

POLICY PAPER

Nº 30, dezembro de 2002

Desenvolvimento Local e Sustentável

Sérgio Andréa

ILDES

C 03 - 00171

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

POLICY PAPER

Nº 30, dezembro de 2002

Desenvolvimento Local e Sustentável

Sérgio Andréa¹

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

¹ Sociólogo; pós-graduado (Planificação do Emprego e da Educação) pelo FEDES, Paris-França (1975 à 1977)
Atualmente exerce cargo comissionado junto à Prefeitura Municipal de Macapá (2002).

C 03 - 00171

Os Policy Papers representam as opiniões dos autores. Eles não implicam comentário ou interpretação da Friedrich Ebert Stiftung com respeito ao Brasil.

Este Policy Paper também está disponível na Internet - <http://www.fes.org.br>

Revisão de texto: *Luciane Alves*
Diagramação: *Grimaldo Lima*
Fotolito e Impressão: *Real Time Services Ltda*

APRESENTAÇÃO

Desde o início de 2001, a Fundação Friedrich Ebert/ILDES e o Instituto Pólis têm pesquisado os aspectos econômicos das experiências de desenvolvimento local. Com a colaboração de dezenas de estudiosos e pesquisadores, as duas instituições têm se dedicado a entender os alcances e limites econômicos dessas experiências. O propósito da pesquisa não é o de apenas sistematizar iniciativas locais, mas busca sobretudo promover plataformas de diálogos envolvendo atores governamentais e não governamentais, a fim de colaborar com os processos democráticos que visam incentivar o desenvolvimento local.

Ao longo desses dois anos, limitamos o escopo da pesquisa às experiências presentes nas regiões sul, sudeste e nordeste. As distâncias continentais do território brasileiro, e suas implicações operacionais, foram os principais fatores que influenciaram na delimitação do objeto estudado.

Entretanto, sabemos que nas demais regiões do Brasil existem experiências e políticas de desenvolvimento local ilustrativas de situações que podem ser replicadas em outras localidades ou, ao menos, podem servir de parâmetro para iniciativas existentes.

Com a intenção de incentivar o intercâmbio de saberes que não estão no universo de nossa pesquisa, por meio deste Policy Paper, damos espaço para a rica descrição de um programa de desenvolvimento sustentável implantado na região amazônica.

Ao contrário dos estudos apresentados nas publicações da pesquisa *Aspectos Econômicos das Experiências de Desenvolvimento Local*, o texto a seguir não se pautou por um roteiro previamente sugerido pela FES/Pólis. O autor, Sérgio Andréa, a partir de sua experiência de quase uma década como Secretário de Governo – primeiro, na cidade do Rio de Janeiro (Secretaria de Desenvolvimento Social)¹; em seguida, no Estado do Amapá (Casa Civil, Administração e Segurança Pública)² dialoga com os temas trabalhados pela pesquisa mas cria seu próprio meio para ressaltar os aspectos considerados relevantes na política desenvolvida no norte do país.

Com esta publicação, pretendemos contribuir para o melhor entendimento das possibilidades de desenvolvimento local existentes no Brasil. Nesse mesmo sentido, poderá ser percebido que desenvolvimento local e Amazônia não são incompatíveis, principalmente quando se tem como fundamento diretrizes que respeitem a sustentabilidade da região.

Cassio Luiz de França
Fundação Friedrich Ebert/ILDES

¹ Gestão do senador Saturnino Braga, foi responsável pelas políticas públicas nas áreas de favelas e loteamentos clandestinos e irregulares (1981-88).

² Entre 1996 e 2002, nas duas gestões do governador João Alberto Capiberibe.



SUMÁRIO

Antecedentes	7
1.1 Dificuldades de implementação do desenvolvimento local	7
2. Os desafios crescentes	8
3. Desenvolvimento local	8
3.1 Características mais comuns	8
3.2 Resultados	9
4. A experiência do Amapá: desenvolvimento local e sustentável	10
4.1 Integração não é subordinação	11
5. Limites e desafios da experiência de desenvolvimento sustentável no Amapá	17
Perfil	19
Bibliografia	20

1. ANTECEDENTES

No Brasil, pode-se afirmar que a prática do desenvolvimento local teve início com o movimento municipalista concebido por prefeitos e vereadores de diversas regiões que, em face das inúmeras carências de seus municípios, preocuparam-se com a constante falta de verbas.

A classe política, desde a década de 60 e mais fortemente a partir de 70, já colocava, no cenário regional e nacional, a necessidade de maior autonomia e recursos para os municípios, considerando uma questão hoje pacífica, de que é na cidade, na comunidade, que o(a) cidadão(ã) mora, trabalha, enfim vive, e tem suas necessidades supridas ou não. É também o local onde claramente se percebe e se acessa a representação do poder, expressa pelo prefeito e vereadores.

O movimento municipalista, sobretudo por meio das lideranças políticas locais, obtém certa visibilidade mas não consegue uma expressão política mais inovadora ou nitidamente progressista pois, com rapidez, o PMDB - único partido de oposição à época - e algumas lideranças assumem o mesmo discurso, reduzindo-o à plataforma eleitoral.

No entanto, um resultado importante, nesse sentido, vem com a Constituição de 1988 que, ao consolidar competências importantes na esfera municipal, dentre outras, nas áreas de saúde e de planejamento urbano, acaba por assegurar mais recursos obrigatórios da União e dos Estados para as municipalidades.

Outras variáveis, embora não sejam objeto desta análise, interferiram, na década da Constituinte (anos 80) e na seguinte, contribuindo para que fossem garantidos aos municípios, recursos tributários e orça-

mentários, definidos pela referida Constituição.

1.1 Dificuldades de implementação do desenvolvimento local

No campo dos obstáculos, deve ser destacado, entre outros:

- a) a herança da centralização do governo federal, não superada totalmente pela Constituição de 88, até por ser de natureza política e não formal e jurídica. A expressão dessa centralização mais visível são obras e investimentos de porte realizados sem a participação dos prefeitos e, em muitas situações, sem que os municípios obtivessem, com essas, ganhos reais para suas populações. Em muitos casos, pelo país afora, esses investimentos e obras federais apenas geraram maiores demandas e/ou contingentes populacionais para os municípios. Exemplo típico dessa consequência foram as construções de grandes barragens, reservatórios e usinas hidroelétricas que atraíram milhares de trabalhadores durante a construção e, com o término das obras, esses permaneceram nos municípios duplicando, às vezes, a população anteriormente residente, sem contrapartida dos governos federal ou estadual, para a manutenção dessa população migrante. Aqueles, por sua vez, não contribuíram para a geração de novos empregos e serviços públicos essenciais. Um complicador que acrescia nos casos das hidroelétricas era a construção de vilas ou mini-cidades, apartadas da sede do município local, muito confortáveis para engenheiros, técnicos e operários qualificados mas, com o fim das construções, tais áreas especiais transformavam-se em “elefantes brancos” para o gestor municipal que

não dispunha de recursos financeiros e humanos para a continuidade das estruturas herdadas.

- b) O endividamento dos estados, por insuficiência e/ou malversação de verba foi também fator de dificuldade para o gerenciamento dos municípios, uma vez que comprometia os repasses de recursos e a realização de obras e serviços. Sem falar da incompetência mais ou menos generalizada das lideranças municipais na administração dos recursos públicos, com práticas de clientelismo e inchaço da máquina pública.
- c) Ao mesmo tempo, cresceram as demandas e reivindicações da população dos municípios, pela pressão da crescente urbanização ocorrida em todas as regiões do país, conseqüência da falta de recursos, de atividades produtivas e de serviços que pudessem manter as pessoas nas zonas rurais ou em áreas urbanas de menor porte (cidades pequenas e médias).

2. OS DESAFIOS CRESCENTES

Ao lado das dificuldades, os municípios com mais recursos e, em algumas situações, por pressão dos diferentes movimentos sociais e também pela eleição de políticos mais competentes e comprometidos, deram início ou facilitaram ações relevantes de desenvolvimento local que têm crescido a partir da década de 80, consolidando-se na década seguinte.

A maior visibilidade do debate a partir dessa década tem sido estimulada por premiações de entidades nacionais e internacionais, além de estudos e reflexões sobre o tema que vem ganhando importância crescente entre entidades não governa-

mentais e segmentos de partidos e governos.

Desde logo precisamos distinguir o conceito de desenvolvimento local das práticas relativas ao desenvolvimento sustentável, tal como destacado a partir da Eco 92, realizada no Rio de Janeiro.

3. DESENVOLVIMENTO LOCAL

Preliminarmente, vamos analisar esse tema baseados na visão exposta em trabalho recente do Polis em que se identifica que “o alcance e limites destas experiências (...) carecem de avaliações e reflexões mais apuradas”. Partiremos da mesma premissa dos autores do referido estudo, considerando que os debates em torno da temática permitiram uma compreensão de desenvolvimento “associada a um processo de múltiplas dimensões, tornando os aspectos econômico, social, político, ambiental e cultural indissociáveis. Dessa forma, mesmo ao buscar concentrar-se nos aspectos econômicos do desenvolvimento local, foi necessário levar em conta também as demais dimensões.”²

3.1 Características mais comuns

As características mais comuns sobre as quais se desenvolveram as experiências de desenvolvimento local apresentam os seguintes aspectos relevantes:

- a) havia, de fato, nos municípios ou regiões, carência, crise e insucesso de iniciativas econômicas, políticas e mesmo sociais que, objetivamente, colocavam as pessoas em situações de grande dificuldade;

² FRANÇA (org.), 2002, p.5 e 6.

b) sempre existe a presença de uma liderança pessoal ou institucional que facilita, favorece e/ou impulsiona determinada iniciativa, tornando-a mais ampla e popular. Não está excluída, em algumas situações, a presença importante e indutora do poder público municipal, sendo porém mais freqüente as instituições não governamentais, tais como: igrejas, sindicatos, associações comunitárias e populares, organizações governamentais de apoio, instituições acadêmicas etc.

c) os participantes e sobretudo as lideranças tiveram algum conhecimento ou mantiveram contato com experiências bem sucedidas em outros locais.

Iniciativas locais de sucesso ocorrem com a participação da população.

Embora possam parecer óbvias, essas características indicam que o sucesso das iniciativas locais, governamentais ou não, deve-se, em grande medida, à capacidade de resposta com maior rapidez e agilidade face aos problemas, sem as intermináveis demoras e processos burocráticos tão comuns nos setores públicos. Destaque-se, também, a possibilidade efetiva de tomada de decisão pelos envolvidos nos diferentes programas, desenvolvendo neles um sentimento real de participação no processo de mudança.

3.2 Resultados

Os autores do estudo citado concluem que as experiências de desenvolvimento local "são bastante expressivas e possibilitaram melhoria nas condições de vida de diversas pessoas. Porém, os avanços obtidos ainda são insuficientes para caracterizarem uma alternativa ao modelo anterior"³.

³ Idem, p.9.

As demais conclusões referentes também às experiências de desenvolvimento local são as seguintes:

a) houve resistência ao modelo econômico e à política excludente da participação dos segmentos sociais médios, empobrecidos, assalariados e excluídos,

b) várias experiências, embora com avanços sociais importantes, não conseguiram transformações estruturais relativas ao desenvolvimento permanecendo, assim, o questionamento sobre o alcance e o sucesso econômico dos projetos;

c) outras delas confirmam a falsidade da dicotomia do alcance econômico separado do social.

Pode-se inferir que os resultados alcançados são mais positivos do que os autores apreendem de imediato em três aspectos básicos que alimentam e motivam para o crescimento das experiências e desenvolvimento de outras.

A primeira grande vantagem comum às diferentes experiências tem sido o aumento da renda para os envolvidos no projeto, tanto direta como indiretamente, na medida em que o alcance social e econômico vai muito além dos participantes e parceiros do empreendimento.

A segunda, como consequência natural da primeira, diz respeito à melhoria das condições de vida da população, criando possibilidades objetivas de maior utilização dos benefícios e do conforto básico necessário a todo cidadão.

Por último, destaca-se o aumento da organização social e política dos envolvidos, que sempre é superior ao que pudemos aferir objetivamente, em termos de participação nas reuniões sobre o projeto, na pro-

dução etc., pois está na raiz de transformações pessoais e sociais que melhoram a autoestima dos indivíduos, que se exercitam no ver-se, sentir-se e agir como cidadão.

Ainda que o local seja o espaço efetivo de ação dos diversos atores sociais, não devemos colocar um falso dilema entre a capacidade de transformação do local e a do global. O que se aprende com essas experiências, e deve ser incentivada sua multiplicação, é o fato de serem elas agentes privilegiados não para enfrentar o global - aqui entendido como o modelo de globalização, nos aspectos econômico, social, político e cultural - e sim para desenvolver uma estratégia que integre essas duas esferas, de modo que a vida, a produção e a organização social local não sejam esmagadas, enfim para que sobrevivam.

Para que a inevitável integração entre global e local não seja feita pela via da destruição ou da dominação, é fundamental que as experiências locais - desde as menores até formas de organização mais consolidadas, incluindo políticas públicas de gover-

As mudanças nas condições de vida da população local, propiciam novas e maiores conquistas.

nos municipais e/ou estaduais - desenvolvam seus projetos, instituindo metas e objetivos que façam a inserção no nível global positiva e favoravelmente

para as populações/comunidades das áreas mobilizadas (municípios e/ou regiões).

Outras questões levantadas pelos autores serão analisadas com maior profundidade como: as experiências de desenvolvimento local pretendem transformar a estrutura sócio-econômica da localidade? Pretendem a inserção não subordinada nas relações econômicas ou sua finalidade é circunscrita a uma política compensatória que não conteste a ordem econômica excludente em vigor?

A experiência do governo do Amapá, durante a gestão do então governador João Alberto Capiberibe, traz contribuições que permitem responder às questões formuladas.

4. A EXPERIÊNCIA DO AMAPÁ: DE ENVOLVIMENTO LOCAL E SUSTENTÁVEL

Do primoroso livro de Domingos Leonelli que analisa de forma ao mesmo tempo objetiva e emocionada a experiência de 7 anos e 3 meses do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Governo Capiberibe, no Estado do Amapá, destacamos, inicialmente, que não pode existir ingenuidade nas soluções locais ao contrariarem a lógica do capitalismo e da globalização.

O pensador alemão Altvater critica contundentemente o atual sistema capitalista quanto à possibilidade de conciliar o crescimento do capital com o desenvolvimento sustentável, possibilidade por ele comparada à "realização da quadratura do círculo"⁴.

O mesmo autor enfatiza que "os esforços de desenvolvimento no sul, objetivando a recuperação do atraso industrial invariavelmente acabam tendo como alvo um reforço da exploração dos recursos naturais e a exclusão dos socialmente menos favorecidos, mesmo quando as estratégias de desenvolvimento utilizam as tecnologias mais eficientes. Assim, eles desmentem as metas da justiça social e da sustentabilidade"⁵.

No entanto, admite ainda que há saídas regionais microeconômicas, por duas

⁴ LEONELLI, 2000, p. 28 e 29.

⁵ Idem.

vias. A primeira, "o melhor que poderia acontecer seria a transformação da conservação ambiental em novo conjunto de investimentos para o capital, produzindo, assim, os postos de trabalho que se perdem nos setores tradicionais". Já de acordo com a segunda via "é preciso haver coerência entre o sistema econômico e o sistema social. Nesta medida, os atores microeconômicos teriam condições de agir de modo adequado às restrições econômicas sistêmicas externas aos dados do mercado, sobretudo juros e câmbio, resultando daí um sistema econômico eficiente e competitivo"⁶.

O desenvolvimento sustentável é uma forma de inserção positiva na globalização.

Com base nessas e noutras referências teóricas, podemos acreditar que o governo do Amapá praticou o caminho do desenvolvimento sustentável,

no qual a economia, o saber e o poder locais articulados à preservação ambiental são capazes de uma inserção positiva na economia global.

Essa situação será concretamente possível na medida em que conseguirmos implementar no desenvolvimento local três premissas básicas do desenvolvimento sustentável: preservação ambiental, aumento da produção e equidade social.

Os itens apenas mencionados são detalhados de maneira associada, destacando-se, desde logo, que os mesmos devem ser executados integrada e simultaneamente, porém, ressalta-se ainda, que essas premissas são o resultado da política pública implementada no Amapá pelo governador João Alberto Capiberibe, eleito recentemente (outubro/2002), senador pelo Estado.

Embora as políticas e programas executados pelo governo não tenham sido completamente consolidados, deixaram marcos importantes a serem continuados e permitem a reflexão de uma experiência bem sucedida.

4.1 Integração não é subordinação

Para que a integração não seja feita via dominação, com a reprodução de métodos, processos, tecnologia, formas de organização e valores do(s) núcleo(s) centrais, é fundamental que a proposta de desenvolvimento local, para que seja sustentável, defina e pratique alguns pressupostos, dentre os quais, destacam-se:

A. Desenvolvimento local para ser sustentável não significa isolamento, auto-suficiência da(s) comunidade(s) e sim, deve representar efetivamente a preservação do meio ambiente e da biodiversidade. Todo projeto que destrua sua própria continuidade não pode ser aceito.

Nessa concepção, o governo do Amapá, nos dois períodos do governo Capiberibe, desenvolveu diversos projetos e ações no setor produtivo:

1) fortalecimento e incentivo para a formação de cooperativas de produção dos produtos da floresta, desenvolvendo a agroindústria. Um exemplo significativo desse tipo de iniciativa é a castanha do Brasil, na reserva do Iratapuru (município de Laranjal do Jarí), cujo projeto transformou radicalmente a vida dos castanheiros que, de meros coletores, passaram a vender os produtos. Antes, ocorria mais o escambo do que uma atividade comercial propriamente dita, entre o grande grupo de exportação paraense (Mutran) e membros da cooperativa responsável pela coleta, beneficiamento

⁶ Idem.

(in natura) e produção de biscoito e azeite do óleo da castanha, por meio de duas pequenas unidades industriais, sendo uma na área da coleta (unidade de beneficiamento) e outra na de produção do azeite e biscoito, no município do Laranjal do Jari. Em 7 anos, a mudança econômica - incluindo organização, tecnologia e gerenciamento do produto - social e cultural de uma situação quase escravista para sócios-proprietários da cooperativa que já exportou azeite de castanha engarrafado para a França, representa um avanço de décadas, possibilitando à comunidade local, a revisão de suas práticas e outros avanços.

2) estímulo à indústria moveleira por meio de duas iniciativas básicas: a primeira, referente à reunião de moveleiros dispersos como trabalhadores organizados em cooperativas, com estímulo ao aperfeiçoamento profissional e gerencial, incentivo ao financiamento por meio do Sebrae e da Agência de Fomento do Estado (Banco do Povo). Já a segunda vertente fundamental consolida a anterior por determinar a compra das carteiras escolares com especificações técnicas e a exigência de

A produção consolida o Desenvolvimento Sustentável.

uso da madeira, garantindo um mercado para a consolidação desse segmento.

A qualidade da produção tem melhorado bastante e já existem iniciativas importantes quanto ao *design* dos móveis produzidos. Muito colaborou nessa nova estética o Centro de Formação de Recursos Humanos (Ceforh), autarquia do governo do Estado, responsável pela formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos e dos setores organizados da sociedade civil, inclusive do setor produtivo. A referida autarquia proporcionou cursos e estágios, até fora do Estado, para os moveleiros, fornecendo

uma visão de desenho industrial e orientação para a redução do desperdício no uso da madeira.

Como ilustração das dificuldades políticas e econômicas de um projeto de desenvolvimento sustentável, transcrevo o embate político ocorrido entre os governos do Acre e do Amapá com o Ministério da Educação e o Banco Mundial, apresentado com clareza no já referido livro de Leonelli.

“Cenário da pequena-grande batalha política em que o desenvolvimento sustentável saiu-se vitorioso: Brasília, gabinete do ministro Paulo Renato Souza.

Pano de fundo invisível: conflito entre as regras da globalização, o desenvolvimento sustentável e a soberania nacional.

Personagens: ministro Paulo Renato; governadores João Alberto Capiberibe e Jorge Viana, do Amapá e do Acre, respectivamente; Tomás Tarquínio, chefe do escritório do governo do Amapá em Brasília e diretor do Fundescola do Ministério da Educação.

Trama: o que seria melhor para o Brasil, para o Amapá e para o mundo? Comprar carteiras escolares, financiadas pelo Banco Mundial, de empresa oriunda de um dos 145 países incluídos no plano de licitação internacional, obedecendo às especificações do Banco como ferro, compensado, fórmica, ou comprar as carteiras feitas com madeira de produtores locais, moveleiros do Amapá e do Acre? Para o Amapá, isso significaria o ingresso de 1,5 milhão de dólares. Porém, o que estava mesmo em jogo era o próprio modelo licitatório do Banco Mundial e a internacionalização das concorrências.

Pareceu a todos, num primeiro instante, que a posição do funcionário diretor do Fundescola seria intransponível. Seu argumento era aparentemente incontestável: “não me importa se a carteira é de madeira

ou de ferro. O que interessa é que seja mais barata”.

No entanto, o representante do governo do Estado do Amapá contestou, argumentando: “...o círculo produtivo, grosso modo, representa-se por insumos + trabalho + tecnologia + equipamentos + transporte. Alguns desses itens, especialmente o transporte, utilizam mais intensivamente recursos naturais e contribuem para o comprometimento da qualidade do ar, das águas, do solo e para o esgotamento e deterioração de recursos naturais. Defendeu ainda a posição de que “uma visão sustentável da sustentabilidade implica examinar possibilidades de ciclos produtivos e circulação dos produtos que reduzam a intensidade de utilização dos recursos naturais, de um lado, e de suas conseqüências em termos de poluição e comprometimento de recursos não-renováveis, de outro”.

Chegou-se, assim, de forma bastante clara, à primeira conclusão: a produção local diminui ou elimina o uso de alguns componentes do processo produtivo. Somente dispensando o transporte, já representaria menos poluição atmosférica, menos recursos energéticos e menores custos financeiros.

A opção por carteira de ferro ou de fórmica determinaria o uso de carvão, cujo componente enxofre é um dos poluentes atmosféricos, o que, por sua vez, representaria custos de despoluição e reposição de recursos naturais. Além disso, significaria a reparação dos malefícios à saúde humana e ao meio ambiente.

O argumento definitivamente favorável às carteiras de madeira foi que sua utilização se apresenta como energia solar transformada em biomassa e sua extração está rigorosamente controlada por um manejo florestal sustentável, baseado em zoneamento ecológico, regulado pela lei de

Biodiversidade e submetido ao Código Ambiental Estadual do Amapá.

O governador João Alberto Capiberibe entrou apenas na discussão política: “esse tipo de concorrência na qual se define desde o *design* até o material da confecção não interessa ao nosso modelo de desenvolvimento e se forem mantidas essas condições nós declinamos do financiamento”. Fundamentou sua posição demonstrando que a especificação do material contém favorecimentos a determinados tipos de empresas e a regiões possuidoras de metalurgias, por exemplo.

Os interesses locais podem mudar as regras da globalização.

Epílogo. o ministro da Educação retirou do edital a especificação do material e, com isso, os moveleiros do Amapá e do Acre poderão participar da concorrência pública internacional.

O destaque dado pela imprensa internacional ao episódio, considerado uma grande vitória do Amapá, explica-se por seu significado político mais profundo: as regras da globalização que se contrapõem aos interesses local e nacional e à sustentabilidade socioambiental podem ser, eventualmente, alteradas”⁷.

3) criação da Agência de Fomento – Banco do Povo – que alavancou negócios dos micro e pequenos produtores e prestadores de serviço, viabilizando empréstimos, sem burocracia, com prazos de carência que variam de 30 a 180 dias e com juros de 2,9 % ao mês, possibilitou, com dois anos e sete meses de funcionamento, a criação e manutenção de milhares de empregos.

⁷ Idem, p 178 a 180.

Constituída em 6 de abril de 2000, a Agência apresentou, até 30 de novembro de 2002, indicadores bastante positivos, tendo realizado, neste período, 7.252 empréstimos, totalizando 18.797.871 reais, com valor médio por empréstimo de 2.592 reais e com taxa de inadimplência de 2.45%.

A agência de Fomento firmou-se de fato como Banco do Povo, trabalhando com linha de crédito na faixa de 50 a 5 mil reais essencialmente para pessoa física ou por aval solidário com grupos de pelo menos três pessoas. Para pessoas jurídicas, com menor número de clientes, opera na linha de crédito de 5 a 50 mil reais. Os empréstimos são concedidos sem burocracia ou exigências de contrapartidas, como na maioria dos bancos, inclusive oficiais, e ainda tem-se orientação técnica e financeira para capital de giro ou investimentos que os pequenos empreendedores precisam realizar. Nesse contato permanente com os micro e pequenos empresários, o Banco do Povo facilita, no âmbito do governo ou de entidades parceiras, a comercialização de produtos e a execução de pequenos serviços, orientando para a realização de feiras, exposições, pequenos negócios e participação em processos licitatórios.

No cadastramento do futuro tomador para a concessão de empréstimos, obtém-se a informação se os recursos destinam-se à manutenção e/ou geração de novos empregos, chegando-se ao resultado expressivo, nesses dois anos e sete meses, de 12.268 empregos mantidos e criados.

O Banco do Povo tem sede em Macapá (capital do Amapá) e mantém dois postos avançados nos dois municípios que ficam nos limites geográficos do Estado: ao norte, o município do Oiapoque e ao sul, o de Laranjal do Jarí, sendo ambos, ao lado do município de Santana, os de maior população e atividade econômica.

Para efetivar seu trabalho, o Banco dispõe de 32 funcionários, já incluídos os diretores, e quinze estagiários, evidenciando uma estrutura simplificada e bastante operacional. Sua criação sucedeu a uma grosseira intervenção do Banco Central, em 1998, contra o Banco Estadual, na época devedor de onze milhões de reais, quantia evidentemente irrisória, se não fosse a má vontade dos gestores federais e a intenção política de esmagar o governador Capiberibe no ano eleitoral, em que o mesmo era candidato a reeleição.

Pela luta política, capacidade de resistência e competência da equipe de governo, liderada pelo próprio governador, foi superado o grande prejuízo político, financeiro e social da extinção do Banco Estadual e foi criada a Agência de Fomento em questão, que redundou numa das experiências mais exitosas do governo.

Numa contundente avaliação sobre o caso do Banco Estadual, Leonelli expressa com clareza o ocorrido:

“o episódio da liquidação extrajudicial do BANAP, motivado por uma fraude não consumada, por intervenção do próprio governador Capiberibe que, aliás, foi quem tomou a iniciativa de comunicar os fatos ao Banco Central, é bem típica desse estilo. Numa atitude arrogante e desproporcional à situação, o senhor Gustavo Franco, presidente do BC, ordenou a liquidação, quando poderia ter realizado uma intervenção com o mesmo efeito em termos de segurança financeira, mas permitindo aos 500 mil correntistas do Banco do Estado do Amapá continuarem movimentando seus ativos.

A prova do caráter político da decisão e a demonstração da covardia do gesto truculento, foi o tratamento dado logo depois aos bancos Marka e Fontecidam. Ar-

rogante com o bem público, mas submisso aos interesses privados, a tecnocracia do Banco Central passou, de uma só vez, 1,5 bilhão de reais aos dois bancos privados oriundos, como muitos outros, dessa inexplicável promiscuidade entre os setores público e privado, em que, num dia, se pode ser diretor do Banco Central e, no outro, diretor de um banco privado. Receberam o socorro pela mesma alegação usada para liquidação do BANAP: segurança do sistema financeiro. Só que a dívida do BANAP era – pasmem – de apenas 11 milhões de reais.

Capiberibe define bem a dimensão da injustiça: “o dinheiro entregue aos dois bancos privados (Marka e Fontecidam) em um só dia seria suficiente para dotar os ex-territórios de toda a infra-estrutura necessária para criar condições de vida digna para todos os seus habitantes: energia, transportes, saneamento para mais de 1 milhão de pessoas, ou ainda para construir 4 mil quilômetros de uma estrada asfaltada transitável do Oiapoque ao Chui”⁸

Além dessas iniciativas mais expressivas (agroindústrias da castanha, indústria moveleira e o Banco do Povo) podemos registrar os empreendimentos na área da pesca, ecoturismo, artesanato e suporte tecnológico do Instituto de Estudos e Pesquisas do Amapá (IEPA), autarquia do governo do Estado, valorizada e enormemente desenvolvida no governo Capiberibe, que desenvolve pesquisas e projetos de apoio ao setor produtivo.

O IEPA, no laboratório de geoprocessamento, elaborou o

Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) que registra, com precisão, em cartas geográficas na escala de 1.000.000, as diferentes áreas do Estado, com avaliação do potencial de recursos naturais, desempenho socioeconômico e ocupação territorial. Essas cartas possibilitam uma análise integrada dos recursos naturais e as condições socioeconômicas, possibilitando um plano de ocupação do espaço verdadeiramente sustentável

Também está em curso um sistema de monitoramento dos setores costeiros estuarino e atlântico, que permite o acompanhamento e planejamento socioeconômico e ambiental da costa amapaense.

Outro suporte fundamental à política de desenvolvimento sustentável e que representou grande avanço na legislação de proteção ambiental foi o projeto de lei apresentado pela Deputada Estadual Janete Capiberibe (PSB), aprovado pela assembleia legislativa e sancionado pelo governador Capiberibe. A lei 0388 de 10/12/97, que dispõe sobre os instrumentos de controle do acesso à biodiversidade do Estado do Amapá e outras providências, representou a consolidação de um projeto em nível local e a inovação em nível nacional. Na referida legislação, estão definidos além do objeto maior de preservação da diversidade, a integridade e a utilização sustentável dos recursos genéticos, também o controle da pesquisa. A lei estabelece ainda atribuições institucionais, formas de acesso aos recursos genéticos, desenvolvimento e transfe-

A pesquisa aplicada a serviço do Desenvolvimento Sustentável.

⁸ Idem p. 98

rência de tecnologia e sanções administrativas para quem descumprir o previsto.

B. Um projeto socialmente justo deve promover a equidade social. Na visão do programa de desenvolvimento sustentável o social é parte da economia e esta é fruto de decisão política, o que significa além da geração de emprego e renda, a incorporação da população local desde as etapas iniciais do projeto até a efetiva implantação do mesmo. As comunidades locais não podem ser expulsas da área, segregadas, mal remuneradas e incorporadas em condições subalternas. Para tanto, as transformações da base produtiva têm que significar melhoria para a vida do município, com implantação de infra-estrutura (luz, água, esgoto, estradas) bem como, serviços de educação, lazer, cultura e saúde.

Os novos projetos desenvolvidos e incentivados pelo Estado respondem sempre à questão: promove a equidade social?, pois de nada vale ampliar a produção e a riqueza, se a mesma não for adequadamente distribuída e inclusiva do ponto de vista da comunidade. Isso ocorreu com as atividades econômicas na área da pesca, ecoturismo, agroindústria, movelaria etc.

Foram também desenvolvidos programas compensatórios para as populações de baixa renda, com ênfase na bolsa família cidadã concedida a quase 10 mil famílias, com a condição de manterem, com aproveitamento, seus filhos na escola e também participarem de projetos sociais nas suas comunidades.

Os projetos de descentralização administrativa e financeira destacam-se pois colocam sob o controle comunitário, os recursos financeiros para a execução de pequenas obras e serviços, como os conselhos comunitários de escola ou postos de saúde,

os quais definiam previamente as prioridades que deveriam ser atendidas com os recursos disponíveis. O sistema de caixa escolar e caixas saúde nos hospitais, além dos postos de saúde são exemplos que muito contribuíram para melhoria e rapidez no atendimento às demandas da comunidade, além de reduzirem custos de execução pela própria população e/ou pequenas empresas, fortalecendo sobremaneira o controle popular sobre o dinheiro público.

C. Por fim está, seguramente, o aspecto mais importante por consolidar as variáveis simultâneas do programa de desenvolvimento sustentável (crescimento econômico, uso adequado da biodiversidade e promoção da equidade social) que é o aprofundamento e enraizamento de valores solidários e éticos. Essa é a questão básica, sem a qual nenhum projeto ou política pública será bem sucedida, na medida em que remete ao que desejamos atingir mais profundamente e aos nossos sentimentos, nossa motivação, a maneira como agimos, nosso respeito pelos outros (pela comunidade e companheiros de trabalho), nossa forma de organização, o processo de tomada de decisão e apropriação do que é produzido, seja através do trabalho assalariado, de cooperativa, empreendimento público, organização não governamental ou formas mistas.

Cimentada a solidariedade e a cooperação, com base em princípios éticos, caminhar-se-á para a superação do capitalismo e para a construção de organizações sociais, econômicas e políticas mais solidárias. Esse sonho depende do que o engajamento de cada um empreender desde o aqui e agora.

5. LIMITES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO AMAPÁ

As dificuldades e limites das experiências de desenvolvimento local, suscitadas pelo estudo do Polis, ficam ampliados quando se avaliam os resultados e problemas da experiência de desenvolvimento sustentável do Amapá.

Mais do que nunca valem os questionamentos propostos sobre o ponto de vista do desenvolvimento sustentável quanto a transformação da estrutura socioeconômica da localidade; a inserção não subordinada das relações econômicas ou quanto à lógica da ordem econômica excludente.

Os projetos em curso no Estado e as transformações da base produtiva, já descritas, bem como a análise de todos os indicadores sociais, econômicos e ambientais indicam que o Amapá, sob a política pública do desenvolvimento sustentável, respondeu positivamente tendo crescido e ao mesmo tempo melhorado as condições de vida de sua população. Segundo a Secretaria de Estado de Planejamento, o PIB do Amapá passou de 1 271.000.000 dólares, em 1994; para 2.152.085.000 dólares em 1997. A renda per capita também saiu de 4.004 dólares para 5.356 dólares entre os mesmos anos, apesar do imenso incremento populacional. As receitas próprias saltaram de 2.501.000,00, em 1994; para 19.700.000,00, em 1998, e o ICMS passou de 19 milhões para 67,7 milhões, em 1999.

No estudo sobre a experiência do Amapá, Leonelli destacou que "uma dimensão mais universal da luta pelo desenvolvimento sustentável no Amapá é a tradução para a prática daquilo que já é consensual entre economistas: nem tudo é econômico

e o capital não é o único indutor do processo, embora seja indispensável. A decisão governamental de reorganizar setores econômicos como o extrativismo, por exemplo, e a obsessão pela agregação de valor à biodiversidade e todas as possibilidades produtivas existentes no Amapá também significam uma inovação, por mais modesta que pareça, no acervo de pensamento sobre a revolução brasileira. Contrário senso, a experiência Icomi na Serra do Navio e também o projeto Jari comprovam cristalina e inequivocamente que investimentos capitalistas isolados, sem controle e sem submissão a um projeto mais amplo, não produzem, por si, o desenvolvimento

A experiência da Icomi e do projeto Jari comprovaram que o investimento capitalista predatório não produz desenvolvimento.

socioeconômico de uma região e deixam, na verdade, buracos econômicos, sociais e físicos. Seriam por assim dizer a contra revolução no âmbito da economia local"⁹.

O mesmo autor, embora reconheça dificuldades, expressa seu otimismo no sucesso da experiência: "os princípios da sustentabilidade - respeito aos limites do patrimônio natural, exploração natural da biodiversidade com agregação de valor a seus produtos, equidade social, respeito à diversidade cultural e étnica, viabilidade econômica - podem até implicar redução da velocidade de certas formas predatórias de crescimento econômico, mas não devem passar a impressão de um freio desestimulante à economia, à industrializa-

⁹ Idem p. 129.

**A agregação de valor
a produção é a saída
econômica-social
para a região.**

ção. Ao contrário, o estabelecimento de regras claras de sustentabilidade devem significar a abertura de novos horizontes e caminhos para o crescimento da economia, a retomada dos investimentos e a ampliação dos negócios, da renda e do emprego. Infelizmente, no Amapá, essa é uma questão ainda não resolvida, talvez nem equacionada politicamente. As cicatrizes da insustentabilidade de experiências como Jari e Icomi ainda não se fecharam”¹⁰.

A consolidação do programa de desenvolvimento dar-se-á se houver continuidade, ao menos parcial, do projeto de de-

envolvimento sustentável, prometida pelo próximo governo (considerando a derrota eleitoral, ainda no 1º turno, do candidato que defendia claramente a continuidade da política de desenvolvimento sustentável), com outros apoios e parcerias dos governos da região amazônica, com a mobilização de todos os seguimentos beneficiados pela política implantada e com a necessária compreensão do novo governo federal, reorientando os projetos e financiamentos para uma lógica diferente, que agregue valor à produção, mas que preserve a riqueza da nossa biodiversidade e, sobretudo, inclua toda a população na produção e nos benefícios de um crescimento sustentável da Amazônia.

¹⁰ idem p. 132.

Perfil

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT

A “Friedrich Ebert Stiftung” (FES) é a mais antiga fundação política da Alemanha, fundada em 1925 sob o ideário da social democracia alemã (SPD) e representada no Brasil desde 1976. Por muitos anos, foi aqui conhecida como ILDES (Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social). A fundação atua em cerca de 90 países por meio de sua “Divisão de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”, realizando atividades com parcerias locais e internacionais nos campos político, econômico e social. O objetivo da FES é contribuir para o fortalecimento e desenvolvimento da democracia nos países em que está representada.

Temas do trabalho de cooperação da FES no Brasil:

Políticas públicas;

Fortalecimento e modernização das estruturas sindicais;

Promoção do desenvolvimento econômico local;

Federalismo e reforma do Estado;

Participação política das juventudes

Todos esses temas são trabalhados sob a perspectiva da construção de uma sociedade mais inclusiva e participativa, com igualdade entre os gêneros e promoção dos direitos humanos.

Nossos parceiros:

Partidos políticos, sindicatos, instituições governamentais, universidades, centros de pesquisa, ONGs e organismos internacionais.

Trabalhamos com:

- Construção de plataformas de diálogo entre diferentes atores sociais em torno de temas que contribuam para o desenvolvimento da democracia;
- Elaboração, execução e apoio a projetos dentro do nosso universo temático;
- Publicações;
- Apoio organizacional e planejamento participativo a instituições parceiras.



Bibliografia

FRANÇA, Cassio Luiz de;

VAZ, José Carlos;

SILVA, Ivan Prado (org.) – Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local. São Paulo: Instituto Polis, 2002 (Publicações Polis,40).

LEONELLI, Domingos – Uma Sustentável Revolução na Floresta. São Paulo: Viramundo, dezembro 2000.

CAPIBERIBE, Janete – Da proteção e acesso à biodiversidade no Amapá. Editora da Assembléia Legislativa do Amapá, 1999.

Nossas publicações

Série Policy Paper

Nº 1, 1993 - O Brasil precisa de um Banco Central independente? Opções e problemas.

Barbara Fritz

Nº 2, 1993 - Premissas para a Reforma Constitucional. *Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio*

Nº 3, 1993 - Regulamentação do Capital Estrangeiro no Brasil: Subsídios para a Reforma Constitucional.

Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio

Nº 4, 1993 - Educação Brasileira: Consertos e Remendos.

Claudio de Moura Castro

Nº 5, 1993 - A Reestruturação da Indústria Brasileira. Situação Atual, Opções, Recomendações.

Rogério Valle

Nº 6, 1993 - Sistema de Inovação e Modernização Tecnológica.

Cláudio Frischtak, com colaboração de Sergio Thompson Flores

Nº 7, 1993 - Existe um Estado Pós-Fordista? Reforma e Funções do Estado Brasileiro no Novo Paradigma.

José Luis da Costa Fiori

Nº 8, 1994 - Política Econômica e Distribuição de Renda no Brasil: Uma Agenda para os Anos 90.

André Urani.

Nº 9, 1994 - Notas sobre Políticas de Emprego e Mercado de Trabalho no Brasil.

Edward J. Amadeo

Nº 10, 1994 - Inserção do Brasil no Comércio Mundial e Competitividade de suas Exportações: Problemas e Opções.

Jorge Chami Batista

Nº 11, 1994 - A Transformação Competitiva do Complexo Eletrônico Brasileiro: Análise e Estratégia de Ação.

Claudio Frischtak

Nº 12, 1994 - Negociações Coletivas e Relações Industriais no Brasil: Temas e Propostas.

Edward J. Amadeo

Nº 13, 1995 - Formação Profissional: Teses a partir das Experiências Alemã e Japonesa.

Walter Georg

Nº 14, 1995 - A Indústria Automobilística no Brasil: Desempenho, Estratégias e Opções de Política Industrial.

José Roberto Ferro

Nº 15, 1995 - Seguridade Social no Brasil: uma Proposta de Reforma.

Francisco E. Barreto de Oliveira e

Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 16, 1995 - Encargos Trabalhistas, Emprego e Informalidade no Brasil.

Edward J. Amadeo

Nº 17, 1995 - Diretrizes para a Política Social.

Francisco E. Barreto de Oliveira e

Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 18, 1996 - Pequenas Empresas: problemas estruturais e recomendações de política.

Edward J. Amadeo

Nº 19, 1996 - Ambiente Econômico e Resposta Empresarial: o ajuste da indústria brasileira nos anos 90.

Paulo Fernando Fleury

Nossas publicações

Série Policy Paper

Nº 20, 1996 - ISO 9000.

José Augusto Fernandes

Nº 21, 1997 - Pobreza no Brasil: quatro questões básicas.

*Ricardo Barros, José Márcio Camargo,
Rosane Mendonça*

Nº 22, 1998 - Responsabilidade individual e responsabilidade coletiva - Exemplos internacionais de política social e salarial.

Andreas Esche

Nº 23, 1999 - Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil: Além da política industrial e da terceirização da culpa.

Jörg Meyer-Stamer

Nº 24, 1999 - Tribunais do Trabalho na República Federal da Alemanha.

Wolfgang Däubler

Nº 25, 1999 - Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos locais de trabalho no Brasil - Obstáculos e desafios.

José Francisco Siqueira Neto

Nº 26, 2000 - Internet no Brasil: o acesso para todos é possível?

Carlos A. Afonso

Nº 27, 2001 - Principais Aspectos Jurídicos da Reforma Trabalhista no Cone Sul.

Mauro de Azevedo Menezes

Nº 28, 2001 - Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Clusters, Política de Localização e Competitividade Sistêmica

Jörg Meyer-Stamer

Nº 29, 2002 - Internet: a quem cabe a gestão da infra-estrutura?

Carlos Alberto Afonso

ILDES

Av. Paulista, 2001 - 13º andar - conjunto 1313
01311-031 - São Paulo - SP - Brasil
Fone: (11) 3253-8090 - Fax: (11) 3253-3131
e-mail: ildes@fes.org.br - <http://www.fes.org.br>