.

Em Cubatão (SP), a obrigatoriedade de consumo de uma parte da renda dos servidores no comércio local gerou aumento na renda em circulação e a criação de postos de trabalho no município. O fato da taxa de administração cobrada pela Planvale ser igual para os comerciantes de todos os portes gerou resistência dos grandes grupos empresariais em aderir à iniciativa, e isso aumentou a participação no mercado de médios e pequenos comerciantes. O dispositivo previsto na lei municipal de que 2% do total de 3% cobrado como taxa de administração pela Planvale, seria dividido entre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, permitiu a ampliação dos recursos para financiar trabalhos de grupos de mulheres, historicamente com menor renda e a possibilidade de criação do Bolsa Família Municipal. O próprio programa de complementação de renda familiar com condicionalidades também tem um caráter desconcentrador, pois como o benefício só pode ser consumido no município, também gerou aumento na renda em circulação e criação de postos de trabalho. E a exigência de formalização dos pequenos comerciantes e prestadores de serviços para poderem aceitar o

Cartão Servidor Cidadão, possibilitou que antigos microempreendedores informais ingressassem na economia formal e assim, participarem de outros programas governamentais (crédito, compras pública, etc). As ações são desconcentradoras, uma vez que parte da renda deixou de ser consumida nos municípios vizinhos e, principalmente, nas grandes redes de supermercado. No entanto, não é possível considerar que médios comerciantes e prestadores de serviços estejam entre os segmentos mais pobres de Cubatão e por isso, considera-se como “levemente desconcentrador”.

A Lei Geral Municipal de Cariacica (ES) criou incentivos tributários aos micro e pequenos empresários, possibilitando maior margem de lucro destes e estímulo à participação nos processos de compras públicas. A implementação de inúmeras ações visando a formalização de MPES permitiu que empreendedores informais ingressassem na economia formal e participassem de programas governamentais municipais e estaduais como acesso a crédito. Os convites feitos e mecanismos criados buscando ampliar a participação de MPEs nos processos de compras públicas governamentais geraram, ainda que de forma pequena, a diminuição do volume de recursos direcionados às médias e grandes empresas. E o aumento da arrecadação tributária municipal, aumentou o volume de recursos disponíveis para investir em projetos voltados à melhoria da qualidade de vida dos mais pobres. Apesar da queda nas compras realizadas de grandes empresas, a experiência de Cariacica (ES) é considerada como “levemente desconcentrador” porque, assim como em Cubatão, os médios comerciantes e prestadores de serviços não podem ser classificados como a parcela mais pobre da população municipal.

Em Dracena (SP), a melhora na qualidade da alimentação fornecida nas escolas públicas tende a gerar melhora nas condições de saúde dos mais pobres, além de representar a redução do custo com alimentação para as famílias em geral. O fortalecimento das associações de produtores possibilita ganhos maiores dos mesmos, porque aumenta a produção e redução dos custos indiretos por família. Já a compra governamental direta de produtores rurais elimina os intermediários que reduzem o lucro com a produção. O apoio público ao transporte de mercadorias elimina o custo do frete que é pago pelo produtor, e que reduz o seu lucro com a produção. E as ações de estímulo à verticalização da produção, aumentam o valor agregado dos produtos e da sua lucratividade, e reduzem o número de intermediários até o consumidor final. Ao beneficiar os segmentos mais pobres do município e ao mesmo tempo, reduzir o volume de compras de grandes produtores, a experiência de Dracena é classificada como “fortemente desconcentrador”.

Estes três tipos de análise – *dimensões de comparação, gestão das políticas e resultados* – utilizadas neste capítulo ajudam a comparar os casos, mas também possibilitam a conexão das experiências com as reflexões teóricas sobre desenvolvimento local, principalmente, de três trabalhos utilizados constantemente nesta tese (Barquero, 1993; Brugué e Gomà, 1998a; Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney, 2006)

Quadro 11: Ação dos governos locais, efeito na desigualdade e classificação do desenvolvimento local

Município	Ação	Efeito na Desigualdade	Tipo de Desenvolvimento Local Desconcentrador
São João do Arraial	Criação do Projeto ELO	Garantia de compra da produção dos agricultores familiares, gerando aumento de renda destes e também direcionamento menor de recursos públicos para empresas de grande porte instaladas fora do município e da região	Fortemente Desconcentrador
	Apoio aos extrativistas (projetos com MIQCB e Jaborandi)	Grande redução dos intermediários e estímulo à produção mais verticalizada, aumentando a renda dos extrativistas	
	Apoio à criação do Banco dos Cocais	Melhora no acesso ao crédito produtivo mais barato e possibilidade dos munícipes receberem seus benefícios na própria cidade, evitando custos desnecessário	
	Apoio à criação da Moeda Social (Cocal)	Aumento da circulação de dinheiro no comércio local, evitando que os munícipes consumissem a maioria da renda nos municípios vizinhos	
	Apoio à criação da EFA	Melhora na formação dos jovens e futuro aumento na renda dos agricultores familiares, oriunda dos ganhos de produtividade	
Cubatão	Obrigatoriedade de consumo no comércio local	Aumento na renda em circulação e criação de postos de trabalho no município	Levemente desconcentrador
	Taxa de administração igual para todos os comerciantes	Resistência dos grandes grupos empresariais em aderir à iniciativa, aumentando a participação no mercado de médios e pequenos comerciantes	
	Retorno de 2% da taxa de administração para fins assistenciais	Recursos para financiar trabalhos de grupos de mulheres, historicamente com menor renda e possibilidade de criação do Bolsa Família Municipal	
	Exigência de formalização	Possibilidade dos antigos informais ingressarem na economia formal e assim, participarem de outros programas governamentais (crédito, compras pública, etc)	
	Bolsa Família Municipal	Como o benefício só pode ser consumido no município, também gerou aumento na renda em circulação e criação de postos de trabalho	
Cariacica	Formalização de MPEs	Possibilidade dos antigos informais ingressarem na economia formal e assim, participarem de outros programas governamentais (acesso a crédito, compras pública, etc)	Levemente desconcentrador
	Lei Geral Municipal	Incentivos tributários aos MPEs, possibilitando maior margem de lucro destes e estímulo à participação nos processos de compras públicas	
	Compras públicas governamentais de produtos das MPEs	Diminuição do volume de recursos direcionados às médias e grandes empresas	
	Aumento de arrecadação	Possibilidade da prefeitura investir mais recursos em projetos voltados à melhoria da qualidade de vida dos mais pobres	
Dracena	Melhora na qualidade da alimentação	Melhora nas condições de saúde dos mais pobres; e, para as famílias em geral, redução do custo com alimentação	Fortemente desconcentrador
	Fortalecimento das associações de produtores	Possibilidade de ganhos maiores, porque aumenta a produção e redução dos custos indiretos por família	
	Compra governamental de produtores rurais	Ausência de intermediários que reduzem o lucro com a produção	
	Apoio ao transporte de mercadorias	Eliminação do custo do frete que é pago pelo produtor, e que reduz o seu lucro com a produção	
	Verticalização da produção	Aumento do valor agregado dos produtos, aumento da lucratividade e redução do número de intermediários até o consumidor final	

Fonte: Elaboração própria

CONCLUSÃO

A conclusão desta tese encerra um primeiro ciclo de pesquisas iniciado durante o curso de graduação em Administração Pública na FGV-EAESP, por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Naquele primeiro momento, o objetivo era melhor entender o funcionamento de diversas iniciativas de desenvolvimento local que ocorriam nos municípios brasileiros. Depois disso, no Mestrado em Administração Pública e Governo, também na FGV-EAESP, a preocupação passou a ser a forma como os governos locais atuavam na organização dos carnavais de Recife, Rio de Janeiro, Salvador e Santos, com um olhar direcionado para questões de desenvolvimento local e do possível aproveitamento da renda gerada pela festa em benefício dos mais pobres e para a redução das desigualdades.

Este doutorado uniu os aspectos: papel dos governos locais, desenvolvimento local e diminuição da desigualdade de renda. Genericamente, a tese propõe que os governos locais podem colaborar com a redução das desigualdades do país. Para isso, o grande desafio para os que atuam com administração pública é mudar a forma de pensar o tema da equidade. Devem refletir mais sobre o que as “políticas podem fazer para reduzir as desigualdades” e menos sobre “o que fazem pela redução das desigualdades”. Não se trata de impor uma visão normativa, e sim de levar ao debate as preocupações que os administradores públicos de países injustos como o Brasil deveriam ter com as políticas públicas, em todas as etapas do seu ciclo, para resolver ou ao menos minimizar drasticamente a péssima distribuição de renda do país.

Para isso, a desigualdade não deve ser tratada como tema transversal, mas sim como eixo estruturante das políticas públicas. Precisa ser o foco de todas as políticas: educação, saúde, habitação, cultura, lazer, esporte, transporte, mobilidade urbana, proteção e assistência social, trabalho, acesso à água e esgoto, dentre outras. Assim, a pergunta de Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006), “*for whom?*”, deveria ser empregada nos diversos projetos e políticas, lembrando que as preocupações dos governos responsáveis por todas estas áreas devem estar voltadas para os setores mais vulneráveis da sociedade.

Dentre os tipos de ações comumente chamados de “desenvolvimento local”, buscou-se nesta tese, uma forma de categorizar as possíveis respostas desta pergunta. A proposição de um “desenvolvimento local desconcentrador” e suas diferentes gradações, mostra que não é suficiente o incremento de renda em determinada localidade, se esta renda for direcionada aos setores mais ricos. O ideal é que esse aumento ocorra principalmente nos segmentos mais pobres da população.

No governo federal esse olhar voltado ao “para quem?” parece mais presente. Um bom exemplo de uma política pública desconcentradora federal são as políticas de cotas no Brasil. Com o objetivo de reparar injustiças historicamente cometidas com negros, índios, mulheres, pessoas portadoras de deficiência e pobres, essas cotas estão diretamente relacionadas com a ampliação do acesso destes grupos a oportunidades que antes eram praticamente inexistentes. Quando uma adolescente negra ingressa em uma universidade federal, por meio das cotas, a desigualdade começa a ser reduzida diretamente.

No entanto, nos estados e, principalmente nos municípios, onde as desigualdades, muito mais que números, são concretas e dramáticas no cotidiano das pessoas, as ações precisam ser mais enfáticas. Conforme mencionado nesta tese, o IPTU progressivo é um avanço necessário e colabora com o aumento da justiça fiscal e, conseqüentemente, na redução das inequidades. Ainda que a implementação de políticas de caráter “redistributivo” como essa, não seja fácil por gerarem disputas concretas e ideológicas – conforme afirma Lowi (1972) – é possível que políticas públicas municipais e estaduais sejam formuladas e implementadas tendo como foco principal a diminuição dos diversos tipos de desigualdades e, dentre eles, a renda.

O breve contato com prefeitos e secretários municipais mostra que estão preocupados com o combate à pobreza e com a inclusão social, mas muitos não têm clareza sobre ações possíveis. Proliferam cursos de capacitação com parceiros internos e externos, criando a panaceia de que, capacitados, conseguirão empregos e aumento de renda. É necessário mais que capacitar e/ou oferecer crédito aos mais pobres. Enfrentar a desigualdade é um desafio muito complexo e requer um conjunto de ações promovidas pelos diversos atores da sociedade. Trabalhar políticas capazes de trazer um desenvolvimento local desconcentrador, ideia apresentada nesta tese, pode contribuir.

Conforme apresentado no capítulo 1, a desigualdade pode ser analisada sob diversas perspectivas. Considera-se que a perspectiva da administração pública é bem mais nova do que as das ciências sociais, da economia e do direito. Mas vem crescendo nos últimos anos e gera expectativa de que em breve estudos e pesquisas mostrarão aos governos melhores possibilidades de trabalharem na direção da equidade, mesmo sendo ela um “problema maldito”. A análise dos indicadores recentes mostra que a desigualdade vem caindo no Brasil, ainda que não no ritmo necessário. É longo o caminho a percorrer para que cheguemos a uma sociedade com patamares mínimos de justiça social. Há carência de debates sobre a questão e, principalmente, de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades. Apenas com esses

instrumentos o Estado poderá mover-se para garantir a todos os cidadãos o princípio da igualdade. Só então será possível falar em *igualdade real*, não apenas *legal*.

Do capítulo 2 consta uma pequena revisão bibliográfica sobre o papel dos governos locais e sobre as significativas mudanças ocorridas nessa área após a Constituição Federal de 1988. Ainda sobre os governos locais, é apresentada a experiência de Barcelona, cidade que no início deste século tornou-se referência internacional em políticas sociais, tendo estimulados trabalhos sobre a pobreza e, principalmente, sobre a exclusão social. Em seguida tratou-se do papel dos governos locais no desenvolvimento econômico e social. E de como o termo “desenvolvimento local” ainda necessita de maior consistência teórica, pelos seus muitos e diferentes significados. Finalmente, tentou-se aprofundar o debate sobre a ideia do “desenvolvimento local desconcentrador”, que objetiva um olhar específico sobre a desigualdade e conseqüentes políticas de estímulo ao desenvolvimento local.

No capítulo 3 está a descrição do processo de escolha dos municípios, assim como as opções metodológicas. Conforme já mencionado, muitas políticas interessantes foram postas de lado, por diversos critérios. A curiosidade sobre elas permanece e pode transformá-las em futuros objetos de pesquisa.

Nos capítulos 4 a 7 estão descritos os casos de São João do Arraial, Dracena, Cubatão e Cariacica. Fields (2001) aponta alguns tipos de políticas distributivas: aumento de renda no mercado de trabalho; terra e setor agrícola; crédito e mercado financeiro, gastos públicos atingindo pobres e vulneráveis; participantes optando por participar ou não (*self-targeting*); e programas de seguridade econômica e benefícios aos cidadãos. Embora todas pareçam aportar um caráter mais nacional, essas políticas estiveram, em maior ou menor escala, contempladas nos quatro casos locais analisados.

E, no capítulo 8, registra-se a análise comparada das experiências visitadas.

Um das conclusões desta tese é que, a despeito da proliferação de metodologias de estímulo ao desenvolvimento local nos últimos vinte anos, não há uma “fórmula correta”. Cada alternativa depende de um contexto específico e do conjunto de recursos disponíveis. Cabe aos governos municipais pensar em alternativas articuladas e avaliar os resultados dessas estratégias na vida das pessoas. Como afirmou Vázquez-Barquero (1993), no processo de desenvolvimento local o comum é utilizar o “método” da tentativa e erro.

Nos quatro casos estudados, claramente os gestores estão “tentando” formular e implementar ações de estímulo ao desenvolvimento local com “políticas baratas”, uma vez que a situação

financeira de grande parte dos municípios foi agravada nos últimos anos em função das crises econômicas internacionais. Resumidamente, é possível dizer que as experiências estudadas baseiam-se em questões como a articulação de diversas ações (São João do Arraial), o fortalecimento e inclusão de agricultores familiares (Dracena), a potencialização das atividades comerciais do município (Cubatão) e estruturação de micro e pequenos empresários (Cariacica). Ou seja, ações como apoiar os extrativistas e pequenos produtores rurais, estimular a criação de bancos comunitários, criar iniciativas de formalização de micro e pequenos empresários, utilizar as compras públicas diretas para o fortalecimento de pequenos e médios negócios, fornecer de transporte público gratuito (ou subsidiado) para agricultores familiares escoarem a produção, e incentivar políticas de verticalização da produção parecem gerar resultados consistentes para o desenvolvimento das localidades.

Como apresentado na tese, todas as experiências possuem desafios significativos, mas conseguiram lidar com situações bastante problemáticas e hoje apresentam resultados animadores, pois ainda que de forma heterogênea, estão contribuindo para a redução da desigualdade no país.

Analisando as experiências sob a ótica do desenvolvimento local desconcentrador, os resultados também são diferentes. São João do Arraial pode ser considerado como fortemente desconcentrador porque tanto no apoio aos extrativistas e ao MICQB, como no projeto ELO, há a eliminação de intermediários que ficavam com parte importante da renda. A venda direta para a prefeitura também tem um forte caráter desconcentrador. Em Cubatão, considera-se como levemente desconcentrador porque obviamente que os pequenos comerciantes são beneficiados, mas grande parte do consumo é realizado em postos de gasolina ou em redes locais de supermercado – que podem ser considerados como a elite municipal – e assim, estes mais ricos também se beneficiam da política. Embora a política de compras públicas de produtos de MPEs pode ser considerada como desconcentrador, como Cariacica ainda encontra dificuldades para comprar de micro e pequenos empresários da localidade, grandes grupos continuam fornecendo para a prefeitura e lucrando com isso. E, finalmente, Dracena que é fortemente desconcentrador porque quanto mais produtos da agricultura familiar uma prefeitura comprar, menos ela estará comprando de grandes grupos. Adicionalmente a isso está o fato de que ao fortalecer a agricultura familiar, evita-se que os pequenos produtores rurais sejam obrigados a vender suas terras para grandes fazendeiros, o que geraria maior concentração de renda.

O estudo dessas quatro experiências despertou curiosidade sobre inúmeras outras já visitadas e que podem trazer contribuições importantes à reflexão sobre a desigualdade. Estas ajudariam a pensar em estratégias locais para a redução das desigualdades. Não foi possível revisita-las nesse período. Também não foi possível conhecer em profundidade experiências pontuais de diversas partes do país e que, igualmente, podem ser inspiradoras para os gestores públicos.

Os ônibus gratuitos de Agudos (SP) visam favorecer – via redução do custo de vida e aumento do tempo disponível –, os que normalmente utilizam o transporte coletivo no Brasil: os mais pobres. As creches noturnas de Laranjal Paulista (SP) permitem que as mulheres – segmento populacional sempre caracterizado por rendas menores – possam trabalhar à noite e deixar seus filhos bem cuidados. As lavanderias comunitárias de Rio Branco (AC) permitem que as lavadeiras de roupas possam melhorar sua produtividade e aumentar sua renda. Todas são experiências que merecem investigações e análises, pelo viés da redução das desigualdades.

Ainda neste viés, outra opção de pesquisa mencionada na seção metodológica da tese é utilizar os indicadores econômicos quantitativos – como o Coeficiente de Gini, o índice de Theil ou a proporção da renda apropriada pelos mais ricos e mais pobres – para selecionar municípios que podem vir a ser estudados. A partir da escolha totalmente quantitativa dos casos a serem estudados, a análise qualitativa poderia contribuir na compreensão das políticas e processos que levaram tais municípios aos resultados encontrados.

Visitar e revisitar algumas políticas são desafios de pesquisa a partir desta tese. Outros futuros objetos de pesquisa envolvem verificar como os temas do desenvolvimento local e da redução das desigualdades entram nas agendas dos governos; analisar como as ONGs nacionais e internacionais, que financiam projetos de desenvolvimento local, pensam a desigualdade; e estimular a criação de observatórios de desigualdade local, que poderiam analisar indicadores quantitativos e sistematizar boas práticas governamentais.

São desafios gigantescos. Conforme mencionado no capítulo 1 desta tese, em 2011 morreram 27.284 crianças menores de 5 anos. Isso representa o absurdo número de mais de 3 crianças morrendo de causas evitáveis por hora no país. Ainda há muito o que fazer. Espera-se que esta tese tenha contribuído com o esforço de tantos pesquisadores brasileiros envolvidos com a área de Administração Pública e Governo, que buscam avançar rapidamente na redução das desigualdades. E, conseqüentemente, na construção de um país mais justo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRANCHES, Sérgio H. *Política Social e Combate à Pobreza: A teoria da prática*. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G. & COIMBRA, M. A. Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ADELANTADO, José et al. *El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales*. In: ADELANTADO, José (ed). Cambios en el estado del bienestar. Barcelona: Icaria, 2000.

ALBUQUERQUE, Francisco. *Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local*. Santiago: CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, 1997.

ALMEIDA, Paulo Henrique de. *Pequena Empresa e Desenvolvimento Local – os limites da abordagem competitiva*. In: FISCHER, Tania. Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

AMARAL FILHO, Jair do. *A endogeneização no desenvolvimento econômicos regional*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 27., 1999, Belém. Anais... Belém, PA., 1999

APSC. *Tackling wicked problems: a public policy perspective*. Camberra: APSC, 2007

ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. *Income Distribution and Economics*. In: ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. Handbook of Income Distribution. Oxford: North-Holland, 2007.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane & CARVALHO, Mirela. *Dimensionando o Programa Bolsa Família*. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1507).

BARROS, Ricardo Paes de, et al. *Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1460).

BARROS, Ricardo Paes de, et al. *Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 42, 2000.

BASSUL, José Roberto. *Reforma urbana e Estatuto da Cidade*. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, set. 2002

BAVA, Silvio Caccia. *A produção da agenda social: uma discussão sobre contextos e conceitos*. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo: v. 31, 2003

BECKER, Howard S. *Tricks of the Trade: How to Think about Your Research While You're Doing It*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

BLANCO, Ismael. & GOMÀ, Ricard. *La crisis del modelo de gobierno tradicional: Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad*. In: Gestión y Política Pública, vol XII, n.1, 2003.

BOADWAY, Robin & KEEN, Michael. *Redistribution*. In: ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. Handbook of Income Distribution. Oxford: North-Holland, 2007.

BOISIER, Sergio. *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*. In: MADOERY, Oscar y VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001.

BORGES, Adriano. Banco Palmas como uma plataforma de desenvolvimento comunitário. In: BORGES, Adriano; MORAIS, Leandro A. Novos paradigmas de produção e consumo. São Paulo: Instituto Polis, 2010a.

_____. Banco dos Cocais: uma experiência inovadora de bancos comunitários. In: BORGES, Adriano; MORAIS, Leandro A. Novos paradigmas de produção e consumo. São Paulo: Instituto Polis, 2010b.

BRASIL. *Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP: síntese executiva - Território dos Cocais* Brasília: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, 2006.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRESLER, Ricardo; PAULICS, Veronika; SANTOS, Fernando Burgos P. dos. *Brazilian EFAs: an interpretation of their dissemination process and the challenges of building a public sphere from the interaction of Communitarian Associations and the State*. In: IRSPM 2011 CONFERENCE, 2011, Dublin. IRSPM 2011 - ABSTRACT CD, 2011.

BRESLER, Ricardo *et al.* *Atividade de pesquisa e formação de gestores: a contribuição do projeto Conexão Local*. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 13, p. 55-76, 2008

BRESLER, Ricardo & SANTOS, Fernando Burgos P. dos. *10 anos das Experiências de Desenvolvimento Socioeconômico do Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania*. In: Anais do X Colóquio Internacional de Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador, Bahia, 11 a 13 de dezembro de 2006. Salvador, CIAGS/UFBA, 2006.

BRESLER, Ricardo. *RECA – Associação dos Pequenos Agrossilvicultores do Projeto de Reflorestamento Econômico Consorciado e Adensado, RO*. Relatório de Visita de campo para o fórum: Alianças na redução da pobreza: possibilidades e alcances. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard & SUBIRATS, Joan. *De la pobreza a la exclusión social*. Revista Internacional de Sociología, Córdoba, n. 33, 2002.

BRUGUÉ, Quim & GOMÀ, Ricard. *Gobierno Local: De La Nacionalización al Localismo y de La Gerencialización a la Repolitización*. In: BRUGUÉ, Quim & GOMÀ, Ricard (orgs.). *Gobiernos locales y políticas públicas: Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editora Ariel, 1998a.

BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. *La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual*. In: BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998b.

BRUGUÉ, Quim; et al. *¿Inteligencia administrativa para abordar problemas "malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales en el Gobierno de Cataluña*. Trabalho apresentado no X Congresso de AECPA, Murcia (Espanha), 2011.

BRUGUÉ, Quim. *Políticas para la Cohesión Social: Nuevos contenidos y Nuevas Formas*. In: ESTEVE, Josep M^a Pascual & GUITERAS, Júlia Pascual (orgs.). *Cohesion Social y Gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Sevilla: Consejería de Gobernación, 2010.

CARNEIRO, José Mario B. & DILL, Günter. *Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise*. São Paulo, Cadernos Adenauer, v.12, n. 4, pg. 57 – 76, 2011.

CARVALHO JR, Pedro H. B. *Aspectos Distributivos do IPTU e do Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras*. In: CASTRO, Jorge Abrahão; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. (Org.). *Tributação e Equidade no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.

CASTEL, Robert. *As armadilhas da exclusão*. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (orgs.). *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo: Educ 2000.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome: A Fome no Brasil*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CATTANI, Antonio David. *Cohesión Social y políticas públicas sin molestar los sectores dominantes*. In: SOLANO, Carlos Barba & COHEN, Néstor. A. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

CATTANI, Antonio David. *Desigualdades Socioeconômicas: conceitos e problemas de*

pesquisa. Sociologias, Porto Alegre, n. 18, 2007

CDLR. *Local authority competences in Europe*. Strasbourg, European Committee on Local and Regional Democracy, 2007.

CEPAL. *Transformación productiva con equidade*. Santiago de Chile, CEPAL, 1990.

CONKLIN, Jeff. *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Wiley, Outubro, 2005.

CORNIA, G. A.; ADDISON, T. & KIISKI, S. *Income Distribution Changes and Their Impact in the Post-Second World War Period*. In: CORNIA G. A. (org). *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. New York: Oxford University Press, 2004.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *Constituição, Competição e Políticas Públicas*. Lua Nova, São Paulo, n. 65, 2005.

COUTO, Cláudio Gonçalves & ARANTES, Rogério Bastos. *Constituição, governo e democracia no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006

COWELL, F. A.. *Measurements of Inequality*. In: ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. *Handbook of Income Distribution*. Oxford: North-Holland, 2007.

CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. *A luta pela terra e o desenvolvimento local*. In: DOWBOR, Ladislau. *Políticas para o Desenvolvimento Local*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008.

CYPAS, Daniel & YAZAKI, Marcelo. *Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária (PROVE) do estado do Mato Grosso do Sul*. Relatório de Pesquisa – Projeto Conexão Local. São Paulo: FGV-EAESP, 2006.

DÍAZ, Laura Mota & SANDOVAL, Eduardo Andrés Forero. *Acción Social Solidaria, Confianza y Diversidad Cultural en America Latina*. In: SOLANO, Carlos Barba & COHEN, Néstor. A. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

DOWBOR, Ladislau. *A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local* In: SPINK, Peter, BAVA, Sivlio Caccia & PAULICS, Veronika (orgs). *Novos Contornos em Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo, PÓLIS; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

DOWBOR, Ladislau. *O que acontece com o trabalho?* São Paulo: 2006. Texto disponível em (<http://www.dowbor.org/artigos.asp>)

- DOWBOR, Ladislau . Desenvolvimento local e apropriação dos processos econômicos. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, v. 51, p. 99-112, 2010.
- DURKHEIM, Emile. Da Divisão Social do Trabalho. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- EMERSON, Robert et al. Writing Ethnographic Fieldnotes. Chicago: The University of Chicago Press, 1995..
- FARAH, Marta F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. Organizações & Sociedade (Impresso), Salvador, v. v.7, n.17, p. 59-86, 2000.
- FIELDS, Gary S. Distribution and Development: A New Look at the Developing World. Cambridge University Press, 2001.
- _____. Poverty, Inequality and Development. Russel Sage Foundation and MIT Press, 1980.
- FISCHER, Tania. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda. In: FISCHER, Tania. Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FLAMMANG, Robert. Economic Growth and Economic Development: Counterparts or Competitors?. Economic Development and Cultural Change, Vol. 28, No. 1, Out. 1979, pp. 47-61.
- FLEURY, Sonia. Políticas Sociais e Democratização do Poder Local. In: VERGARA, Silvia; CORREA, Vera Lúcia de Almeida. (Org.). Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva.. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003
- FRANÇA, Cassio Luiz de & GARIBE FILHO, Roberto. Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local. In: DOWBOR, Ladislau. Políticas para o Desenvolvimento Local. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; SILVA JUNIOR, Jeová Torres; RIGO, Ariádne Scalfoni. Solidarity finance through community development banks as a strategy for reshaping local economies: lessons from Banco Palmas. Rev. Adm. (São Paulo), São Paulo, v. 47, n. 3, Sept. 2012.
- FREDERICKSON, H. George. The Spirit of Public Administration. New York: Jossey-Bass Inc, 1997.
- FOGUEL, Flavio H. S. Redes de Colaboração Solidária: um estudo sobre a Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras – Fortaleza/CE. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

GALBRAITH, James & BERNER, Maureen. *Inequality and Industrial Change: a Global View*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

GARCÍA-DOCAMPO, Manuel. *El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización*. In: GARCÍA-DOCAMPO, Manuel. *Perspectivas Teóricas en Desarrollo Local*. La Coruña: Netbiblo, 2007.

GOMÀ, Ricard & GODÀS, Xavier. *Barcelona: La política de inclusión social en el marco de redes de acción*. In: ESTEVE, Josep M^a Pascual & GUITERAS, Júlia Pascual (orgs.). *Cohesion Social y Gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Sevilla: Consejería de Gobernación, 2010.

GOMÀ, Ricard & SUBIRATS, Joan. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1998.

GUILLAUMONT, Patrick. *An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy*. Oxford Development Studies, v. 37, n. 3, Sep. 2009.

HOFFMANN, Rodolfo. *O índice de desigualdade de Theil-Atkinson*. Revista de Econometria, Rio de Janeiro/RJ, v. 11, n. 2, p. 143-160, 1991.

HOUAISS, A. *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br/>. Acesso em 21/12/2012.

KANBUR, Ravi. *Income Distribution and Development*. In: ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. *Handbook of Income Distribution*. Oxford: North-Holland, 2007.

LACZYNSKI, Patricia. *Projeto Escola Família Agroindustrial de Turmalina*. In: FARAHA, Marta; BARBOZA, Hélio (orgs.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

_____. *Políticas Redistributivas e a Redução das Desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review, 32(1), pp.298-310, 1972.

MARTÍ-COSTA, Marc. *et al.* *Barcelona*. In: IGLESIAS, Mariela *et al.* *Políticas urbanas en España: Grandes ciudades, actores, gobiernos locales*. Barcelona: Icària, 2012.

MARTINS, Rafael A.; CALDAS, Eduardo de L.; VAZ, José Carlos. *A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território*. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 44, p. 559-590, 2010.

- MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- McCRUDDEN, Christopher. *Using public procurement to achieve social outcomes*, Natural Resources Forum, Vol. 28, No. 4, pp. 257-67, 2004.
- MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. *Bairros pobres, ricas soluções: Banco Palmas, ponto a ponto*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.
- MIYASHITA, Hadjimu. *Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola*. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson L. N.; FARAH, Marta F. S. (orgs). 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998.
- NERI, Marcelo C. *A Nova Classe Média: O lado brilhante da base da pirâmide*. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2011.
- _____. *Pobreza e Políticas Sociais na década da redução da desigualdade*. In: Brasil: a caminho da equidade. Nueva Sociedad, v. 1, p. 53-75, 2007.
- NEWTON, K. *Is Small really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government*. Political Studies, v. 30, n.2, 1982.
- NOLAN, Brian & MARX, Ive. *Economic Inequality, Poverty and Social Exclusion*. . In: SALVERDA, Wiemer; NOLAN, Brian & SMEEDING, Timothy. The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford:Oxford University Press, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao Engima: que quer dizer desenvolvimento local?* In: SPINK, Peter, BAVA, Sivlio Caccia & PAULICS, Veronika (orgs). Novos Contornos em Gestão Local: conceitos em construção. São Paulo, PÓLIS; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.
- PAULICS, Veronika. *Disseminação de Inovações em Gestão Local*. In: Anais do X Colóquio Internacional de Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador, Bahia, 11 a 13 de dezembro de 2006. Salvador, CIAGS/UFBA, 2006.
- _____. *Escola de Pesca de Piúma (ES)*. In: FARAH, Marta; BARBOZA, Hélio (orgs). 20 experiências de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.
- _____. *125 Dicas – Ideias para a ação municipal*. São Paulo: Pólis, 2000.
- PEREIRA, Gesley F. & MATOS, Juliet N. *Escolas Famílias Agrícolas do MEPES*. Relatório de Pesquisa – Projeto Conexão Local. São Paulo: FGV-EAESP, 2009.
- PIKE, Andy; RODRIGUEZ-POSE, Andrés and TOMANEY, John. *Local and Regional*

Development. London: Routledge, 2006.

PINHO, José Antonio G.; SANTANA, Mercejane W. . O Governo Municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, EAESP/FGV, v. 20, p. 1-35, 2001

REINACH, Sofia; CORÁ, Maria Amélia J.; BONDUKI, Manuel R. P. C. A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: Anais do XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012.

REIS, Elisa. Percepções da Elite sobre Pobreza e Desigualdade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 42, 2000.

RICARDO, David. Princípios de Economia Política e Tributação. Tradução de Sandroni, Paulo H. R. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

RITTER, Horst & WEBBER, Melvin. Dilemmas in General Theory of Planning. Policy Sciences, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

ROBERTS, Nancy. Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. International Public Management Review, v. 1, n. 1, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. In: Rousseau – Vida e Obra – Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SACHS, Ignacy. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. In: ARBIX, G et al. (orgs.) Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: Unesp, Edusp, 2001.

SAMUELSON, Paul & NORDHAUS, William. Economia. Lisboa: Editora McGraw-Hill, 1999.

SANTOS, Fernando Burgos P. Estado, política cultural e manifestações populares: A influência dos governos locais no formato dos carnavais brasileiros. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Eaesp/FGV, São Paulo, 2008.

SCALON, Celi. O que os brasileiros pensam das desigualdades sociais? In: SCALON, Celi (org.). Imagens da Desigualdade. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004.

SCHWALBE, Michael. Rigging the game: how inequality is reproduced in everyday life. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SEN, Amartya. Social Justice and the Distribution of Income. In: ATKINSON, Anthony B. & BOURGUIGNON, François. Handbook of Income Distribution. Oxford: North-Holland,

2007.

_____. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. *O desenvolvimento como expansão das capacidades*. São Paulo: Lua Nova., n.28/29, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 7. Ed. rev. e amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SILVA, Francisco Ranieri M. & SUÁREZ, Naila L C. *Projeto RECA – Reflorestamento Econômico Consorciado Adensado*. Relatório de Pesquisa – Projeto Conexão Local. São Paulo: FGV-EAESP, 2009.

SILVEIRA, Caio. *Desenvolvimento local: concepções, estratégias e elementos para avaliação de processos*. In: FISCHER, Tania. Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

SILVEIRA, Caio; BOCAJUVA, Cunca & ZAPATA, Tania. *Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos*. In: SPINK, Peter, BAVA, Sivio Caccia & PAULICS, Veronika (orgs). Novos Contornos em Gestão Local: conceitos em construção. São Paulo, PÓLIS; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

SINGER, Paul. *Finanças solidárias e moeda social*. In: FELTRIM, Luiz E.; VENTURA, Elvira C.F.; DOLD, Alessandra Von B. Projeto inclusão financeira. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009

SIQUEIRA, Simony Leite. *A força dos pequenos negócios: como o empreendedorismo muda uma cidade*. Cariacica: Gráfica Editora GSA, 2012.

SOBREIRO FILHO, José. *Uma breve reflexão sobre as dissensões no Pontal do Paranapanema: o caso do MAST e surgimento do MST da Base*. Uberlândia: Caminhos de Geografia, v. 13, n. 41, mar/2012, p. 111–121.

SOUZA, André Portela. *Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família*. In: BACHA, Edmar Lisboa & SCHWARTZMAN, Simon (Org.). Brasil: A Nova Agenda Social. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

_____. *Por Uma Política de Metas de Redução da Pobreza*. São Paulo em Perspectiva, v. 18, p. 20-27, 2004.

SOUZA, Celina. *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização*. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 7, n.3, p. 431-441, 2002.

- SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas, 2009.
- SOUZA, Márcia Teixeira de. *O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais*. São Paulo: Lua Nova, n. 58, 2003.
- SPINK, Peter. *A desigualdade cotidiana – a naturalização das materialidades territoriais*. In: SPINK, Mary Jane & SPINK, Peter (orgs.). *Práticas cotidianas e a naturalização da desigualdade: uma semana de notícias nos jornais*. São Paulo: Cortez, 2006.
- _____. *O Pesquisador Conversador no Cotidiano*. *Psicologia e Sociedade* (Impresso), v. 20, p. 70-77, 2008
- _____. *Equity and Public Action*. *ReVista. Harvard Review of Latin America*, v. VI, p. 33-35, 2007
- _____. *The Rights Approach to Local Public Management: Experiences from Brazil*. *RAE* (Impresso), São Paulo, v. 40, p. 45-65, 2000
- SPINK, Peter K.; CLEMENTE, Roberta & KEPPKE, Rosane. *Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança*. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, 1999.
- SUBIRATS, Joan; GOMÀ, Ricard & BRUGUÉ, Quim. *Análisis de los factores de exclusión social*. Documentos de Trabajo. Fundación BBVA, Bilbao, 2005.
- SUBIRATS, Joan *et al.* *Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Colección Estudios Sociales – Fundación “La Caixa”, n. 16, 2004.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002.
- TENÓRIO, Fernando G. *Cidadania e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- TILLY, Charles. *Durable Inequality*. California: University of California Press, 1998.
- THERBORN, Göran. *Os campos de extermínio da desigualdade*. *Novos estudos - CEBRAP*, Jul 2010, no.87, p.145-156.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. *Desarrollo endógeno y globalización*. Santiago: EURE, v. 26, n. 79, dezembro 2000.
- _____. *Política Económica Local: La Respuesta de las Ciudades a los Desafíos del Ajuste Productivo*. Madrid, Ediciones Pirámide, 1993

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho*. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (orgs.). *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo: Educ 2000.

WILSON, Robert & GAMKHAR, Shama. *Cooperação e Relações Intergovernamentais nos Governos Locais: O Caso dos Estados Unidos*. São Paulo, Cadernos Adenauer, v.12, n. 4, pg. 31 – 56, 2011.

WORLD BANK. *Inequality and Economic Development in Brazil*. Washigton D.C.: World Bank Country Studies, 2004.