

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED MEDAMERICA

EXPERIENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL EN EUROPA Y AMERICA LATINA

TALLER I: ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y DESARROLLO: UN NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO SUSTENIBLE TRAS LA CUMBRE DE COPENHAGUE, 1997.

Ponente I: Silvana Parente (Brasil)

Tema: La Construcción Social de Los Mercados: Desarrollo Local y Microfinanzas como Mecanismos de Mercado para Combatir La Pobreza

Sumário:

- A revisão dos conceitos de pobreza e desenvolvimento
- A relevância da dimensão territorial no desenvolvimento
- O significado do território local como ator de desenvolvimento
- A estratégia de desenvolvimento local em países em desenvolvimento
- A metodologia do Projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local no Brasil
- A construção Social dos Mercados
- Microfinanças e a construção social do mercado financeiro

Resumo da Apresentação

O ponto central da minha apresentação é propor para os participantes deste Seminário e desta Rede uma discussão sobre uma lógica diferenciada de desenvolvimento humano sustentável através da **construção social dos mercados**, a partir do enfoque do território local. Não quero perder tempo com diagnósticos sobre os processos de reestruturação produtiva mundial e de globalização e seus impactos nos países em desenvolvimento, diante do modelo neoliberal preconizado pela comunidade financeira internacional. Quero apenas aproveitar esse debate para revisar, em primeiro lugar, os conceitos de pobreza e desenvolvimento sob um novo paradigma de desenvolvimento sustentável.

Pobreza não é apenas um problema econômico de falta de crescimento, insuficiência de renda e escassez de bens. Pobreza não é apenas a falta de oferta eficiente e suficiente de serviços estatais. Pobreza não é apenas a discriminação por normas sociais, valores e práticas excludentes. Pobreza é tudo isso junto e muito mais. Pobreza é a falta de capacidade de desenvolver potencialidades e aproveitar oportunidades (Amartya Sen).

Desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico nem decorrência natural do crescimento econômico. Desenvolvimento é mudança social (alterações no capital humano e social). Desenvolvimento é mudança política (alterações nos padrões de organização e nos modos de regulação das sociedades). Desenvolvimento é o desenvolvimento das

pessoas, de todas as pessoas, das que estão vivas hoje e das que viverão amanhã (ONU).

Segundo, temos que revisar o papel da dimensão territorial no desenvolvimento. O processo de reestruturação produtiva mundial (em busca de eficiência e ganhos de produtividade) bem como o processo de globalização (com a abertura econômica e busca de competitividade) ao tempo em que desestruturam e ameaçam sistemas produtivos locais, contraditoriamente vieram reforçar a relevância do nível local no desenvolvimento. Parece existir um consenso entre economistas, sociólogos, cientistas políticos e estudiosos da área de tecnologia, educadores etc, de que a reestruturação produtiva mundial e a globalização deram uma nova importância à dimensão territorial no processo de desenvolvimento. A busca de competitividade sistêmica e dinâmica, a busca de maior eficiência nas políticas públicas, a busca de avanços na democracia e cidadania, tudo isso se pratica e vivencia no nível local.

Terceiro, o significado de território, todavia, não se limita a um espaço físico (que tem a ver com a distância e custos de produção), nem a uma divisão político-administrativa histórica de uma municipalidade. Território é um espaço socialmente organizado e, portanto, inclui seus atores reais tais como gestores públicos, atores empresariais e atores da sociedade civil e suas formas de organização. (Francisco Albuquerque).

Nesse sentido é que os países em desenvolvimento e com reestruturação produtiva tardia (como América Latina) enfrentam os desafios de reestruturar seus sistemas produtivos locais e ao mesmo tempo combater a pobreza e o grande “gap” social. Por isso que defendemos uma estratégia de desenvolvimento local em contraponto a políticas centralizadas e dirigidas para a integração e eficiência ao lado de políticas sociais compensatórias.

Qual a consequência desta nova forma de ver e interpretar os conceitos de pobreza, desenvolvimento e dimensão territorial? Isso significa que temos que incluir os pobres nos mercados? Como? ampliando suas capacidades e oportunidades para serem demandantes e ofertantes.; vê-los e tratá-los como ativos de desenvolvimento, atores protagonistas e não meros objetos indesejáveis ou restritores do desenvolvimento.

Qual é a solução? Não há receitas prontas nem genéricas como as preconizadas pelos organismos financeiros internacionais. Minha tese é a de que temos que trabalhar a **construção social dos mercados a partir do enfoque do território local**. É preciso compreender que ao lado da economia mais dinâmica e fluxos internacionais, existem outros circuitos de geração de trabalho e renda e consumo, como é o caso da agricultura familiar, microempresas formais e informais e suas organizações e redes que produzem e consomem em mercados locais e regionais. A fortaleza das economias locais não depende apenas da percentagem de suas exportações, mas do grau de articulação e de eficiência produtiva interna de seus sistemas produtivos e mercados locais. A viabilização desses segmentos passa portanto pela **construção social dos mercados**.

Quando digo construção social dos mercados me refiro ao **mercado de trabalho, de bens e serviços e ao mercado financeiro** de forma territorializada nos níveis locais.. Quero dizer trabalhar a reestruturação dos sistemas produtivos locais aí incluídas a economia do auto-

consumo e a economia informal, onde estão a maioria das pessoas pobres. Pela lógica atual do mercado, pobre não é consumidor (não tem preferências) não é recursos humanos (quando muito é mão-de-obra explorada) no mercado de trabalho e não é cliente no mercado financeiro (pois não tem capacidade de poupar nem de tomar emprestado).

Além disso, a reestruturação dos sistemas produtivos locais depende **de políticas territorializadas baseadas na formação do capital humano e social e na construção de novas institucionalidades** que ao mesmo tempo em que garanta uma nova relação entre o estado e a sociedade também permita a oferta de serviços inovadores de apoio à matriz produtiva local composta basicamente de micro e pequenas empresas. (Tania Zapata). Daí porque a estratégia de desenvolvimento local promove iniciativas de geração de trabalho e renda que incluam a camada mais pobre da população, de forma mais consistente e sustentável que políticas assistencialistas e compensatórias mantenedoras de uma cadeia de subordinação vertical de favores e dependência.

Isso significa investir na capacitação não convencional dos recursos humanos, a partir da recuperação da auto-estima e promoção da sua capacidade empreendedora. E tudo isso só é possível mediante a criação de espaços de participação que gerem empoderamento da população, sobretudo os mais excluídos. A isso chamamos em espanhol **“concertacion político-institucional”**. Trata-se de fóruns, comitês e organização de grupos de interesse, onde o território passa a funcionar como um grande ambiente-oficina de organização e capacitação para o desenvolvimento. Isso seria trabalhar o lado da **demanda**.

Ocorre que a viabilização das idéias, sonhos e projetos de desenvolvimento dependem também da estruturação da **oferta**, introdução de inovações e novas formas de organização empresarial que dependem da oferta de serviços inovadores, tais como programas de capacitação específica para a matriz produtiva local, sistemas de informação e de apoio à comercialização, assistência técnica e desenvolvimento tecnológico para os segmentos que incluam os pobres e pequenas infra-estruturas (água, energia, habitação). A isso chamamos **“construccion de nuevas institucionalidades”**. Trata-se de agências locais de desenvolvimento, balcões de serviços empresariais, centros de capacitação e de tecnologias sociais, redes de informação. São novas institucionalidade que passam a trabalhar no nível intermediário e se articular com outros níveis. São baseadas na parceria governamental-privada. Diferentemente de agências de desenvolvimento nos países desenvolvidos, essas novas institucionalidades nos países em desenvolvimento devem ter dois grandes papéis: garantir a representatividade das camadas mais pobres e do segmento microempresarial, mediante a gestão dos acordos e compromissos e, articular ou prestar serviços técnicos especializados que apoiem a viabilização dos sistemas produtivos locais, sobretudo das micro e pequenas empresas.

No Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), está trabalhando essa estratégia de desenvolvimento local em 20 territórios de diferentes tipologias, envolvendo 60 municipalidades e várias entidades parceiras. Gostaria de apresentar rapidamente a metodologia utilizada por esse programa:

1. articulação institucional inicial em torno da importância de se trabalhar o

- desenvolvimento local. (formação de parcerias e identificação de lideranças locais)
2. Diagnóstico sistêmico e participativo (conhecimento socializado da realidade local e formação de equipes técnicas no nível local)
 3. Oficinas de capacitação para o desenvolvimento comunitário e organizacional (mobilização das comunidades, construção da identidade e espaços de participação e resgate da auto-estima e empoderamento)
 4. Oficinas de capacitação para o desenvolvimento produtivo (visão de futuro, potencialidades e estratégias para viabilização dos sistemas produtivos locais, organização/cooperação empresarial e levantamento das necessidades de capacitação específica)
 5. Oficinas de capacitação para o desenvolvimento institucional (capacitação e instrumentalização das administrações municipais para o desenvolvimento local e gestão social)
 6. Apoio na construção de novas institucionalidades (estruturação de foruns, comitês, agências de desenvolvimento local e organizações de microcrédito etc).

Por fim quero falar do tema mercado financeiro, desenvolvimento local e combate a pobreza, ou seja a abordagem das microfinanças. No Brasil, cerca de 70% da população não tem acesso a serviços bancários. Em se tratando de microempresas com até 4 empregados, esse percentual chega a 95%. Minha análise será baseada em tres constatações: a) os bancos privados não se interessam pelo segmento microempresarial porque sua percepção é a de que este segmento é de alto risco, inviável economicamente e de altos custos de transação para os bancos; b) os bancos públicos, por pressões de seus governos, matém programas especiais para a microempresas, inclusive com elevados subsídios, mas que não chegam ao público mais pobre, sobretudo ao segmento informal. Em geral têm elevados custos e não utilizam metodologias adequadas para trabalhar com clientes pobres, e não respeitam a autonomia e independência de suas decisões empresariais; e c) as ONGs, são poucas, pequenas e pontuais. Não tem escala nem eficiência operativa para garantir maiores impactos no desenvolvimento, e dependem de doações de terceiros.

Então a saída também será **a construção social do mercado financeiro**, a partir das experiências bem sucedidas na Ásia e América Latina, por meio de três caminhos: a) ONGs se especializando e profissionalizando em microcrédito, de forma a alavancar fundos do mercado financeiro; b) bancos privados e/ou públicos em articulação com ONGs e governos, abrindo carteiras especializadas de microcrédito e poupança popular e c) cooperativas de crédito, mobilizando poupança local e recursos públicos e privados para prestar serviços financeiros para os mais pobres.

O exemplo das microfinanças é bem claro quanto à idéia **de construção social dos mercados**. Deve-se trabalhar a demanda (a sensibilização e o empoderamento das comunidades para uma nova cultura creditícia, não clientelista, não assistencialista), onde os agentes da comunidade vão ser capacitados para serem agentes de crédito, dentro de uma nova institucionalidade que se está construindo. Mediante um processo de articulação político-institucional, a nova institucionalidade recebe apoio técnico e financeiro para desenvolver programas de crédito e serviços financeiros mais adequados à matriz produtiva local, onde o princípio da sustentabilidade compatibiliza os interesses dos clientes (camada

da população de baixa renda), funcionários e gerentes (oriundos e capacitados na própria comunidade), parceiros (governos locais) e fornecedores de capital (mercado financeiro, fundos governamentais e fundos privados de responsabilidade social). No Brasil, O BNDES mantém programa de apoio técnico e financeiro a iniciativas da sociedade civil que estão praticando o microcrédito, com vistas a construção de canais de crédito alternativos. Bancos públicos, órgão de capacitação e cooperativas de crédito também começam a experimentar a abordagem das microfinanças.

Por fim, gostaria de alertar que, tanto a academia, quanto a comunidade financeira internacional estão meio que fora deste debate, como também, no interior dos governos nacionais essa temática é muito marginal e ainda tratada como política social compensatória. Todas essas iniciativas no Brasil e na América Latina precisam ser ampliadas, fortalecidas, sobretudo avaliadas e colocadas no centro de uma agenda política como alternativa própria de desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Essa temática tem sido discutida no fórum social mundial (em Porto Alegre) como forma de chamar atenção internacional e formar redes mundiais que promovam a construção de um novo caminho de desenvolvimento humano sustentável.