

NOVAS LÓGICAS DO PLANEJAMENTO REGIONAL E A VALORIZAÇÃO DO LOCAL: ESTUDOS DE CASOS EM ALAGOAS E PERNAMBUCO.

Abraham Benzaquen Sicsú¹

Sicsu@fundaj.gov.br

João Policarpo Rodrigues Lima²

Jprlima@decon.ufpe.br

Gerson Victor da Silva³

Gvictor@locus.org.br

Resumo

Novas iniciativas de planejamento buscam dar competitividade e desenvolvimento sustentável às regiões deprimidas economicamente. Procura-se aqui analisar duas dessas linhas de atuação no Nordeste Brasileiro. O objetivo é contribuir para a discussão do processo de planejamento e de suas bases operacionais e divulgar experiências com caráter inovativo, passíveis de adaptações a serem adotadas em outros espaços. Procurou-se analisar a experiência dos territórios produtivos em Alagoas e a do PROMATA, em Pernambuco. Verificou-se que novos rumos têm tomado o planejamento regional/local, mesmo diante das restrições contemporâneas à atuação estatal. Esta, por sua vez, passa por aperfeiçoamentos, que ampliam sua aderência aos interesses mais amplos da população, embora limitada pelos poucos recursos disponíveis aos programas que têm os pequenos produtores como alvo e pela própria reduzida capacidade de mobilização destes segmentos nas sociedades menos desenvolvidas. Apesar disso, os casos aqui mencionados mostram avanços significativos e metodologias inovativas.

Classificação JEL: R 58

¹ Pesquisador Titular da Fundação Joaquim Nabuco e Professor de Doutorado de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Pernambuco.

² Professor do Doutorado de Economia da Universidade Federal de Pernambuco

³ Pesquisador da LOCUS Consultoria

NOVAS LÓGICAS DO PLANEJAMENTO REGIONAL E A VALORIZAÇÃO DO LOCAL: ESTUDOS DE CASOS EM ALAGOAS E PERNAMBUCO.

1. Introdução

Da concepção de Perroux baseada nos Pólos de Desenvolvimento, que foi dominante na década de 70, até às visões mais recentes onde se valorizam conceitos como Arranjos Produtivos Localizados, Cadeias Produtivas e desenvolvimento sustentável, mudanças significativas podem ser observadas no que diz respeito ao planejamento regional do desenvolvimento econômico. A antiga ênfase no setorial e na necessidade de “desconcentração concentrada” tem sido relativizada, principalmente devido aos poucos resultados obtidos e também em virtude das mudanças mais gerais do capitalismo globalizado. Não se pode negar que houve avanços e desenvolvimento, ainda que restrito, nesse processo de mais de 40 anos de adoção do planejamento mais tradicional no Brasil, mas os seus frutos foram altamente concentrados, dependentes de uma forte participação estatal e com uma grande exclusão social. Não houve o “natural” espraiamento dos frutos do progresso que se esperava automático, segundo a teoria dos Pólos de Desenvolvimento.

A crise fiscal e a dimensão dos problemas sociais, associados a novas estratégias observadas em diversos países, com ênfase na União Européia, levaram a uma redefinição de rumos. Nesse sentido, novas formas e visões são introduzidas no planejamento regional, na tentativa de se obter um processo menos excludente e com maior internalização dos seus frutos. Diversas são as iniciativas nessa direção, é verdade que às vezes ingênuas, como a crença em alguns processos de que endogenamente poder-se-ia definir os rumos da inserção competitiva dos diferentes subespaços. No entanto, em vista até da diversidade de abordagens e experiências mais recentes, cabe já uma análise mais acurada das bases dessas experiências e uma reflexão sobre seus possíveis impactos de longo prazo.

O presente texto procura analisar algumas dessas linhas de atuação, sua metodologia de abordagem e suas limitações, partindo de experiências recentes vivenciadas no Nordeste Brasileiro. O objetivo é contribuir para a discussão do processo de planejamento e de suas bases operacionais ao mesmo tempo em que se busca divulgar e avaliar, ainda que preliminarmente, experiências com algum caráter inovativo e passíveis de adaptações a serem adotadas em outros espaços, enquanto busca-se, também, a contribuição crítica que o debate sobre as mesmas poderá trazer. Algumas delas já são aqui iniciadas no sentido de provocar essa discussão. Nesse sentido, este trabalho contém, além desta introdução, uma seção mais geral sobre as tendências mais

recentes da estrutura produtiva e das abordagens ligadas aos clusters bem como ao desenvolvimento endógeno e sustentável, uma seguinte sobre a experiência dos territórios produtivos em implantação no Estado de Alagoas, vindo depois a apresentação da experiência do PROMATA em processo na Zona da Mata de Pernambuco, tendo por fim uma seção conclusiva.

2. O Planejamento do Desenvolvimento: Abordagens Contemporâneas.

O desenvolvimento econômico constitui-se, há muito, um objetivo síntese em torno do qual quase tudo já foi dito e redito. Nesse contexto, buscam-se meios e formas de atingi-lo e de melhor distribuir os frutos do simples crescimento, depois de ficar claro que nas sociedades capitalistas esse objetivo não é naturalmente assegurado com a ampliação da base produtiva e dos bens e serviços dela obtidos. Para melhor atingir o desenvolvimento, ou pelo menos o crescimento econômico, um instrumento fundamental vem sendo há muito aperfeiçoado e incorporado às ações do Estado, que é o planejamento econômico¹. Com base no planejamento definem-se as políticas e intervenções em instâncias diversas e buscam-se os rumos mais adequados para a obtenção do desenvolvimento. Trata-se de uma instância que é cumprida, e assim deve ser, antes da implementação de ações, onde o técnico – pela utilização de métodos variados de abordagem da realidade - e o político – pela negociação entre os atores sociais - estão fortemente associados.

Do mesmo modo que a estruturação das atividades produtivas vem sendo moldada por fatores ligados ao avanço tecnológico e organizacional, o planejamento do desenvolvimento econômico e sua metodologia também têm experimentado mudanças e é sobre isso que se pretende aqui apresentar algumas reflexões.

Uma das mudanças mais relevantes no processo de planejamento do desenvolvimento econômico é a perda relativa de importância da dimensão técnica diante da política. Como se sabe o planejamento foi mais exercitado e inicialmente adotado nas então economias socialistas do Leste Europeu. Nesses países, dominava a dimensão técnica e as instâncias políticas de definição de prioridades eram bastante limitadas. A adoção do planejamento econômico nos países capitalistas fez-se gradualmente, em vista de preceitos ideológicos ligados ao predomínio do livre mercado e ao preconceito contra métodos adotados nos países socialistas, e incorporou o viés tecnicista. Isso até porque os países que o adotaram mais frequentemente, embora capitalistas,

¹ Definições de planejamento são muitas e variadas. De forma despretensiosa e sem querer exaurir o tema, pode-se conceber o planejamento como “um processo ordenado e sistemático de decisão que antecipa o futuro e define ações que viabilizam objetivos que se pretende alcançar” (Miranda et al, 1996, p. 73)

apresentavam também estruturas de poder muito concentradas, tendo o bloco de poder condições de definir os rumos e as prioridades da ação governamental.

Uma outra mudança, também significativa, é a ligada aos objetivos do planejamento e às estratégias envolvidas no mesmo. Durante muito tempo as políticas econômicas derivadas dos processos de planejamento, independentemente do maior ou menor grau de participação das instâncias políticas, tinham como respaldo teórico a idéia de que o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas seria possível de ser obtido com a implantação de empreendimentos de grande porte, que ancorassem o desenvolvimento posterior de uma cadeia produtiva mais ampla e adensada. Para a atração desses investimentos preconizava-se a concessão de benefícios fiscais variados e custosos. Sobre isso são bastante conhecidas as proposições ligadas aos conceitos dos chamados Pólos de Desenvolvimento de F. Perroux e várias experiências de planejamento a elas associadas.

No Brasil essa orientação esteve presente em vários momentos a partir dos anos 1950 até os anos 1970, destacando-se o Plano de Metas e o II PND. Também fez parte dessa estratégia a chamada política de desenvolvimento regional adotada no Nordeste, através da Sudene, e da Região Norte, através da Sudam. Embora tenham tido resultados concretos em termos de ampliação da estrutura produtiva, essas experiências têm sido alvo de muitas críticas relativas, principalmente, aos altos custos, e aos benefícios insuficientes em termos sociais e mesmo econômicos. Isso porque os ganhos registrados não foram maximizados, em parte pela falta de uma estratégia mais bem aprimorada de definição de prioridades com base no adensamento de cadeias produtivas, ou de foco em determinados segmentos industriais mais utilizadores de mão-de-obra e de outros recursos com maior abundância relativa nessas regiões. Além disso, a falta de uma estratégia mais bem definida de desenvolvimento tecnológico autóctone levou à dependência de tecnologias importadas e ao baixo dinamismo nessa área, que é fundamental para a diferenciação produtiva e disseminação dos frutos do crescimento.

Em boa parte em função desses resultados insatisfatórios e também em virtude de mudanças nos métodos e processos produtivos observados, exemplarmente, em algumas regiões da chamada Terceira Itália com os seus *clusters*, o planejamento do desenvolvimento econômico vem passando por uma reorientação em termos de objetivos, mas também de métodos. Nesse sentido, tem incorporado mais intensamente as instâncias locais e as atividades de menor escala. Isso reflete também, diga-se de passagem, uma maior democratização das sociedades capitalistas, inclusive das chamadas de industrialização retardatária. Com isso diferentes atores sociais passaram a ter um pouco mais de acesso aos níveis decisórios, até mesmo por conta da reorientação dos Estados Nacionais e da descentralização do poder da instância federal para as

estaduais e municipais. Descentralização motivada pelo maior poder concedido aos mercados e pelo próprio exercício do poder, em níveis ainda muito diferenciados, por parte das comunidades locais.

O fato é que, de algum tempo para cá, sem pretensões de sermos muito precisos em termos temporais, começaram a ficar relativamente comuns as referências ao desenvolvimento endógeno, ao desenvolvimento local e ao fortalecimento de cadeias produtivas e de aglomerações, ou *clusters*, onde estão presentes, freqüentemente, empresas de menor porte. Ao mesmo tempo, busca-se agora com mais veemência a criação de condições macroeconômicas para que o ambiente seja mais propício ao surgimento e multiplicação de atividades produtivas e mais competitivas, portanto. Sobre isso vamos nos referir, mesmo que de forma breve, às experiências em curso situando o contexto teórico e o ambiente onde as mesmas têm prosperado. Vamos aqui nos concentrar nas referências ao suporte aos chamados *clusters* ou aglomerações produtivas e às experiências de planejamento participativo com base em instâncias locais de decisão, na linha do desenvolvimento sustentável. Isso para que possamos, posteriormente, realçar os objetivos maiores deste trabalho, que buscam mostrar e analisar duas experiências concretas de planejamento em regiões extremamente carentes do Nordeste brasileiro.

2.1 As chamadas Aglomerações Produtivas e o seu Planejamento

As transformações em curso nas estruturas produtivas contemporâneas já podem ser mapeadas e avaliadas, pelo menos no que diz respeito aos efeitos sobre a localização de algumas atividades e da articulação entre empresas de diferentes tamanhos. Com as mudanças tecnológicas e gerenciais em prática desde os anos 1980, ao lado da maior abertura comercial, as tendências dominantes têm sido a adoção de práticas de terceirização de atividades e de especialização de fornecedores de pequeno e médio porte, seja ao lado de grandes empresas ou não. Com isso, tem-se, paralelamente, a formação de especializações que envolvem a localização de segmentos mais intensivos em conhecimento e tecnologia nos países desenvolvidos e as deslocalizações de investimentos para países em desenvolvimento, mais bem providos de mão-de-obra menos qualificada, mais barata, e/ou de recursos naturais. A presença de leis ambientais menos rigorosas e a não existência de sindicatos fortes e organizados também favorecem algumas regiões de países periféricos para atrair tais investimentos. Com isso surgem oportunidades para o engajamento de pequenas e médias empresas atreladas a essas deslocalizações, processo esse que para ser duradouro e mais dinâmico precisa contar com uma base tecnológica mínima que permita a

absorção e criação de inovações, do apoio governamental e da sua inserção em um ambiente de maior envergadura em termos de mercado (Almeida et al, 2003).

Por outro lado, as tendências contemporâneas do capitalismo globalizado também comportam a formação de aglomerados produtivos,² também chamados de *clusters*. Estes são baseados em pequenas e médias empresas especializadas em determinadas etapas da produção de um determinado bem, onde há, em geral, a presença fundamental de cooperação e de articulação em redes, num ambiente onde se faz a disseminação da inovação e do conhecimento tácito, tendo-se também a redução dos custos de transação, ao lado das vantagens coletivas ou economias de aglomeração.

Nesses casos a presença de um ambiente que facilite a maior eficiência coletiva é fundamental. Assim, cada vez mais se cobra do Estado uma postura de apoio à criação de um ambiente favorável aos investimentos e capaz de fazer frente à concorrência, onde haja facilidades para a adoção de inovações, bem como a integração das empresas entre si e, ao mesmo tempo, entre estas e outros ambientes tanto de fornecedores quanto de consumidores. Aqui as intervenções estatais devem ter um perfil diferente do tradicional e exige-se mais agilidade e percepção dos agentes estatais para a descoberta dos pontos de estrangulamento e para a adoção de instrumentos de apoio dirigidos a cada caso em particular.

Assim, ao invés de incentivar grandes projetos de investimento, o Estado estaria exercitando melhor seus poderes e pretensões, quando as houver, de estímulo ao desenvolvimento caso apoie as aglomerações produtivas com foco nas pequenas e médias empresas. Para isso, há que se fazer seleções e escolhas dos casos mais promissores e procurar estimular no ambiente produtivo a obtenção das vantagens de aglomeração onde a cooperação é uma das virtudes mais destacadas. Por outro lado, deve-se ter em conta que a criação de tais aglomerações nem sempre é possível partindo-se do nada. Nesse sentido, a experiência tem mostrado que se deve, antes de tentar criar uma dessas aglomerações, identificar embriões de *clusters* ou núcleos produtivos, mesmo que ainda em estágio inicial, para apoiar (Almeida et al, 2003)³ com políticas governamentais, tais como: expansão da infra-estrutura, facilitação do crédito e do acesso aos mercados, fortalecimento das instituições, promoção da cooperação etc..

As considerações imediatamente acima colocam os termos gerais da postura do planejamento nessa nova situação de apoio às aglomerações produtivas ou a núcleos produtivos

² Tais aglomerações ocorrem principalmente no setor industrial, mas há também casos diversos no setor terciário e mesmo em atividades agrícolas.

³ Sabe-se da existência de uma vasta literatura sobre *clusters*, suas virtudes e características principais. Foge ao escopo deste trabalho entrar em mais detalhes sobre esses aspectos. Para maior esclarecimento, ver, por exemplo, Amaral Filho, 1999; Amorim, 1998; Becattini, 1991; Porter, 1998.

locais⁴. Com isso o planejamento passa a dar mais ênfase aos aspectos endógenos e volta-se para a identificação de tais núcleos ou aglomerados e para o entendimento de seus principais gargalos e potencialidades com o objetivo de definir as intervenções mais apropriadas a cada caso. De uma maneira geral, toma-se o conceito de *cluster* como referência e busca-se o reforço e/ou introdução dos elos produtivos débeis ou ausentes, a identificação e correção de gargalos de infra-estrutura, a promoção da cooperação, a facilitação da comercialização e da inovação tecnológica, além de medidas de apoio dirigido às empresas menores, principalmente. Para isso as ações de planejamento são precedidas por um esforço inicial de entendimento do quadro geral, o que se poderia chamar de diagnóstico no planejamento mais tradicional, onde a participação mais ativa dos agentes produtivos e atores sociais torna-se fundamental para a definição das políticas e intervenções. Nesse caso, conforme dito acima, o foco no endógeno, nas pequenas e médias empresas, na *clusterização* e/ou na criação de um ambiente competitivo são os destaques das ações do planejamento contemporâneo. Para tal, incluem-se, no contexto do planejamento, ações que busquem a sinergia coletiva, a introdução de inovações e a efetivação de parcerias entre o setor público e os atores privados (Galvão, 1998).

Nesse sentido, cabe destacar que diferentes espaços econômicos se encontram em condições díspares de evolução, o que não permite pensar um modelo teórico único de abordagem e intervenção. Existem territórios onde as sinergias são mais visíveis, a cooperação e confiança entre os atores se nota mais nitidamente e o entorno institucional ao setor produtivo é mais sólido. Em outros não se observam essas precondições e devem ser construídos o protagonismo local e as estruturas para consolidar bases competitivas. Os casos práticos têm apontado caminhos interessantes partindo da idéia de aglomerados produtivos, onde cooperação e associativismo são pilares de consolidação de territórios competitivos.

2.2 Planejamento, Participação e o Desenvolvimento Sustentável

Em virtude dos resultados pouco auspiciosos, pelo menos do ponto de vista social, do crescimento econômico e do planejamento tradicional, bem como dos seus rebatimentos negativos sobre o meio ambiente, o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou força como

⁴ Essa terminologia de núcleos vem sendo difundida pelo Governo do Ceará, que criou em fins dos anos 1980 um novo órgão de planejamento (o Centro de Estratégias de Desenvolvimento-CED), hoje fundido a um anterior Instituto de Planejamento, com o objetivo tanto de identificar pequenas, mas promissoras, aglomerações produtivas, quanto de planejar e implementar intervenções dinamizadoras. Tal linha de atuação teve alguns precursores: o Projeto Áridas, em 1994, fez um esforço de identificar municípios com experiências produtivas bem sucedidas e o Governo de Pernambuco em 1995, através da então existente Secretaria de Projetos Especiais

estratégia de desenvolvimento, incorporando um novos métodos ao planejamento. Partindo de uma base teórica que realça as restrições ambientais, fundamentada no princípio da entropia e da neguentropia⁵, a idéia de desenvolvimento sustentável incorpora ao planejamento as dimensões distributiva e preservacionista, destacando a solidariedade intra e inter gerações. Nesse contexto, assume importância também a solidariedade interespaçial, argumentando-se que “a sustentabilidade de um espaço (nacional ou regional) não poderia ser construída às custas da insustentabilidade dos outros ou jogando os efeitos negativos para o resto do mundo” (Miranda, et al, 1996, p. 55). O progresso técnico, apesar de seu impacto negativo sobre o emprego, é também fundamental por ampliar a eficiência e o crescimento, permitindo uma maior facilidade de convergência com a equidade e a conservação ambiental.

Nessa visão, o desenvolvimento sustentável pode ser apreendido como um processo de mudança que envolve a melhoria da qualidade de vida, o crescimento econômico eficiente, a equidade social e a manutenção do meio ambiente (Buarque, 1997). Tendo em conta que tais princípios, principalmente a equidade, não são assegurados pela simples disponibilidade de bens e serviços, há que se incorporar a participação e integração ativa do cidadão no jogo político e social para que os objetivos acima sejam alcançáveis. Para isso, a metodologia de planejamento passa a incorporar mais a dimensão política, ou seja, a participação das comunidades envolvidas no mesmo, ainda que mantendo a instância técnica.⁶ Note-se que, em vista da necessidade de repensar o estilo de desenvolvimento até aqui adotado, o desenvolvimento sustentável enfrenta resistências e contém problemas e tensões entre os objetivos de eficiência, equidade e conservação, tendendo assim a ser tratado como uma meta a médio ou longo prazos após a transição para o novo modelo.

Com base na concepção de desenvolvimento sustentável, novos métodos de planejamento vêm sendo desenvolvidos, tornando-se cada vez mais num processo participativo e numa instância de negociação entre os atores sociais, mas também de organização da sociedade e de construção de alianças e acordos políticos. Ao mesmo tempo o planejamento, nessa concepção, propicia a construção de hegemônias através das estratégias, prioridades e instrumentos de ação

tentou apoiar alguns dos núcleos desse Estado, embora tenha a experiência sido abortada pela redefinição de prioridades governamentais após 1996.

⁵ O conceito de neguentropia está ligado à tendência para a organização e para a complexidade crescente, ou seja para a capacidade de regeneração e reprodução dos ecossistemas, em oposição à entropia. Ver Miranda et al, 1996, para maiores esclarecimentos.

⁶ Segundo Miranda, et al, 1996, “A participação é um fim e um objetivo a ser perseguido e conquistado pela sociedade, ao mesmo tempo que constitui, também, um meio para assegurar a sustentabilidade política e a efetividade das ações no terreno social. Dessa forma, o processo de planejamento deve apostar na sustentabilidade técnica e política das formulações dos planos, programas e projetos(...)” (p. 60).

onde se abre a possibilidade para a participação mais efetiva da sociedade e incorpora-se um maior leque de atores sociais.

Cabe destacar que não é, contudo, fácil nem simples a trajetória seguida nessa via rumo à maior participação. A herança da intervenção com viés verticalizado, na maioria das economias periféricas, contribui para a formação de sociedades cujo grau de organização e de canalização de demandas situa-se bem aquém do desejável e do necessário para que a participação idealizada se torne efetiva. Assim, mesmo quando os canais participativos são abertos, estes não são facilmente ocupados em vista das fragilidades da sociedade civil, no sentido da capacitação técnica e política necessária para o exercício da negociação. Por outro lado, a própria abertura de canais de participação é muitas vezes marcada pelo vício autoritário e burocrático, além de viesado na direção dos interesses de grupos mais bem aquinhoados. Aqui transitam traços fisiológicos e clientelísticos, ao lado dos tecnicistas que priorizam a eficiência sobre a equidade, com a busca pela “otimização” de resultados. Além disso, há que se reconhecer que há ainda nas experiências participativas o que se poderia chamar de “dirigismo”, ou seja, uma dependência relativamente grande da vontade política do grupo governante e uma menor pressão de baixo para cima que as force ou induza. Com isso, tais experiências são ainda incipientes, na sua essência, embora muitas tentativas já possam ser mapeadas na prática como tendo tentado atingir o mais plenamente possível os objetivos do planejamento com participação.

Imbuídas dessa concepção de sustentabilidade e dos seus preceitos, conforme acima descrito, muitas dessas experiências de planejamento vêm sendo efetuadas desde meados dos anos 1990 no Nordeste. A seu favor contam também o relativo insucesso do planejamento tradicional levado a efeito pela Sudene através de seus planos diretores ou de seus esforços de atração indiscriminada de grandes projetos de investimento, com custos elevados, sustentabilidade duvidosa, concentração espacial e pessoal dos seus frutos e com reduzidos rebatimentos sobre a base econômica preexistente. Nessa nova direção, encontram-se o mapeamento de vocações locais e as estratégias chamadas de desenvolvimento local integrado. Pelo menos duas novas variáveis são assim priorizadas: o local e o seu potencial de expansão de atividades já existentes bem como o esforço de participação dos atores sociais no processo de planejamento. Sobre isso, fazemos nas seções a seguir um relato de experiências recentes e relativamente inovadoras com o objetivo de contribuir para sua avaliação, divulgar suas metodologias e alguns de seus resultados, embora estejam as mesmas ainda na fase da concepção, em termos de planos e estratégias.

3. O Caso do Projeto Territórios Produtivos em Alagoas

3.1 Localizando o Projeto

O Estado de Alagoas, com uma população superior a 2,8 milhões de habitantes e com a segunda maior densidade demográfica do País, mais de 100 hab/km², segundo o Censo de 2001 realizado pelo IBGE, apresenta uma situação extremamente preocupante do ponto de vista social e econômico. Seu IDH médio, 0,633, o coloca na segunda pior posição dos estados brasileiros.

Esse Estado, como é sabido, tem sua economia e, principalmente, o setor produtivo, fortemente atrelado ao segmento sucroalcooleiro. Sendo o segundo produtor e exportador nacional de açúcar, tal setor, que se baseia em commodities com grandes flutuações nos mercados internacionais, chegou a responder nas décadas de 80 e 90 por quase 40% do ICMS arrecadado⁷. Embora o turismo esteja se consolidando na região, não tem a dimensão suficiente, ainda, para resolver os graves problemas de emprego e renda ali observados.

Nesse sentido, a preocupação com alternativas que dêem maior sustentabilidade ao desenvolvimento de Alagoas tem levado à busca de processos participativos de planejamento, que não garantam apenas o crescimento, mas permitam o espraio desses frutos para as comunidades envolvidas.

O Projeto Territórios Produtivos de Alagoas, em execução pelo Instituto Paraíba do Meio, organização social constituída por pesquisadores da Universidade Federal de Alagoas, patrocinado pelo SEBRAE-AL, e com o apoio do Governo do Estado, vem a se incorporar nesses esforços, apresentando metodologia e objetivos específicos. Iniciado em setembro de 2003, alguns resultados já podem ser observados, inclusive caracterizações territoriais e projetos técnicos de investimento, como se verá a seguir.

3.2. Contextualizando o Projeto

Nos anos de 1999 a 2002, o Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena e Micro Empresa - SEBRAE, a nível nacional, implementou e disseminou uma metodologia participativa para apoio ao desenvolvimento das unidades produtivas de pequeno porte, a nível local. Tal Metodologia, denominada Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável-DLIS, partia de uma visão endógena do desenvolvimento, em que as localidades, geralmente municípios, através de um processo participativo, deveriam elaborar agendas de desenvolvimento, que balizariam o

⁷ A respeito do setor e sua importância, ver: Carvalho, C.P.O. "Novas Estratégias Competitivas para o novo ambiente Institucional. O caso do setor Sucroalcooleiro de Alagoas-1990/2001" in Shikida, P. F. e Moraes, M. ^a D (org) " Agroindústria Canavieira no Brasil", S. Paulo, Atlas, 2002, p.263-286

planejamento de seu desenvolvimento. Esta metodologia foi adotada nas diferentes unidades da federação, sem dúvida permitindo o fortalecimento do capital social e da estruturação dos municípios. Nesse sentido, pode-se notar que, no Estado de Alagoas, o SEBRAE-AL praticamente cobriu o estado nos mais diversos municípios.

No entanto, numa avaliação, a posteriori, podem ser observadas limitações do método, entre as quais pode-se destacar: ao identificar o espaço com o município, em muitos casos perde-se a lógica empresarial; ao trabalhar o local e não a cadeia produtiva tem-se pouco claras as lógicas e os atores que definem a estratégia empresarial, normalmente exógenos ao município; a preocupação central era a de criar condições favoráveis ao fortalecimento do capital social e relevava-se a segundo plano a questão atinente à competitividade setorial e empresarial; no processo dava-se uma importância assimétrica a informação e ao conhecimento, hipervalorizando a experiência local, considerando-se, às vezes, espúria a participação de agentes externos.

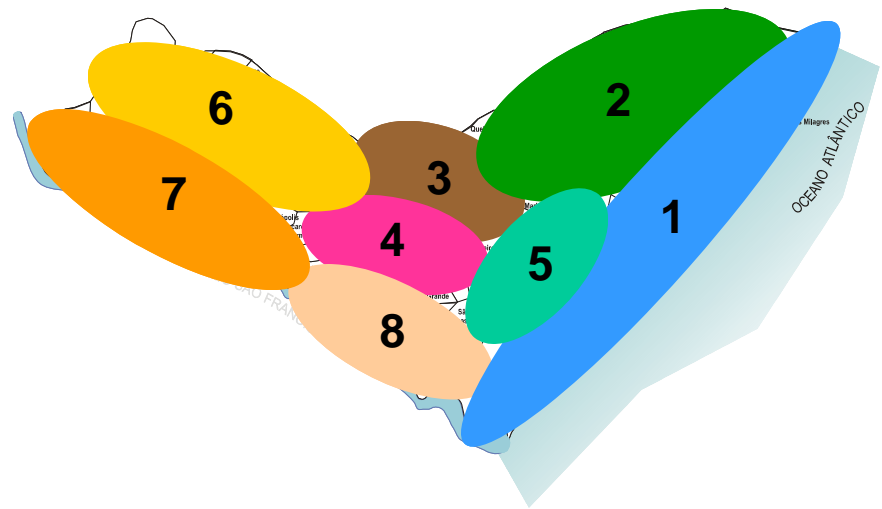
Tentando superar esses empecilhos, propõe-se, através do SEBRAE-AL e do Governo daquele Estado, o Projeto Territórios Produtivos de Alagoas, que não desconhece os avanços dos DLIS, mas procura dar um passo adiante incluindo aspectos de competitividade sistêmica para dar sustentação ao processo. Nesse sentido, procura-se aproveitar os profissionais que haviam participado dos Projetos de DLIS, como agentes de desenvolvimento, que possuem grande conhecimento das especificidades locais e tem forte acesso aos atores locais, além de dominarem as técnicas de planejamento participativo.

3.3. O Projeto e sua Lógica

Partindo de uma subdivisão do estado em 8 mesoregiões (ver mapa abaixo), recorte esse que se baseou nas características geográficas e históricas das mesmas, além de identidades econômicas, o projeto tem por objetivo promover o surgimento, nos diferentes territórios, de acordos e pactos produtivos, estrategicamente construídos com os atores, locais e externos, relevantes para a elevação dos níveis de densidade empresarial, especialização produtiva e dinamismo econômico e social. Nesse sentido, entende-se ser fundamental compreender a lógica da cadeia produtiva local, regional, nacional ou internacional a que está articulado o setor que define a dinâmica, o que permite uma melhor compreensão da lógica à qual o local irá se articular e quais são os atores relevantes nesse processo. Entende-se que potencialidades devem ser apoiadas para permitir a estruturação futura de Arranjos Produtivos Localizados – APL. Estes viriam a ser territórios em que houvesse uma densidade de agentes econômicos que dessem competitividade através de um processo onde fossem valorizados os vínculos entre os diferentes

atores participantes de um complexo produtivo, além de apoiar ações baseadas na interdependência desses atores.

Alagoas: localização dos Territórios Produtivos



Fonte: Instituto Paraíba do Meio

O projeto parte da visão de que, nos diferentes subespaços do Estado, nem sempre se encontram as condições objetivas para dar de imediato apoio a APLs, principalmente devido à reduzida densidade empresarial e à falta de estruturação de uma especialidade ou setor que alavanquem o desenvolvimento. Nessa realidade, acredita-se ser relevante analisar a mescla de ações que se preocupem com o protagonismo local e com o incentivo ao empreendedorismo, ou seja, ações que permitam dar efetiva competitividade aos territórios. A maior ênfase em uma ou outra direção dependerá do nível de estruturação social e econômica dos Territórios.

Nesse sentido, tem-se procurado seguir as seguintes etapas:

a) Identificar, nas diferentes mesoregiões, territórios produtivos que apresentem condições de maior sustentabilidade produtiva. Nesse sentido, partiu-se das vocações e especializações produtivas, e, a partir de uma série de indicadores de seleção, escolheram-se as atividades que tinham o maior adensamento de ações empreendedoras, com a participação de empresas de pequeno porte. Nestas, procurou-se detectar a presença de atores e lideranças estratégicos para dar um incremento, qualitativo e quantitativo, sustentável à produção. Também, procurou-se analisar a presença e a demanda de infraestrutura para as principais atividades produtivas;

b) Através de uma análise das cadeias produtivas escolhidas, busca-se identificar e articular as principais instituições locais e externas que possam dar sustentação às atividades escolhidas, favorecendo a convergência de ações interinstitucionais que imprimam maior solidez aos territórios produtivos selecionados;

c) De posse desses elementos foram realizadas, pelos consultores do Instituto, as caracterizações dos territórios produtivos, ressaltando, os cenários possíveis de desenvolvimento, as articulações necessárias, os principais obstáculos à consolidação, as vantagens competitivas locais e o envolvimento dos diferentes atores com os projetos;

d) A partir de um processo participativo, que tinha sua base nas forças endógenas aos territórios, mas que contava necessariamente com agentes externos reguladores ou estruturadores do setor, procurou-se analisar a capacidade de identificar, captar e gerir recursos que permitissem alcançar resultados a partir das vocações produtivas;

e) Para dar suporte à formalização dos pactos ou acordos, bem como para a implementação das suas ações, estão sendo elaborados projetos específicos de investimento, que apontam os responsáveis pela elaboração das ações, a fonte de recursos e os cronogramas para a implementação.

A estratégia baseia-se na identificação e seleção de territórios, setores e atores locais que permitam projetos de intervenção com foco no aumento da competitividade. Para isso, pretende-se estruturar as pré-condições institucionais e de infraestrutura, além de recursos humanos qualificados, que permitam um desenvolvimento sustentável dos projetos. Também, é importante, como produto do processo, a explicitação e mensuração das demandas por investimentos, nas diferentes mesoregiões, estratégicas para garantir o dinamismo da produção local.

Quanto ao processo de intervenção nos territórios, tem-se em mente que sete forças têm condições de serem mobilizadas para alterar a situação atual dos territórios, quais sejam: qualificação de recursos humanos, logística adequada, aproveitamento das vantagens competitivas locais como diferencial inovador; aproveitamento da tradição e cultura locais para a criação de marcas diferenciadoras; a interação dos diferentes atores que permita maior cooperação e aumento de competitividade; a ênfase nos pequenos negócios como fator de geração de emprego e renda; a viabilização de crédito compatível que permita a consolidação e expansão das atividades. Essa lógica está refletida na Figura 1.

3.4. Estágio Atual do Projeto

O projeto tem avançado em ritmos diferenciados nas suas diferentes microrregiões e territórios. Evidentemente, cabe salientar que são áreas dinâmicas e que se procurou aproveitar o estágio de articulação preexistente. No entanto, é importante registrar o envolvimento, seja institucional, seja pessoal, que em muito pode ser atribuído ao trabalho anteriormente desenvolvido nos projetos DLIS.

Até o momento foram completadas doze caracterizações (ver Box 1). Dentre elas destacaríamos a de Turismo e Identidade cultural para a região das lagoas; horticultura e floricultura tropical para a diversificação produtiva na Zona da Mata Norte; a região do inhame no Vale do Rio Paraíba; a agroecologia no Agreste; a fruticultura no Agreste; a ovinocaprinocultura no Sertão; os laticínios na bacia leiteira do Sertão; a apicultura do Sertão de São Francisco; os artefatos de couro em Batalha; a apicultura na Mata e Sertão; a laranja lima no Agreste; entre outros.

Figura 1-Territórios Produtivos: Forças Transformadoras



Box 1 - Caracterizações realizadas:

1.Apicultura no Sertão; 2.Floricultura Tropical na Zona da Mata ;3.Inhame no Vale do Paraíba; 4 .Laranja Lima em Santana do Mundaú; 5.Laticínios na Bacia Leiteira do Sertão; 6 .Mandioca no Agreste; 7. Ovinocaprinocultura no Sertão; 8.Pinha no Agreste;

9.Turismo no Litoral Sul; 10.Turismo no Litoral Norte; 11.Turismo na Região das Lagoas; 12. Artefatos de couro.

Fonte: Instituto Paraíba do Meio - fevereiro de 2003

Também, foram elaborados 10 Projetos Técnicos de Investimento – PTI completos e um em fase preliminar de discussão (ver Box 2), construídos tendo por base os principais indicadores utilizados pelo SEBRAE para o Desenvolvimento local, quais sejam: densidade empresarial aumentada; atividades produtivas identificadas e estruturadas; investimentos prioritários definidos; instrumentos de participação formatados.

Box 2 - Projetos Técnicos Elaborados

1.Boleiras do Quilombo em Sta Luzia do Norte, Lagoas; 2.Da Terra ao Mar, no Litoral Norte (em fase preliminar); 3.Floricultura Tropical em Rio Largo, Zona da Mata; 4.Inhame do Vale, na Zona da Mata; 5.Laranja Lima em Santana do Mundaú, Zona da Mata; 6.Laticínios em Major Izidoro, Sertão; 7.Mandioca no Agreste; 8.Ovinocaprinocultura no Sertão; 9.Portal Sul das Artes, no Litoral Sul; 10.Triângulo Alagoano da Pinha, no Agreste; 11.Artefatos de Couro em Batalha

Fonte: Instituto Paraíba do Meio - fevereiro de 2003

Nesse sentido, embora os PTIs tenham lógicas e estruturas diferenciadas, dado que partem de realidades, estágios de organização e dinâmicas locais díspares, apresentam, no mínimo oito pontos comuns, quais sejam:

1. Agentes locais e externos envolvidos e comprometidos;
2. Definição das Ações Prioritárias e das complementares;
3. Definição de Responsabilidades pela articulação e implementação das ações;
4. Modelo de articulação da governança do Projeto;
5. Recursos financeiros, infraestrutura e pessoal necessário (todas as ações foram orçadas);
6. Recursos financeiros, infraestrutura e pessoal assegurado;
7. Potenciais fontes dos recursos necessários;
8. Mecanismos de consolidação e implementação do pacto. (inclusive cronograma físico-financeiro)

No momento, está sendo negociada uma segunda fase onde serão detalhados mais 10 PTIs, além de ser feito o acompanhamento dos que já foram estruturados.

Pode-se notar que os PTIs estão concentrados nas áreas de Valorização das Tradições Culturais e Turismo; em Projetos Agrícolas e em processos de transformação agroindustriais. Embora se tenha ciência das carências estruturais na área social dos territórios, procurou-se priorizar, nos PTIs, ações que dessem suporte às atividades produtivas, destacando a melhoria das técnicas operacionais; a adequação da infraestrutura física; a criação de marcas ou estratégias de identificação dos produtos e serviços locais; e a instalação de unidades demonstrativas e fábricas escolas. Também, iniciativas que priorizassem o associativismo, a gestão empresarial e a governança dos territórios foram consideradas de extrema relevância.

3.5 Uma Visão Crítica

Embora se reconheça que o processo e a metodologia adotados, no Projeto Territórios Produtivos de Alagoas, podem ser um avanço sobre os métodos anteriormente utilizados no planejamento do desenvolvimento local, não se pode deixar de chamar a atenção para possíveis limitações que apresenta, bem como, possíveis dificuldades de implementação. Dentre essas, cabe destacar:

- a) Numa análise dos PTIs já elaborados, pode se notar uma disparidade muito grande de amplitude de intervenção. Alguns se centram em aspectos específicos como a resolução de um problema de produção ou a eliminação de dificuldades com uma praga agrícola determinada, enquanto outros são, na prática, verdadeiras agendas de desenvolvimento, com visões bastante amplas das lógicas territoriais e dos setores chaves para alavancar o dinamismo local. Tal amplitude de enfoques dificulta sistematizar as estratégias de intervenção;
- b) Numa análise do envolvimento dos atores locais e externos nos Projetos, observa-se que existem diferentes níveis de comprometimento e de adesão às ações propostas. Enquanto, em alguns, se tem, inclusive, o comprometimento de recursos humanos, materiais e financeiros, praticamente assegurados, em outros, os PTIs parecem ser intenções a serem viabilizadas, não havendo, ainda, condições de implantá-los a curto prazo;
- c) Também, o protagonismo local parece ser bastante díspar nos diferentes projetos estruturados, existindo diferentes estágios de articulação local, base para a lógica dos territórios produtivos, em que os vínculos produtivos e sociais dos atores envolvidos, além da interação dos mesmos em ações associativas, parecem ser o fundamento básico dos

trabalhos a serem desenvolvidos. Tal constatação, leva a induzir que as possibilidades de êxito dos Projetos, quando implantados, são diferenciadas e necessitam de níveis de esforços díspares para alcançarem seus objetivos;

- d) É importante ressaltar a inter-relação existente com outros programas que vem sendo estruturados no Estado que podem estar focados com as mesmas preocupações que tem orientado o dos Territórios Produtivos. Por exemplo, o Governo de Alagoas está desenvolvendo, simultaneamente, um projeto para viabilizar Arranjos Produtivos Localizados, em espaços que, em sua maioria, se confundem com os assumidos no Projeto Territórios Produtivos. Se não houver uma concatenação de esforços e dos agentes envolvidos nas propostas, pode haver um enfraquecimento na fase de implementação, dificultando o alcance dos resultados, conforme planejado;
- e) Por fim, deve-se ter em conta que a ênfase dada ao produtivo, sem resolver aspectos estruturais no que tange à área social, mais especificamente à área educacional, ambiental e de infraestrutura, pode também dificultar a obtenção dos resultados desejados. No entanto, tem-se consciência dessas limitações, e nos PTIs procurou-se apontar soluções nessas áreas, sem contudo deixar que sejam, na prática, as únicas priorizadas, ou partir do raciocínio de que primeiro elas devem ser organizadas para depois abordar aspectos de competitividade.

Esses riscos deverão ser enfrentados na implementação dos PTIs, e a consciência dessas limitações, a priori, poderá permitir ações que diminuam impactos desestruturadores de ações.

4. Uma Experiência em Pernambuco: O Promata.

A Zona da Mata de Pernambuco, mesmo enfrentando crises sucessivas, ainda tem, e tudo indica que continuará tendo por muito tempo, como atividade econômica predominante, a sucro alcooleira. Ao lado de condições extremamente favoráveis para a agricultura, no que diz respeito a solo e clima, conta com boa infra-estrutura de estradas, energia e telecomunicações, e desfruta de localização privilegiada em relação à Região Metropolitana do Recife.

Tais vantagens não têm impedido a Mesorregião de apresentar indicadores sociais preocupantes, como altas taxas de mortalidade infantil, desnutrição, altos índices de analfabetismo, de desemprego, e insegurança pública. O desmatamento, a poluição dos recursos hídricos, a equistossomose endêmica, a poluição do ar, o empobrecimento dos solos, complicam mais esse quadro.

Nos últimos anos, em virtude das oscilações de rentabilidade da cana-de-açúcar, alguma diversificação tem se verificado com atividades agrícolas como a fruticultura (banana, acerola, entre outras), tubérculos (inhame, batata-doce, macaxeira, mandioca), olericultura, aquíicultura, avicultura, bovino, ovino e suíno culturas, além do cultivo da seringueira, da pupunha e do bambu. Nos centros urbanos de maior porte como Vitória de Santo Antão, Goiana, Carpina, Palmares, Timbaúba e Escada, nota-se o crescimento de atividades comerciais e de serviços.

Partindo desse contexto, foi concebido e está sendo implantado pelo Governo do Estado de Pernambuco, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco - Promata, com investimento previsto de cento e cinquenta milhões de dólares, sendo noventa milhões financiados pelo BID e sessenta milhões como contrapartida estadual. Conforme veremos a seguir, o Promata trás aspectos inovadores, pelo menos em termos da metodologia adotada para o seu planejamento.

4.1 A Proposta

A concepção do Programa está centrada na idéia do desenvolvimento local sustentável, compreendido como um processo em que se busca a convergência entre a eficiência econômica, a equidade social e a conservação ambiental, através do planejamento participativo. Compreende a construção de espaços institucionais, que permitam a negociação coletiva de interesses dos diversos agentes sociais, notadamente daqueles que nunca tiveram voz e vez nos processos decisórios, que nortearam, ao longo dos séculos, os caminhos seguidos pela Mesorregião.

A opção metodológica escolhida supera as abordagens setoriais, através de uma visão holística sobre a realidade local, assim como não se contenta com a abordagem do desenvolvimento como um processo apenas endógeno de mobilização de forças, para as transformações desejadas, incorporando também, as variáveis que se originam no exterior ao território.

Nesse sentido, o Promata agrupou os quarenta e três municípios em dez territórios de desenvolvimento, incluindo um Território Piloto, constituídos da seguinte maneira:

Território Piloto: Municípios de Aliança, Buenos Aires, Nazaré da Mata, Tracunhaém e Vicência;

Território 1: Camutanga, Ferreiros, Macaparana e Timbauba;

Território 2: Condado, Goiana, Itambé e Itaquitanga;

Território 3: Carpina, Lagoa de Itaenga, Lagoa do Carro e Paudalho;

Território 4: Chã de Alegria, Glória do Goitá, Pombos e Vitória de Santo Antão;

Território 5: Amaragi, Chã Grande, Escada e Primavera.

Território6: Cortês, Gameleira, Joaquim Nabuco e Ribeirão.

Território7: Barreiros, Rio Formoso, São José da Coroa Grande, Serinhaem e Tamandaré.

Território8: Água Preta, Belém de Maria, Catende, Palmares e Xexéu.

Território 9: Jaqueira, Maraial, Quipapá e São Benedito do Sul.

Essa divisão territorial levou em consideração características naturais, sociais e econômicas, sinalizando a adoção da territorialidade como base de planejamento.

O Programa propõe como ponto de partida a modernização da gestão municipal, junto com o fortalecimento da sociedade civil local como meio e finalidade do Programa. A entrada do Promata no município pressupõe a assinatura de um termo de adesão, pelo prefeito, comprometendo-se este com as condições estabelecidas pelo Regulamento Operacional, que prevê inicialmente a formação e manutenção de um Núcleo de Supervisão Local (NSL), que serve de apoio operacional local à instância regional, Unidade Gestora do Programa (UGP).

O objetivo geral é de apoio ao Desenvolvimento Local Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco. Seus objetivos específicos são:

1) no âmbito do município: O fortalecimento da capacidade de gestão municipal, e promoção da participação da sociedade civil no processo de planejamento municipal e a melhoria da oferta e qualidade dos serviços básicos.

2) na região: Incentivo à diversificação econômica e o manejo sustentável dos recursos naturais.

Compreende os subprogramas:

- Melhoramento de Serviços Básicos, dividido em módulos de:
 1. Fortalecimento da Gestão Municipal e Organização Comunitária;
 2. Ações Sociais;
 3. Infra-estrutura
- Apoio à Diversificação Econômica
 1. Apoio a agronegócios;
 2. Validação, Difusão e Pesquisa Agropecuária;
 3. Apoio à Microempresa não agrícola
- Gestão e Proteção Ambientais
 1. Gestão Ambiental;
 2. Projetos Ambientais

O Órgão executor é a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social – Seplandes, do Estado de Pernambuco, através da Unidade de Gestão do Programa, que conta com o apoio de uma empresa de consultoria selecionada através de licitação, a ECOPLAN.

- A construção dos Planos de Investimento Municipais (PIM).

O Promata trabalhou inicialmente em cinco municípios do chamado território Piloto (Nazaré da Mata, Vicência, Buenos Aires, Tracunhaém e Aliança). Nesses municípios foi adquirida

experiência fundamental para a definição dos rumos do Programa. Algumas ações já estão sendo operacionalizadas, notadamente nas áreas de educação, saúde e infraestrutura.

Nos outros 38 municípios os trabalhos começaram com um grande esforço de mobilização e sensibilização, compreendendo a formação e instalação de fóruns municipais de desenvolvimento sustentável, para a elaboração do diagnóstico participativo do município. Este incluiu o levantamento dos problemas e potencialidades no contexto interno e das ameaças e oportunidades no âmbito externo ao município. Seguiu-se a construção de uma visão de futuro, que contém as aspirações da comunidade. Paralelamente, um grupo indicado pelo fórum fazia o levantamento da história do município, procurando entender no passado as raízes da situação atual, atividade que mobiliza a auto estima da população. Com o diagnóstico, história e visão de futuro como eixos, foram construídas opções estratégicas, programas e projetos que integram o Plano de Investimento Municipal. De maio a dezembro de 2003 se desenvolveu o processo de construção coletiva de 38 planos municipais de investimento.

Foram utilizados alguns instrumentos metodológicos, que facilitaram para os fóruns a tomada de decisões quanto à relevância dos problemas e potencialidades levantadas e à priorização dos projetos sugeridos, assegurando a participação e fortalecendo o fórum como espaço de negociação de interesses sociais.

O processo de mobilização, sensibilização e constituição dos fóruns foi facilitado por uma equipe de moderadores, ligados à Unidade Gestora do Programa-UGP. A construção do diagnóstico participativo e da fase propositiva da construção do PIM, além de contar com moderadores, contou com a assessoria e participação de um consórcio de consultoria (DIAGONAL/GTZ), selecionado por licitação, que assegurou uma equipe de consultores técnicos que apoiaram o processo e foram responsáveis pela sistematização dos resultados legitimados pela aprovação dos fóruns. Paralelamente a LOCUS Planejamento e Desenvolvimento Local, prestou apoio metodológico durante todo o trabalho de construção dos planos. Os projetos indicados pelos fóruns, foram transformados em fichas técnicas pelos técnicos do consórcio, com o acompanhamento das comissões gestoras locais. Essas fichas servirão de insumo para a elaboração de projetos executivos. Esse processo de planejamento participativo levou ao fortalecimento dos fóruns municipais de desenvolvimento e produziu 43 planos de desenvolvimento sustentável (incluindo os cinco municípios do Território Piloto), que ultrapassaram o âmbito do Promata, constituindo-se em pactos de desenvolvimento para os municípios da mesorregião.

4.2 Os desafios do PROMATA

O programa apresenta atualmente o saldo de ter conseguido mobilizar e sensibilizar um segmento importante da população da Zona da Mata, que, a despeito de toda uma herança de indiferença e/ou assistencialismo com que tem sido tratada pelos poderes públicos, acreditou e generosamente se dispôs a participar de um processo trabalhoso de construção dos Planos Municipais de Investimento-PIM.

Os projetos que foram escolhidos pelos fóruns, como prioritários, numa agregação preliminar apontam nas seguintes direções:

Educação:

-Melhoria, e ampliação da rede e do transporte escolar. Alfabetização de jovens e adultos (atividade já em implantação), ciclos avançados de aprendizagem e atendimento a crianças portadoras de necessidades especiais. Qualificação e fortalecimento institucional do sistema de ensino. Informatização, melhoria e implantação de pólos comunitários e escolas de informática. Intensificação da relação escola / comunidade.

Educação profissional. Valorização das manifestações culturais. Estradas vicinais.

Saúde:

-Capacitação dos trabalhadores, ampliação do quadro de profissionais e desenvolvimento institucional da rede. Tratamento do lixo hospitalar. Fortalecimento da estrutura de vigilância à saúde: epidemiológica e controle de doenças, vigilância sanitária, ambiental e imunização. Implementação das ações de educação, prevenção e recuperação da saúde bucal dos escolares. Educação popular em saúde e cidadania. Implantação de programas de atendimento: Saúde do adolescente, do trabalhador, do idoso, da mulher e saúde mental. Ampliação e modernização da infraestrutura física de atendimento. Estradas vicinais. Saneamento.

Meio Ambiente:

Estudos de viabilidade e implantação de unidades de proteção e conservação ambiental. Recuperação de lagoas, açudes, mangues, mata atlântica e ciliar, rios e orla marítima. Fortalecimento institucional da Gestão Ambiental. Desenvolvimento do Ecoturismo. Tratamento de resíduos sólidos: Plano e gerenciamento de coleta seletiva, unidades de triagem e reciclagem, aterros sanitários(consórcios). Educação ambiental. Saneamento.

Diversificação Econômica:

-Fortalecimento/Apoio/Capacitação/Treinamento para as organizações de produtores rurais e urbanos, em produção, comercialização e crédito. Acesso e titulação da terra para pequenos agricultores. Criação de centro de assistência técnica para agricultura familiar. Apoio à fruticultura

e ao processamento de frutas. Aumento da disponibilidade de água (açudes e poços). Organização de feiras livres. Produção e beneficiamento de hortaliças. Piscicultura em comunidades rurais. Estudos e pesquisas em atividades com potencial produtivo. Apoio à pesca artesanal. Pecuária: bovinocultura, caprinocultura, ovinocultura e galinha caipira. Capacitações voltadas para a geração de trabalho, emprego e renda. Apoio ao desenvolvimento do turismo e artesanato. Aproveitamento de outros produtos da cana: aguardente, açúcar mascavo, mel e rapadura. Estradas vicinais.

Uma parte desses projetos contará com recursos já disponibilizados pelo Promata para financiamento. Isso torna esse processo de planejamento participativo diferenciado da maioria dos outros programas desse tipo, que formulam as propostas, para depois tentar viabilizar os recursos financeiros para a efetivação das ações. Essa é uma vantagem evidente do Programa. Do total de US\$150 milhões, 80,6%, estão sendo destinados a Custos Diretos, compreendendo: Melhoramento de Serviços Básicos (53,7%) Diversificação Econômica (21,3%) e Proteção e Gestão Ambiental (5,6%). O restante dos recursos cobrirão Custos Financeiros (11,1%), Administração e Supervisão (6,0%) e Outros Custos (2,4%).

Os desafios mais importantes que se colocam diante do Promata são:

a) a capacidade de articular esses projetos do ponto de vista da:

- Integração entre áreas temáticas.

Os projetos de cada área temática perderão força se não estiverem sendo complementados pelos das demais (educação + saúde + meio ambiente + diversificação econômica). Não se pode menosprezar, também a dificuldade de compatibilizar, no tempo os diversos ritmos de implantação dos projetos ligados a cada área.

- Integração territorial.

Da mesma maneira perderão força, e poderão ter um impacto muito limitado no conjunto, já que os recursos são manifestamente pequenos para a magnitude da problemática a ser enfrentada, se não for considerada essa necessidade de articulação, tanto no que diz respeito à semelhanças culturais, que poderão ajudar a mobilizar importantes energias sociais, como no que diz respeito, por exemplo à existência de bacias hidrográficas que ultrapassam os limites de municípios e territórios de desenvolvimento, ou até mesmo da própria mesorregião, ou ainda potenciais produtivos, que se tratados adequadamente do ponto de vista territorial ganham novas dimensões e dinâmicas diferenciadas.

b) a construção da gestão participativa.

Esse é um desafio porque não existe tradição firmada de implantação de programas desse tipo com controle social efetivo. A favor conta, contudo, a experiência de planejamento participativo vivenciada pelos fóruns de desenvolvimento sustentável da Zona da Mata, que fornece a base inicial necessária para a construção de um processo de gestão participativa. As questões do acesso democrático às informações e a formação de competências locais deverão também ser enfrentadas, ente outras.

c) a construção da cultura empreendedora para a diversificação produtiva.

Este é um desafio particularmente difícil. Isso porque implica em fazer avançar um processo sustentável de diversificação econômica, numa região onde a dominação econômica, social e cultural da atividade sucroalcooleira, não tem deixado espaço para o desenvolvimento do empreendedorismo, essencial para o desenvolvimento de atividades competitivas, que possam assegurar essa sustentabilidade. O insucesso desse segmento poderá comprometer significativamente os resultados do Programa.

4.3 – Visão Crítica

A formulação e implementação do Promata até aqui já permitem extrair algumas lições relevantes. Uma delas, por exemplo, é o avanço da participação da comunidade quanto ao melhor entendimento de seus problemas, potencialidades, oportunidades e ameaças. A necessidade de discutir em conjunto com segmentos diferentes a formulação dos projetos também agrega valor ao capital social das comunidades envolvidas por contribuir para a maior consciência com relação às alternativas de maior impacto coletivo.

Por outro lado, a experiência do Promata também experimenta algumas limitações que cabe aqui apontar. Uma delas diz respeito ao próprio formato do Programa, que não contempla recursos financeiros para apoiar diretamente a diversificação econômica. Recorre-se nesse caso às linhas de crédito de bancos de desenvolvimento, como o BNB, cuja atuação no passado recente não tem tido uma imagem favorável entre os pequenos empreendedores.⁸ Além disso, a própria assistência técnica, indispensável para qualquer experiência mais ousada de diversificação

⁸ Note-se, entretanto, que o BNB vem modificando, a partir de 2003, sua política de crédito e isso poderá lhe fazer ter um papel mais ativo no desenvolvimento da mesorregião.

produtiva, deve, em parte, pelo menos, ser paga pelos produtores rurais, o que em certos casos dificulta o acesso a novas tecnologias e a práticas mais eficientes de cultivo.

Outro aspecto preocupante é o formato de gestão dos sistemas de saneamento básico, a serem implantados pelo Programa, que prevêem a manutenção desses sistemas pelos beneficiários. Tratando-se de pequenos aglomerados habitacionais na zona rural, com baixo nível médio de renda monetária, o trabalho de constituição dessas associações para a gestão desse sistema deverá enfrentar sérios riscos. Assim, torna-se necessária, antes de tudo, uma integração com outras ações do Programa (notadamente com a geração de renda associada ao segmento de Diversificação Econômica), de maneira a criar sinergia que vença a possível resistência inicial dessas populações em assumir o compromisso com nova despesa no seu apertado orçamento doméstico.

Mesmo com um notável avanço no processo de participação no planejamento, nota-se, entretanto, em alguns casos, a predominância de determinadas categorias, como pequenos produtores rurais, por exemplo, na constituição dos fóruns, o que por um lado representa uma melhora na participação dessa categoria nos rumos do desenvolvimento local, já que tradicionalmente tem tido pouca influência nessas decisões, por outro leva a problemas de sub-representatividade de outras categorias notadamente urbanas, que apresentaram maior resistência em aderir ao processo de sensibilização e mobilização. Assim, pode-se identificar nessa experiência de planejamento o caso apontado na seção 2 deste trabalho, ou seja, de uma abertura “dirigida” pelo grupo governante para a participação, onde a base mais ampla da sociedade termina não tendo o envolvimento que seria de esperar.

O segmento Educação de Jovens e Adultos (EJA), voltado para o enfrentamento das altas taxas de analfabetismo da Zona da Mata, tem enfrentado dificuldades na mobilização de alunos, para o preenchimento das vagas oferecidas, sendo apontadas diversas razões para tal comportamento. O desalento dos jovens diante das dificuldades para ascensão social, mesmo com melhoria do nível educacional⁹, a memória de outros Programas que associaram os cursos de alfabetização ao pagamento de bolsas, entre outras, estão entre tais razões. Tais dificuldades indicam a necessidade de se tratar o segmento EJA de forma rigorosamente integrada com os outros segmentos do Programa, ficando cada vez mais evidente que não se conseguirá bons resultados sem trabalhar a auto-estima e a afirmação da identidade cultural e social dessa população.

⁹ Menciona-se, inclusive, pessoas que concluíram o ensino médio e continuaram a desempenhar ocupações não qualificadas e mal remuneradas.

5. Conclusões

Pelo visto nas seções anteriores, o planejamento do desenvolvimento econômico vem sendo impulsionado por transformações nos anos mais recentes em decorrência de mudanças na estrutura produtiva, que, por sua vez, têm a ver com avanços tecnológicos e organizacionais, mas também com a maior participação da esfera política nas decisões alocativas. Esta maior participação vem sendo um dos elementos impulsionadores das instâncias locais e do desenvolvimento endógeno e contém também elementos dos modelos de produção pós-fordistas, onde se abre algum espaço para as pequenas e médias empresas e onde as aglomerações produtivas baseadas nas economias de escopo e de aglomeração exercem um importante papel.

Nesse contexto, a atuação governamental e o planejamento mudam de figura e passam a perseguir a criação de ambientes com vantagens competitivas coletivas, no que despontam as atenções com a infra-estrutura sócio-econômica, com a interação sinérgica dos agentes produtivos e com a disseminação de inovações. Ao mesmo tempo, passa-se também a experimentar o planejamento mais participativo, com a presença da dimensão técnica, porém com maior espaço para a dimensão política do planejamento. Com isso temos assistido um giro significativo da orientação do planejamento, saindo dos alvos anteriores de implantação de grandes projetos de investimento e da concessão de incentivos fiscais e financeiros, onde a sustentabilidade não era assegurada e os custos em geral eram elevados relativamente aos benefícios. Nessa nova lógica cabem as visões ligadas ao apoio aos *clusters* e ao desenvolvimento local. Lógica essa cujos suportes básicos e orientação principal ligam-se com as potencialidades de cada espaço produtivo e o reforço da competitividade do seu ambiente, bem como busca a compatibilização dos objetivos do crescimento, da equidade e da conservação ambiental, ou seja, do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, as experiências aqui trazidas à baila contém elementos desses novos enfoques do planejamento, que pelo relativo pioneirismo e caráter inovativo merecem realce, para que possamos melhor entendê-las e melhor encaminhá-las, após o debate e reflexão que o seu maior conhecimento poderá permitir.

No caso de Alagoas, partindo de uma visão de que nem sempre se encontram as condições objetivas para um imediato apoio a APLs, principalmente por que estes subentendem uma malha complexa de relações entre atores, não usuais em territórios de baixa densidade empresarial e reduzido dinamismo sócio econômico, procurou-se desenvolver uma metodologia de intervenção que associasse ações voltadas para o fortalecimento do protagonismo e incentivo ao empreendedorismo local, a ações que permitissem dar efetiva competitividade aos territórios.

A maior ênfase em uma ou outra direção dependerá do nível de estruturação social e econômica dos Territórios.

Nesse sentido, procurou-se promover nos territórios o surgimento de acordos ou pactos do setor produtivo, estrategicamente construídos com os atores relevantes, voltados para a elevação dos níveis de densidade empresarial, especialização produtiva e dinamismo econômico - social.

Como consequência, procurou-se favorecer a convergência das ações inter e intra-institucionais nos territórios produtivos, possibilitando aos atores dos mesmos maior capacidade de identificar, captar e gerir recursos, além de alcançar resultados a partir de suas vocações produtivas, dando suporte à formalização dos pactos ou acordos e à implementação das suas ações.

Pode-se sintetizar, como as principais ações que o projeto vem desenvolvendo, as seguintes:

- a) Fomento à constituição de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento dos setores produtivos a serem trabalhados nos territórios;
- b) Promoção da inclusão social através do empreendedorismo e apoio a atividades locais;
- c) Promoção do capital social nos territórios, através da difusão da cultura da cooperação e do empreendedorismo coletivo;
- d) Valorização da identidade cultural dos territórios;
- e) Promoção da cultura da inovação nos territórios (capacidade inovativa); através do incentivo à busca de informações e a criação de observatórios de experiências;
- f) Criação de novas oportunidades de negócio e elevação dos níveis de geração de ocupação produtiva e renda nos territórios;
- g) Estímulo à constituição dos Pactos Territoriais e de Projetos Técnicos de Investimento que permitam dar uma visão mais concreta e objetiva aos processos de desenvolvimento.

É evidente que tal postura enfatiza o econômico como fator de transformação social dos territórios. Embora apresente desafios concretos para sua implementação, inclusive para manter o perfil atual de mobilização dos atores, como foi salientado no texto, representa uma agenda concreta de projetos prioritários para o desenvolvimento estadual, e uma carteira de projetos estruturados para possíveis negociações.

No que diz respeito ao Promata, deve-se destacar que o mesmo está enfrentando o desafio de ser uma proposta de desenvolvimento sustentável para uma região que tradicionalmente foi tratada como um apêndice da atividade sucroalcooleira, sendo objeto de programas assistencialistas, que, de forma tópica, ajudavam a enfrentar o desemprego sazonal típico da cana de açúcar.

Mesmo assim, vale salientar que o Programa conseguiu mobilizar energia social, através de um processo de planejamento participativo, que conjugou decisões coletivas sobre os caminhos estratégicos para o desenvolvimento da região, com o suporte da assessoria técnica.

Trata-se, agora de manter o processo participativo, corrigindo suas falhas, e a visão sistêmica, sem perder a capacidade de execução rápida e eficiente. Enfrentar ao mesmo tempo a urgência de gerar transformações importantes do ponto de vista econômico, social e ambiental, na mesorregião e a sedução de gerar “obras de pedra e cal” ou ações sociais compensadoras, que se desarticuladas do processo de educação popular, que caracteriza o Programa, serão incorporadas à velha dinâmica da Zona da Mata, sem gerar as modificações esperadas. Integrar as ações reconhecendo o caráter educativo e formador de capital social do Promata, realizando tudo com mais trabalho e com o compromisso com a efetividade, parece ser o caminho.

Conforme pode ser visto das experiências acima, muito pode ser feito de novo em termos de planejamento regional/local mesmo diante das restrições contemporâneas à atuação estatal. Esta, por sua vez, continua tendo seu espaço e sentido e passa por aperfeiçoamentos, que ampliam sua aderência aos interesses mais amplos da população, mesmo que isso seja limitado pelos insuficientes recursos disponíveis aos programas que têm os pequenos produtores como alvo e pela própria reduzida capacidade de mobilização destes segmentos nas sociedades menos desenvolvidas. Essa limitada mobilização, certamente, emerge ainda como o ponto vulnerável dessas experiências, embora alguns avanços devam ser reconhecidos nos casos aqui analisados.

Referências Bibliográficas

- Almeida Manuel B. de, et al, 2003, Identificação de Aglomerações Produtivas: uma Proposta Metodológica para o Nordeste, Recife: IPSA/PIMES.
- Amaral Filho, Jair, 1999, A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional, em Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia-ANPEC, Belém.
- Amorim, Mônica A., 1998, “Clusters” como Estratégia de Desenvolvimento Industrial no Ceará, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.
- Becattini, G 1991 Italian industrial districts: problems and perspectives. In *International Studies of Management and Organisation*, 21: 83-90.
- Buarque, Sergio C. 1997, Desarrollo Sostenible – Metodologia de Planeamiento –(Experiencias del Nordeste de Brasil), San José da Costa Rica, BMZ/GTZ-IICA.
- Carvalho, C.P.O. “Novas Estratégias Competitivas para o novo ambiente Institucional. O caso do setor Sucroalcooleiro de Alagoas-1990/2001” in Shikida, P. F. e Moraes, M. ^a D (org) “ Agroindústria Canavieira no Brasil”, S. Paulo, Atlas, 2002, p.263-286
- Galvão, Olímpio A., 1998, Velhas e Novas Políticas de Desenvolvimento Regional à Luz dos Conceitos de Especialização Flexível e de Novos Espaços Industriais, Revista Econômica do Nordeste, vol. 29, número especial, julho.
- Miranda, Carlos et al, 1996, Planejando o Desenvolvimento Sustentável- a Experiência Recente do Nordeste, Brasília: IICA.
- Porter, M 1998 Clusters and the new Economics of competition. In *Harvard Business Review*, 77-90.