

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)**

---

**CONSÓRCIOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO:  
OS MERCADOS REGIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**PROYECTO CEPAL/GTZ "DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y  
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA"**

Santiago, Chile, 2000

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1982  
14 de marzo de 2000

ORIGINAL: PORTUGUÉS

---

CEPAL  
Comisión Económicas para América Latina y el Caribe

**CONSÓRCIOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO:  
OS MERCADOS REGIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

*\*/ Este documento foi preparado âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, pelo Sr. Franklin Dias Coelho, profesor Dr. do Mestrado de Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil. As opiniões expressadas neste documento, que não foi sometido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade do autor, podendo não coincidir com aas da Organização.*

00-3-227

## SÚMARIO

|   |    |
|---|----|
| <b>RESUMO EXECUTIVO</b> .....   | 1  |
| <b>I. INTRODUÇÃO</b> .....  | 3  |
| <b>II. A FORMAÇÃO DOS MERCADOS REGIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA PERIODIZAÇÃO POSSÍVEL</b> ..... | 5  |
| 1. Fase 1: A formação do mercovale e a cooperação entre municípios .....                                  | 6  |
| 2. Fase 2: Estratégias empresariais e a gestão da marca.....  | 9  |
| 3. Fase 3: Pacto territorial e os consórcios regionais de desenvolvimento .....                           | 15 |
| <b>III. O TERRITÓRIO E A REGIONALIZAÇÃO FLEXÍVEL</b> .....  | 19 |
| 1. Cooperação e competitividade no território .....   | 19 |
| 2. Sustentabilidade institucional- a gestão pública estratégica.....                                      | 20 |
| 3. A posição estratégica do Estado do Rio de Janeiro.....   | 23 |
| 4. As regiões e os territórios .....  | 24 |
| 5. A Região Noroeste.....   | 30 |
| 6. O Merconoroeste .....  | 32 |
| <b>IV. ALIANÇA E COOPERAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA</b> .....   | 37 |
| 1. Os territórios e cadeias produtivas .....  | 38 |
| 2. Competitividade sistêmica e a ambiência produtiva .....  | 39 |
| 3. A rede del de análise das cadeias produtivas .....   | 42 |
| 4. A indústria de pedras decorativas de Santo Antônio de Pádua .....                                      | 44 |
| 4.1. <i>Uma breve caracterização das empresas da indústria de pedras decorativas</i> .....                | 45 |
| 4.2. <i>O processo de extração e beneficiamento das pedras decorativas</i> .....                          | 45 |
| 4.3. <i>Avaliação estratégica da cadeia produtiva da indústria de pedras decorativas</i> .....            | 45 |
| 4.4. <i>As ações de melhoria</i> .....  | 46 |
| 4.5. <i>Os resultados obtidos com o novo processo</i> .....   | 49 |
| <b>V. DESCENTRALIZAÇÃO E INSTRUMENTOS</b> .....   | 51 |
| 1. Descentralização e o cenário fiscal do Estado.....   | 51 |
| 2. O desafio: O orçamento participativo estadual .....  | 57 |
| 3. Os consórcios regionais de desenvolvimento e os pactos territoriais .....                              | 59 |
| 4. A democratização do acesso ao mercado e os serviços especializados .....                               | 60 |
| 5. Os modelos de microcrédito .....   | 62 |

|  |    |
|--|----|
| <b>VI. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> ..... | 67 |
| <b>NOTAS</b> .....                                 | 69 |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....                          | 71 |
| <b>ANEXOS</b> .....                                | 73 |

## RESUMO EXECUTIVO

A experiência dos Mercados Regionais iniciou seu projeto em 1993 através de uma ação de constituição de redes e de uma ação estratégica de desenvolvimento econômico local. Alguns elementos foram determinantes na estruturação deste projeto: novo papel do município como promotor do desenvolvimento econômico local e a constituição de redes estratégicas de desenvolvimento econômico local.

Este caminho se pauta por alguns pressupostos metodológicos: não há modelos fechados para o processo de desenvolvimento local na medida em que trabalha com a especificidade de territórios com distintas culturas, vida econômica e característica de ação pró-ativa dos atores sociais; a aplicação dos módulos se realiza como estratégias de desenvolvimento, que concebe vários focos de propagação, constituindo-se num novo estilo de promoção do desenvolvimento econômico; trabalhamos com módulos flexíveis na implementação deste projeto, considerando que a constituição de ambiente produtivo inovador tem determinações pautadas por perfis econômicos locais e estratégias diferenciadas dos atores locais; aprender fazendo de forma participativa e com a integração dos atores sociais através das redes.

Estes pressupostos metodológicos se articula a uma dimensão territorial de política. Alguns aspectos marcam esta política pública territorial:

- **política descentralizada:** articula distintos territórios aos quais se integram políticas setoriais;
- **horizontalidade:** políticas orientadas para criar oportunidades para os empreendimentos, articuladas com os distintos atores locais;
- **seletividade:** segundo os diferentes perfis produtivos de cada território;
- **redes territoriais:** pensa a economia como um conjunto de territórios e não só como setores econômicos.

Estes eixos de intervenção de uma política pública territorial reiteram um conceito de produção do território no qual os atores sociais se interagem com o lugar na construção de um ambiente inovador, criativo e gerador de uma nova institucionalidade promotora do desenvolvimento econômico local.

Fugindo a armadilhas que opõem o Estado ao mercado, a política de desenvolvimento econômico local preconiza uma noção de esfera pública como espaço de concertação e de estabelecimento de co-responsabilidades com o objetivo de garantir uma maior sustentabilidade

política institucional, transparência de ações, e governabilidade em um projeto que trabalha com atores com diferentes estratégias de intervenção.

O desafio está na integralidade das ações, na capacidade de consolidar um sistema público territorializado capaz de estimular e desenvolver este ambiente produtivo em determinado território e, ao mesmo tempo, estabelecer elos com o mercado. Dentro desta concepção, a agência surge como instrumento de uma política pública territorial capaz de dar sustentação e alimentar este ambiente produtivo local. As agências são instrumentos de uma ambiência construída e de uma ação efetiva de cooperação dos atores. Deste modo só a partir de toda a ação consorciada e concertada dos atores sociais, e não antes, é que devem ser implementadas as agências de desenvolvimento.

## I. INTRODUÇÃO

Ao identificar as experiências mais significativas no Brasil, consideramos três modalidades de ação local considerando alguns aspectos básicos que os diferenciavam:

- A primeira modalidade representa um desdobramento modernizador de formas de atuação mais tradicionais na área urbanística ou política-administrativa.
- A segunda modalidade refere-se aquelas experiências que vêm ancoradas em programas de geração de trabalho e renda.
- Uma terceira modalidade são experiências de constituição de redes de desenvolvimento econômico local.

Indicamos a terceira modalidade como aquela que estava mais próxima ao que definíamos como experiências de desenvolvimento econômico local pela presença de elementos constituintes como: a existência de redes econômicas, formas de integração horizontal e vertical de cadeias produtivas, parcerias entre atores público e privados, serviços especializados para microempreendedores e a institucionalidade desta ambiência produtiva.

Deste modo, consideramos o desenvolvimento econômico local como a constituição de uma ambiência produtiva inovadora, na qual se desenvolvem e se institucionalizam formas de cooperação e integração das cadeias produtivas e das redes econômicas e sociais, de tal modo que amplie as oportunidades locais, gere trabalho e renda, atraia novos negócios e crie condições para um desenvolvimento humano sustentável.

Dentre estas experiências, identificamos naquelas que têm trabalhado com uma concepção de redes de desenvolvimento econômico local as seguintes características:

- a maioria das experiências surgiram no início da década de 90;
- poder local tem sido o grande ator estratégico na promoção das experiências;
- não houve, no âmbito das políticas públicas federais, ações que representem um efetivo esforço de imprimir centralidade articuladora de ações;
- deve-se ressaltar a reduzida participação dos segmentos empresariais locais;
- presença de uma visão setorial das iniciativas locais, ainda que viabilizadas através de uma integração horizontal de atores sociais;
- caráter fragmentado das experiências, disperso pelo território, embora ocorra uma multiplicidade de iniciativas em curso no país;
- não há modelos rígidos de desenvolvimento econômico local;
- um aspecto que marca estas experiências é o respeito às características locais como algo que deve ser perseguido desde o início;

- a importância da concepção de redes econômicas e sociais para o êxito das iniciativas;
- há a necessidade de trabalhar os processos de aprendizagem produtiva;
- as experiências de comercialização baseada na organização da oferta, esbarra nos limites de uma ação isolada, na maioria das vezes pontual e sem uma estratégia de integração com o mercado;
- a relação mais orgânica do governo local com o espaço econômico lhe confere o papel de agente de desenvolvimento.

Para aprofundar esta análise inicial escolhemos a experiência do Estado do Rio de Janeiro de formação de mercados regionais.

## II. A FORMAÇÃO DOS MERCADOS REGIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA PERIODIZAÇÃO POSSÍVEL

O estudo de uma experiência deve, necessariamente, extrapolá-la e buscar identificar quais os aspectos que podem ser generalizados e universalizados. No caso da experiência do Rio de Janeiro, ao lado da experiência como Santo André, Banco do Nordeste e a de Santa Catarina, constituem uma mudança conceitual e prática na ação pública de desenvolvimento econômico local. O fato da experiência do Rio de Janeiro já se desenvolver desde 1993 permite identificar o papel dos atores e trabalhar a periodização tomando por base uma mudança de cenários na construção de uma ambiência inovadora e produtiva.

Esta periodização tem seu ponto de inflexão na relação entre atores públicos/ privados e seu grau de cooperação. Por iniciar-se num período de intensificação da guerra fiscal, principalmente pela decisão da Volkswagen de instalar no país uma fábrica mundial de caminhões, foi marcada por uma ação de atores públicos municipais que se articularam localmente para se contraporem a competição interestadual em torno de benefícios fiscais.

Sem a presença de governo estadual, governos municipais criaram um fórum de secretários municipais na região do médio Paraíba. Sem a presença do Estado criaram um marca pública de um mercado regional (MERCOVALE) que significava a constituição de um mercado regional na região do Vale do Paraíba. Apoiados nesta região pelo SEBRAE,<sup>1</sup> IBAM<sup>2</sup> e pela FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, constitui-se numa marca que expandiu-se para outras regiões, formando outras regiões-mercados no interior do Estado do Rio de Janeiro (quadro 1).

A partir do grau de cooperação e das relações entre atores públicos e privados podemos identificar três períodos nesta formação de mercados regionais do Estado do Rio de Janeiro:

- **Fase 1. A formação do mercovale e a cooperação entre municípios** {1994 a 1995): a cooperação entre municípios no sentido de construção de uma marca pública de uma ambiência produtiva - a formação do Mercovale estimula mercados regionais.
- **Fase 2. Estratégias empresariais e a gestão da marca** (1996 a 1998): estratégias empresariais e políticas transformam a marca regional em marketing de empresa ou político eleitoral.
- **Fase 3. Pactos territoriais e os consórcios regionais de desenvolvimento** (1999, a gestão pública da marca e os consórcios regionais de desenvolvimento).

### QUADRO 1

A formação dos mercados regionais acompanhou as regiões de governo. Primeiro o mercovale, na região do Médio Vale do Paraíba. Posteriormente, surgem o mercoserra e o mercolago, na região serrana e na região da baixada litorânea, esta última mais conhecida como região dos lagos. E mais recentemente o Merconoroeste e o mercobaixada, nas regiões do noroeste fluminense e da região metropolitana.



#### 1. Fase 1: A formação do mercovale e a cooperação entre municípios

A noção de local tem gerado um debate conceitual que parece enveredar por um círculo vicioso na medida em que o local pode ser um país, uma região ou uma comunidade. Este caminho de construção de um conceito político-institucional do local acaba por perder de vista que o local é uma noção relativa ao global. Uma noção relativa que expressa uma estratégia frente aos efeitos perversos da reestruturação produtiva e da globalização.

O desenvolvimento local expressa uma estratégia territorial diante do impacto de fragmentação econômica e socio-espacial gerada pelas novas rede e fluxos econômicos que surgem nesta transição para um regime de acumulação e de um modo de regulação flexível.

O desenvolvimento local se constitui numa estratégia territorial que se contrapõe a visões de crescimento econômico mais tradicionais centradas principalmente em setores econômicos de ponta. Como centro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento e como noção relativa ao global, o local engloba distintas territorialidades, ou seja, distintas ambiências produtivas e institucionais que exigirão processos específicos de articulação de atores e de construção de identidades.

Deste modo, o local expressa distintas territorialidades: o município, a região ou o país na perspectiva de resgate de suas fronteiras históricas, econômicas e culturais. Em nossa experiência trata-se de combinar três níveis de territorialidades: a região, o município e as comunidades produtivas. Este foi um dos primeiros desafios na constituição dos mercados regionais.

O surgimento de mercados regionais expressa estes dois aspectos do local, o resgate de sua identidade e a contratendência a desterritorialização do processo de globalização. Enquanto resgate de sua identidade, o MERCOWALE -mercado do vale do Paraíba- constituiu-se como uma reação ao processo de causalção circular<sup>3</sup> em função de um processo estrutural de concentração territorial -tanto em termos econômicos como populacional e de recursos de poder político- em torno da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

Como produto da concentração da população e de eleitores na Região metropolitana, os antigos barões do café e do açúcar,<sup>4</sup> com domicílios eleitorais no interior e vida mundana na cidade, perderam poder para as lideranças políticas que cresceram com o trabalhismo e o udenismo,<sup>5</sup> expressão do crescimento urbano quer pelo lado das classes trabalhadores quer como expressão de uma classe média urbana.

A comparação das taxas de crescimento geométrico da população nas Regiões do Estado e na Região Metropolitana indica, no período de 1940 a 1960 um intenso crescimento desta última, só acompanhado pela Região do Médio Paraíba que já naquele período se destaca como região com concentração de grandes indústrias metalúrgicas. Em termos percentuais, em 1996, a população da região metropolitana representava 76% da população total do Estado.

Esta hiperconcentração territorial e política da Região Metropolitana consolida uma realidade do Estado em que as outras regiões se encontravam sem capacidade de influenciar a ação governamental, com atores desarticulados territorialmente, mantendo uma relação de clientela política menor com o governo do Estado e sem encadeamentos produtivos que dessem sustentabilidade a um projeto de desenvolvimento humano.

Ao lado deste desequilíbrio territorial e de estagnação econômica do interior, desenvolve o cenário de uma competição na oferta de benefícios fiscais para atração de grandes empresas. Os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente, entraram num leilão de benefícios

característico das guerras fiscais. Como uma reação a esta guerra fiscal, os Secretários Municipais de Planejamento da Região do Médio Paraíba iniciaram uma série de contatos para troca de experiência e informação que resultou no "Fórum de Secretários de Planejamento".<sup>6</sup>

Este momento de integração entre Secretários de Planejamento gerou tanto uma sinergia como uma atração por esta ambiência institucional constituída pela existência do Fórum. A primeira ação de integração realizada foi a elaboração coletiva de uma legislação de Impostos sobre serviços (ISS) na qual foi materializada uma visão equilibrada de diferenciação dos índices percentuais cobrados, considerando critérios de tamanho da população, arrecadação e PIB municipal.

Esta ação que já expressava uma mudança significativa na cultura corporativa e fechada das ações municipais na região, acabou não se efetivando por dificuldades políticas de aprovação na Câmara de Vereadores do Município de Volta Redonda, expressando a falta de articulação local com o poder legislativo.

Apesar desta ação integrada dos 12 municípios da região, não havia por parte dos Secretários Municipais um desenho institucional a se perseguido ou uma visão estratégica comum, gerando de distintas estratégias territoriais.

E importante registrar que neste primeiro momento há uma oferta de assessoria e consultores que de algum modo é um dos elementos constitutivos da construção de redes e de uma ambiência produtiva e sobre as quais não se tem debatido muito. Inicialmente, com a presença do projeto Fundação Friedrich Ebert (FES)/ Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)/ Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) de dar suporte a um processo de construção coletiva a partir da capacitação e, posteriormente, a oferta da Andersen Consulting de apoiar o Planejamento Estratégico da Região.

A experiência do Mercovale, nesta primeira fase, no qual após a constituição do Fórum de Secretários a continuidade deu-se com a proposta da Andersen Consulting de Planejamento estratégico, mostra como fatores de identidades territoriais intangíveis são determinantes na construção desta cooperação territorial.

Neste sentido, podemos identificar um contexto no qual uma região por sua posição estratégica,<sup>7</sup> quer em termos de logística de uma área portuária, quer por se situar entre dois grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro, quer pelos recursos tecnológicos e humanos disponíveis nos municípios, transformou-se naquele momento num foco de reestruturação produtiva com profundos impactos territoriais.

Sintetizava a Região do Médio Vale do Paraíba as tensões entre o global e o local. Transformado em espaço-síntese, demonstra toda a dimensão de competitividade do território e de quanto a informação se colocou como uma dimensão estratégica de regulação. A competição em torno de distintas visões de marketing do território se confrontaram. Duas estratégias se desenharam: o marketing público e o marketing empresarial do território.

| <b>FATOR</b>                | <b>MARKETING PÚBLICO</b>   | <b>MARKETING EMPRESARIAL</b>   |
|-----------------------------|--|--|
| <b>Tipo de Cooperação</b>   | Cooperação integrada a uma estratégia da região                              | Cooperação com subordinação a uma estratégia da empresa                  |
| <b>Gestão da Informação</b> | democratização da informação permite a ação autônoma dos atores territoriais | controle das informações impõe um ator mediador entre mercados regionais |
| <b>Papel do Estado</b>      | estado é o elemento facilitador da integração                                | estado facilita a privatização de uma marca pública                      |
| <b>Gestão da Marca</b>      | gestão estratégica de estado além do horizonte de uma ação de governo        | apropriação da marca dificulta integração e cooperação                   |

A fala dos atores é contundente no sentido de expressar estes dois caminhos que se constituem em duas estratégias de desenvolvimento econômico local: uma pública e outra mais empresarial. Estes dois caminhos estão aqui registrados.

Em termos de um projeto de desenvolvimento local, no qual as relações de cooperação ainda estavam se estabelecendo, a ausência de um centro coesionador e difusor de uma cultura de cooperação se constituiu na principal fator de não constituição de uma institucionalização do projeto.

## **2. Fase 2: Estratégias empresariais e a gestão da marca**

A partir da experiência do Mercovale incentivar-se-á a constituição de experiências semelhantes em outras regiões, como a experiência do MERCOSERRA. A experiência do MERCOSERRA nasceu, em 1996, de uma iniciativa de Associação dos Municípios da Região e seu protocolo de intenções foi lançado na sede regional da Federação das Indústrias. Aproveitando a iniciativa do Mercovale, o mercoserra surge como uma ação de municípios locais frente a uma cidade polo -Friburgo- na qual começava a se dinamizar o setor de confecção de roupa íntima.<sup>8</sup>

Tanto o MERCOSERRA como o MERCOVALE geraram disputas em torno da gestão da marca. No caso do MERCOSERRA ela acabou sendo assumida e patenteada como marca de uma empresa de comercialização de produtos da região. Mas a experiência mais rica continuará sendo a do MERCOVALE.

Após a criação do “Fórum de Secretários de Planejamento”, onde, iniciaram uma série de contatos para troca de informações e experiências, posteriormente, foi cunhada a expressão “Mercovale”, entendida como a integração dos municípios da região em prol de objetivos comuns visando seu desenvolvimento econômico e social sustentado.

É neste contexto que as relações entre cooperação e competitividade se mostram tênues. Podemos identificar vários níveis de cooperação e competitividade em termos de desenvolvimento econômico local:

| <b>TIPOLOGIA DA COOPERAÇÃO</b>                       | <b>DIMENSÃO ECONÔMICA</b>  | <b>DIMENSÃO TERRITORIAL</b>  |
|--|--|--|
| <b>Cooperação nas relações de trabalho</b>           | formas associativas de organização da produção   | No interior do espaço de produção ou no mesmo em determinado território no qual se articula o processo produtivo, centrado principalmente em relações solidárias no âmbito de um determinado processo de trabalho.   |
| <b>Cooperação nas condições de produção</b>          | Cooperação na formação de redes de fornecedores de uma empresa, na compra de matéria prima, no desenvolvimento tecnológico ou na rede de comercialização articulada com a cadeia produtiva | Cooperação no mesmo território no qual está inserido determinado cluster. Tem uma característica local de construção de uma ambiência produtiva, envolvendo mais outros atores e uma sustentação institucional local através da construção de identidade e de instrumentos como a agência de desenvolvimento |
| <b>Cooperação no interior das cadeias produtivas</b> | Encadeamentos produtivos atuando sobre os pontos de estrangulamentos inovação dos produtos, integração de ramos produtivos ou uma logística mais complexa                                  | Tem uma dimensão regional e está ligada a construção de formas de cooperação institucionais capazes de viabilizar uma integração da cadeia produtiva e com o mercado externo   |

Estas três dimensões de cooperação envolvem também um campo de competitividade em torno das relações de mediação entre a ambiência produtiva e a economia globalizada, permitindo encadeamentos distintos a partir do olhar do ator que se coloca neste papel. A visão hoje do marketing público, incorporando a metodologia de planejamento estratégico da cidade ou região, incorpora diferentes estratégias de atração de investimentos e sua articulação com potencialidades locais. Estas estratégias estão ligadas aos cenários trabalhados em termos de competitividade. A visão de marketing público identificado enquanto venda do local é apenas uma delas. E foi a oferta feita pela Andersen Consulting.

O fato de ser uma região estratégica, situada entre dois grandes centros urbanos nacionais (Rio de Janeiro e São Paulo ) e ter uma infra-estrutura logística capaz de atrair grandes empresas, acabou por gerar uma competição em torno da marca Mercovale. Em setembro de 1995, a Andersen Consulting apresentou uma proposta de Plano Estratégico de Desenvolvimento do Mercovale.

Esta proposta gerou um debate entre os principais atores que naquele momento constituíam um núcleo diretor da proposta: os secretários municipais de planejamento, Andersen Consulting, os perfeitos e as grandes empresas da Região. De um lado os secretários de planejamento e os prefeitos procurando uma sustentabilidade institucional. De outro, as relações de mercado e as possibilidades de atração de empresas que o planejamento estratégico permitiria a Andersen Consulting ser o principal intermediário. Estas não necessariamente significam visões antagônicas e poderiam ser negociadas. Faltou contudo um poder moderador. A falta deste poder moderador acabou por inviabilizar um processo negocial no ano de 1996.

Em 1997, apesar da instalação da montadora de caminhões da Volkswagen em Resende, em 1996, a implantação de uma montadora de veículos da Peugeot em Porto Real e a própria atuação pontual do Fórum de Secretários de Planejamento a situação da região não havia se alterado concretamente. Em Volta Redonda, ainda neste cenário, a CSN continuou seu processo de ajustes para maior competitividade no mercado, que se traduzia, para os trabalhadores, em mais demissões.

A crise nas finanças dos municípios –onde as receitas correntes mal atendiam as despesas com custeio de pessoal– inviabilizava recursos para investimentos na melhoria da qualidade de vida daqueles que habitam nos municípios.

Nesse contexto, foi criada a Assessoria Especial para Desenvolvimento e Integração Regional da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, que aceitou o diagnóstico dos consultores técnicos ligados ao Andersen Consulting, que assessoravam o Fórum de Secretários de Planejamento desde 1995, da necessidade da “elaboração de um “Plano Estratégico Regional”, fundamentado na participação ativa da sociedade civil organizada, do poder público e da iniciativa privada, direcionado segundo as seguintes premissas:

- i) o desenvolvimento econômico exige recursos acima dos disponíveis localmente;
- ii) a procura por estes recursos é grande, criando competição e exigindo uma postura pró-ativa para sua atração;
- iii) atrair, reter e multiplicar investimentos neste ambiente competitivo pressupõe planejamento, avaliação de prioridades e articulação entre agentes públicos e privados;
- iv) a articulação entre municípios com vocações e ofertas complementares representa vantagem competitiva fundamental, criando massa crítica e oferta atrativa para os investidores”.<sup>9</sup>

O projeto Mercovale significou a proposta de implantação do primeiro bloco de desenvolvimento municipal da América Latina, que tem por objetivo o mercado de integração e desenvolvimento conjunto da região proposto pelos prefeitos dos 12 municípios que a compõem.

De acordo com Paulo Cesar Baltazar da Nóbrega,<sup>10</sup> Coordenador do Mercovale, “trata-se de um projeto idealizado há cerca de dois anos e meio, ainda na sua gestão como prefeito de Volta Redonda, que pretende integrar a região através de um desenvolvimento planejado, consciencioso e participativo”. No seu entendimento a região possui um potencial fragmentado visto que cada município tem seu atrativo e cada um trabalha com vetores em direções diferenciadas. “Com a integração, os vetores se direcionarão a um ponto comum: o desenvolvimento da região”.

No entendimento de Baltazar, o sucesso do Mercovale estaria diretamente relacionado à metodologia aplicada na formação do bloco. Os pontos principais desta metodologia são os planejamentos estratégicos e a agência de desenvolvimento. Cada cidade teria o seu plano, que apoiaria a agência do Mercovale na determinação de estratégias que viabilizariam o desenvolvimento integrado da região, através da organização e sistematização das potencialidades do município.

O planejamento estratégico considera o perfil da sociedade da Região do Médio Paraíba, levando a uma visão consensual a respeito “do que somos e do que queremos”, segundo Baltazar. Os planos estratégicos de cada município deveriam estar concluídos no primeiro semestre do ano de 1997. A agência de desenvolvimento seria um órgão não-governamental formado por “três pernas”: o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil. Seria responsável pela execução das ações definidas pelos planos estratégicos que, por sua vez, seriam elaborados por representantes dos três setores, através do conselho do Mercovale.

A estratégia de implantação do Mercovale, definida em conjunto com o grupo consultor, previa três etapas preliminares: i) formação do Conselho de Desenvolvimento do Mercovale; ii) acompanhamento e condução através de Consultorias Especiais; iii) formação de *funding* para sustento do Plano Estratégico e da Agência de Desenvolvimento.

O Conselho do Mercovale, a ser criado com representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil de cada município, estabeleceria as diretrizes e ações do Plano Estratégico Regional.

A Agência de Desenvolvimento do Mercovale seria um órgão não-governamental, promotor e executor das ações definidas pelo Plano Estratégico. Na fase do Plano Estratégico seria constituída uma Associação Estratégica, que funcionaria como uma forma embrionária da Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Mercovale.

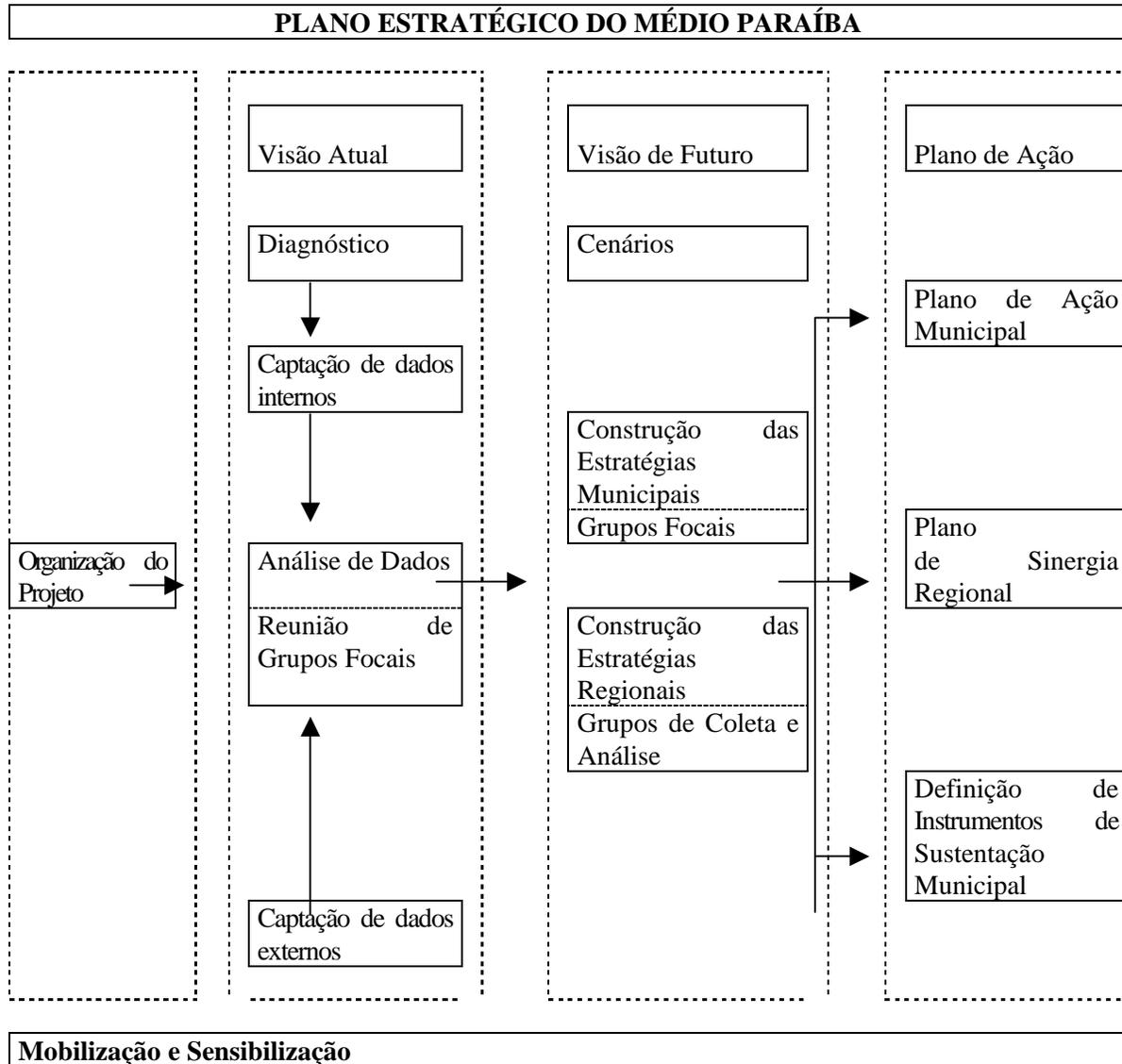
O Plano Estratégico de Desenvolvimento seria o instrumento que apoiaria a Agência na determinação de estratégias que viabilizariam o desenvolvimento integrado, através da organização e sistematização das potencialidades dos municípios e suas sinergias na Região do Médio Paraíba para fortalecer as atividades econômicas existentes e alavancar investimentos internos e externos.

A metodologia aplicada levou em consideração princípios fundamentais para estratégias inovadoras no planejamento do desenvolvimento econômico local,<sup>11</sup> vale dizer, o envolvimento dos setores público, privado e a comunidade; o fortalecimento da cidadania; o direcionamento das energias produtivas em atividades promotoras da maximização dos benefícios sociais; a promoção da competitividade da região com base na complementaridade intermunicipal; considerando os anseios dos investidores, a atração de novos negócios com a manutenção e/ou reformulação dos negócios atuais. Neste sentido, o projeto de planejamento estratégico adotado para o Mercovale contemplava as seguintes fases, conforme o quadro a seguir.

Como *Organização do Projeto* estavam compreendidas atividades como definição do Comitê Executivo do Projeto e o estabelecimento dos grupos focais, que seguiam a proposta das redes de desenvolvimento local.<sup>12</sup> Um dos produtos esperados desta fase era o lançamento e início do processo de mobilização.

A fase referente à *Visão Atual* tinha por finalidade, a partir do levantamento e análise da informação, fornecer a base factual para a aplicação dos princípios da estratégia municipal e regional.

A proposta era discutir as análises em seminários e grupos de trabalho montados com representantes da comunidade e com facilitação de técnicos da Consultoria, em seqüência lógica, obedecendo aos princípios estratégicos. As atividades de revisão e desenvolvimento dos elementos do direcionamento estratégico seriam realizadas nos próprios seminários, através de discussões e exercícios individuais e em grupos.



Fonte: mercovale. relatório sobre as atividades desenvolvidas em 1997.

As atividades próprias da fase *Visão Futura* seriam desenvolvidas objetivando a análise de cenários possíveis e efetuada a construção das estratégias municipais e regionais. Estariam fortemente baseada na atuação dos grupos de trabalho municipais e regionais. Seus objetivos eram: i) determinar “Competências Essenciais” dos municípios e da região, além da “Posição de Excelência

Estratégica”; ii) determinar a missão, metas, fatores críticos de sucesso, valores compartilhados e prioridades atuais frente às novas realidades e premissas estabelecidas durante o processo de análise e sua adequação com a “Posição de Excelência Estratégica”; iii) validar através de reuniões com os grupos focais e temáticos o atendimento das expectativas e vontades identificadas anteriormente com os resultados obtidos.

Segundo o Relatório sobre as atividades do Mercovale em 1997, durante todo o processo de execução das fases anteriores estaria sendo desenvolvido em paralelo um processo de mobilização dos agentes envolvidos – poder público, iniciativa privada e sociedade civil – incluindo as seguintes ações relevantes: i) desenvolvimento do Plano de Comunicação; ii) realização de Encontros de Sensibilização; iii) criação de grupos indutores (Voluntários); iv) realização de eventos de mobilização, aprovação e validação da proposta e prestação de contas.

Entretanto, apesar da metodologia prever que o processo de mobilização dos agentes envolvidos se daria em paralelo aos trabalhos de formulação do Planejamento Estratégico, as dificuldades iniciais vivenciadas na prática para a constituição do *funding* necessário impuseram, segundo relato, uma dinâmica alternativa ao Coordenador do Mercovale, que se concretizou através da realização de ações alternativas, como encontros de sensibilização, formação de grupos de voluntários e eventos, durante a fase de captação de recursos para o início efetivo dos trabalhos técnicos.

Esta fase foi de difícil gestão tendo em vista as posições políticas partidárias divergentes e interesses conflitantes. Assim, a pré-mobilização requereu considerável esforço pessoal<sup>13</sup> do Coordenador de Integração Regional e Grupo Consultor na divulgação do projeto Mercovale.

Percorrendo os principais municípios, foram realizadas as Caravanas de Sensibilização nas quais se apresentava os pressupostos do projeto Mercovale e os ganhos que essa idéia força poderia trazer a todos. Após os esclarecimentos efetuados nas reuniões 8 municípios – Resende, Quatis, Porto Real, Rio Claro, Volta Redonda, Pinheiral, Piraí e Barra do Piraí – formalizaram sua “ADESÃO AO MERCOVALE”. Os outros quatro municípios, mesmo não oficializando sua adesão à proposta do Mercovale participaram, durante o ano de 1997, através de seus Secretários Municipais que integravam o “Fórum de Secretários Municipais de Planejamento (ou equivalentes) do Mercovale”.

Junto à iniciativa privada foram realizadas várias gestões: i) movimento intermunicipal em prol da vinda da PEUGEOT para a região do Mercovale, que resultou em um documento assinado pelos Prefeitos do Municípios que integram o Mercovale e entregue aos técnicos da empresa; ii) apresentação do projeto Mercovale à direção da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN em reunião com o objetivo de verificar o interesse da empresa em vir a se tornar uma das empresas patrocinadoras do Planejamento Estratégico Regional. Posteriormente foi informado a resposta positiva da CSN e que o prosseguimento das negociações se daria via FIRJAN<sup>14</sup>; iii) participação no 1º Encontro Empresarial do Sul Fluminense, promovido pela FIRJAN, a convite da CSN. Neste Encontro a FIRJAN assinou um convênio com a Fundação Getúlio Vargas com vistas a constituição

de indicadores econômicos da Região e reafirmou dispor de verba para a elaboração de Planejamento Estratégico Regional, permanecendo à disposição para prosseguimento dos contatos junto aos representantes do Mercovale; iv) reunião Mercovale/FIRJAN, na qual foi reafirmado o interesse daquela instituição em participar do projeto Mercovale no ponto referente à elaboração do Planejamento Estratégico da Região do Médio Paraíba estabelecendo, entretanto, algumas condições relativas à adequação do projeto às suas necessidades.

Após discussões no Fórum de Secretários do Mercovale foi aprovado o aceite às exigências da FIRJAN e encaminhada correspondência oficial informando aquela decisão. A extrema demora em responder sobre a posição oficial da FIRJAN, ”aliada às suas crescentes exigências, que requereram diversas adaptações ao projeto, que poderiam conduzir à sua descaracterização, induziram o Fórum de Secretários do Mercovale a entender que o silêncio da FIRJAN representava uma negativa em participar do projeto e que os prazos perdidos deveriam ser recuperados. Para tanto, foi solicitado um novo estudo ao Grupo Consultor”.<sup>15</sup>

Em dezembro de 1998, com assessoria da empresa de consultoria KPMG, foi elaborado o documento “Planejamento Mercovale XXI – Preparando a Região Sul Fluminense para o Próximo Século” – tendo por pressuposto o desenvolvimento sustentável, compreendido enquanto forma de “garantir a capacidade de usar recursos naturais e do ecossistema; reunir no longo prazo metas integradas relativas às áreas econômica, social e de infra-estrutura; viabilizar a inter/intra geração de igualdade social e econômica”.

Surge a preocupação com o meio ambiente e a consciência de que a região do século XXI deverá privilegiar uma parceria entre cidadãos e organizações para se obter uma região “globalmente competitiva, economicamente viável, politicamente engajada e articulada, ambientalmente equilibrada, culturalmente revitalizada e socialmente integrada. Neste sentido, o Mercovale XXI, sob a forma de um consórcio, empresta à sociedade civil papel pioneiro no processo de mudança da região.

Contudo, estes quatro anos de constituição do mercovale sempre esbarraram na ausência de um verdadeira pacto político que desse sustentabilidade institucional ao projeto. Na constituição deste pacto político é essencial uma ação moderadora que tenha credibilidade política-institucional, tenha um caráter suprapartidário, não esteja presa a uma única estratégia empresarial, não dispute a própria marca ou a paternidade do projeto, e seja facilitador de ações de cooperação entre atores na construção das parcerias conflitivas próprias de um pacto territorial. Se não foi determinante, a ausência do Governo do Estado contribuiu em muito para que a ação política-institucional não conseguisse promover este pacto territorial.

### **3. Fase 3: Pacto territorial e os consórcios regionais de desenvolvimento**

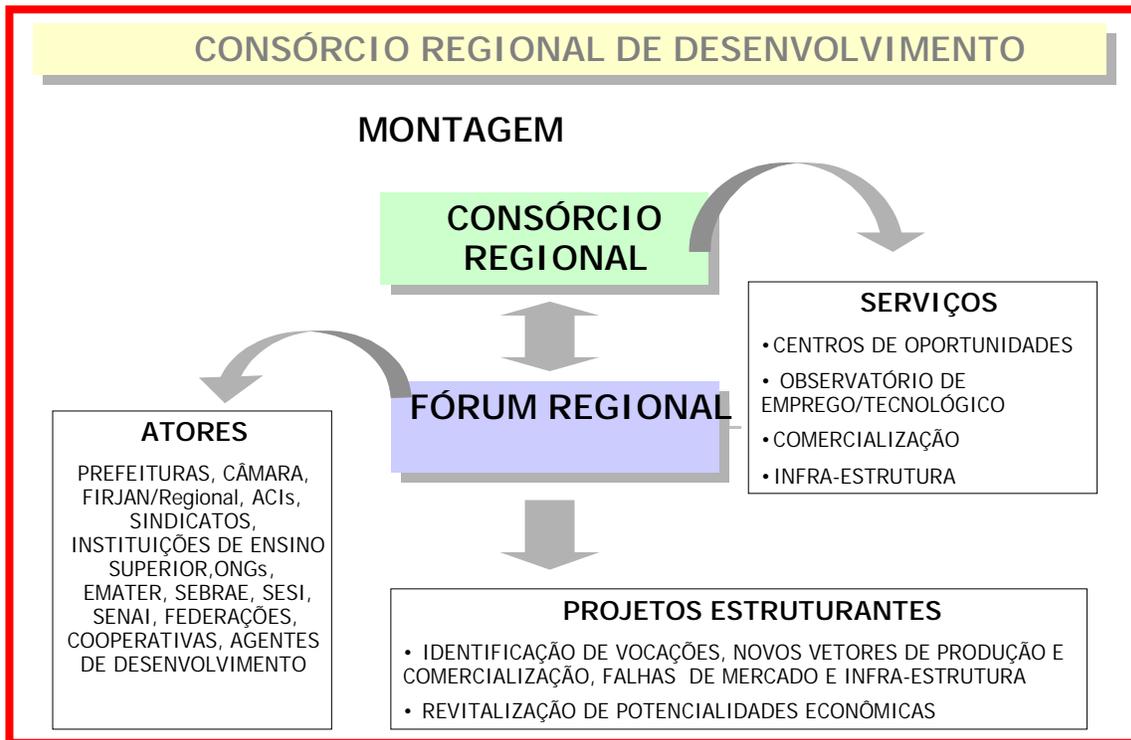
A partir de 1999, com a eleição de Anthony Matheus Garotinho para Governador do Estado do Rio de Janeiro, retoma-se o projeto de mercados regionais, desta vez com a presença ativa da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro. O projeto de governo foi retomado a partir do

fortalecimento de ambiências produtivas regionais inspirados na experiência italiana da região de Emília Romagna e das agências de desenvolvimento regional da Espanha.

Algumas premissas desta experiência estão diretamente ligadas ao desenho conceitual de um projeto alternativo de desenvolvimento, como: o ressurgimento do trabalho como elo estruturante de uma ação econômica integrada e a reiteração da crítica à noção de pólo baseada na atração de indústrias motrizes que têm gerado concentração econômica e desigualdades territoriais.

Estas premissas exigem a construção de redes econômicas e institucionais capazes de gerar ações consorciadas, que tanto simulam coordenação de grande empresa, como trazem um aspecto positivo de maior agilidade e flexibilidade. Com base nestes conceitos e na própria experiência concreta do MERCOVALE, implementa-se no Estado do Rio de Janeiro o projeto de Consórcios Regionais de Desenvolvimento.

Estes consórcios estão sendo implementados em 9 regiões do Estado do Rio de Janeiro e constituindo-se em marcas regionais que podem desenvolver um trabalho de apoio tecnológico, de acesso a crédito, de articulação de redes de comercialização ou constituição de um sistema de informação de mercado.



Fonte: Consórcios Regionais de Desenvolvimento, Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro, fevereiro de 1999

O objetivo de consolidar o desenvolvimento regional integrado e sustentável deixou evidente a exigência de esforço prévio de recuperação da ambiência institucional construída. No caso do mercovale, retomou-se o fórum de secretários municipais de planejamento. Tendo esta experiência como referência, formou-se fórum de secretários de planejamento nas outras regiões do Estado. A partir destes fóruns de secretários municipais de planejamento, recuperando histórias regionais, se constituíram fóruns de desenvolvimento para debate e encaminhamento das principais questões regionais.

Isto levou ao surgimento e à consolidação de organizações que se dediquem, em caráter permanente, a uma ação estratégica, articulando a definição de projetos estruturantes nas regiões a partir da construção de pactos territoriais e da gestão pública. A herança histórica do Mercovale se constituiu num ponto forte pela própria experiência e articulação dos secretários municipais, ao mesmo tempo em que a cristalização de conflitos e a existência de uma competição regional e empresarial em torno da marca se transformaram no ponto negativo.

Pela herança de conflitos no Mercovale e por ser o noroeste fluminense uma região problema, o Merconoroeste neste período ganhou uma dinâmica maior e avançou mais em seu grau de consolidação institucional neste período.

### **III. O TERRITÓRIO E A REGIONALIZAÇÃO FLEXÍVEL**

#### **1. Cooperação e competitividade no território**

A presença do Estado nesta última fase, gerou também um debate em torno do território. Há distinção entre espaço geográfico, território e local fez-se necessária para uma compreensão da própria continuidade do projeto. Por um lado, se recupera o papel de um governo estadual em termos de competências no interior da federação, ou seja, enquanto lugar de políticas regionais e esfera institucional no qual suas competências são predominantemente vinculadas a mediações entre políticas nacionais e locais.

A ausência de definições institucionais, na Constituição de 1988, quanto às competências de política regional dos Estados, abriu caminho para que se conformasse um pacto federativo no qual os estados brasileiros estão ausentes. Diversos projetos políticos territoriais, presentes no debate constituinte, procuraram se legitimar, seja na legislação ordinária no Congresso seja em experiências de gestão, numa relação direta do governo federal com os municípios - como no caso da habitação e saúde - ou mesmo definindo a questão urbana vinculada a questão social da cidade. É neste cenário de estímulo a municipalização do território e redução do papel das regiões e dos Estados no pacto federativo que se inserem as experiências de desenvolvimento econômico local.

A partir da Constituição de 1988, ocorreu uma expressiva descentralização de recursos fiscais da União para as esferas locais de governo, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível (Ver cenário de descentralização fiscal em anexo). É precisamente, neste ponto que as propostas de desenvolvimento local aliadas a uma estratégia de coordenação regional e nacional ganham uma centralidade. As experiências hoje no Brasil se realizam de forma fragmentada e como um arquipélago de experiências. Não podemos pensar o desenvolvimento local fora de uma construção de um pacto federativo da mesma forma que um programa de descentralização deve trabalhar em três níveis: municipal, regional e federal.

De fato, trata-se de colocar no centro da discussão do desenvolvimento a capacidade de inclusão social, de um lado, e de articulação interregional, de outro. Isto significa dizer que a tendência mais favorável à continuidade de um pacto federativo mais equilibrado horizontalmente é a sustentação da descentralização de recursos em torno de um novo desenho institucional que articule as diversas competências específicas e concorrentes, identificando as diversas identidades territoriais e suas vantagens competitivas.

Deste modo, procurou-se resgatar a discussão de regionalização a partir de suas identidades mas também de seus conflitos:

### **COOPERAÇÃO E COMPETITIVIDADE NO TERRITÓRIO**

| <b>ESCALA</b> | <b>COOPERAÇÃO</b>  | <b>COMPETITIVIDADE</b>   |
|---------------|--|--|
| Regional      | Integração dos circuitos econômicos municipais e das ações de marketing público.<br>Formação de mercados regionais.<br>Planos diretores Regionais<br>Políticas Públicas com serviços comuns nas áreas de crédito, comercialização<br>Sistema de informação interregional | Competição entre as diversas marcas regionais.<br>Guerra Fiscal<br>Ações publicas vinculadas a calendários eleitorais<br>Disputas partidárias<br>Ausência de planejamento nas ações públicas   |
| Municipal     | unidade institucional amparada numa governabilidade que envolve uma capacidade de ação sobre a sociedade local<br>Potencialização e integração de circuitos econômicos locais.   | Planos Diretores municipais<br>Competição com <i>clusters</i> semelhantes em municípios próximos<br>Ações publicas vinculadas a calendários eleitorais<br>Disputas partidárias e entre instituições<br>Ausência de planejamento nas ações Públicas |
| Comunitária   | Possibilidade de maior grau de integração no interior da atividade econômica: seja uma cooperativa, empresa comunitária, empresas familiares, auto emprego ou pequenos empreendimentos comerciais.   | Ações publicas vinculadas a calendários eleitorais<br>Disputas de lideranças locais e partidárias<br>Ausência de planejamento nas ações Públicas   |

## **2. Sustentabilidade institucional- a gestão pública estratégica**

Ao lado destes aspectos que podem caracterizar cooperação e competitividade em termos de desenvolvimento local, há um resgate do debate regional. Ao acompanharmos a história de políticas públicas nestes últimos anos no Brasil, podemos afirmar de que é necessário revisar as estratégias tradicionalmente adotadas na formulação de políticas regionais no Brasil. Tais estratégias reiteram um discurso baseado em tradicionais teoria de pólos, com seus impactos concentradores e geradores de desigualdades.

Um outro aspecto é a necessidade de formas participativas de políticas regionais, capazes de garantir:

- a necessidade da consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando a concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade;

- a vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a *boa governância* e para o *desenvolvimento participativo*, assegurando a transparência das ações e permitindo o combate eficiente à corrupção no setor público;
- à acumulação de capital social — que é composto por um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas — constituindo em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento;
- estabelecimento de conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de uma região;
- processo de formação e consolidação das identidades regionais, que facilitam a construção de consensos básicos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento.<sup>16</sup>

Este aspecto gerou ações distintas visões de participação em diferentes estados do país, em alguns casos opondo a experiência de orçamento participativo à de desenvolvimento regional na qual se procura se construir pactos territoriais com atores sociais. Este foi o caso do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Estes conflitos, em geral, têm colocado em oposição Assembleia Legislativa e Governos Estaduais, cada um defendendo um caminho específico. No caso do Rio de Janeiro, este caminho se constituiu num ação estratégica integrada, constituindo-se numa concepção de gestão pública estratégica.

Um novo desenho visou o desenvolvimento de ações estratégicas, através da articulação do conjunto das secretarias estaduais, construindo uma política integrada de governo. Esta ação se concretiza, através do apoio a um eficiente sistema de gestão, utilizando metodologias inovadoras e participativas, acompanhadas pelo monitoramento na implantação dos programas, com base em indicadores de impacto das políticas governamentais.

O processo de Gestão Estratégica Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro vem se desenvolvendo, através dos seguintes eixos de ação:

- Difusão do planejamento estratégico em todos os órgãos governamentais;
- Construção e acompanhamento do plano estratégico de gestão do governo e de seu correspondente sistema de acompanhamento;
- Preparação e articulação de instrumentos de gestão;
- Articulação de planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- Mobilização e coordenação do processo de orçamento participativo;
- Implantação de um sistema estratégico de informações.

Esta opção da ação de planejamento se fundamenta nas tendências de mudança da administração pública brasileira, manifestas principalmente nos governos municipais e que, agora, representam o desafio de ser implementada no nível estadual.

Esta tendência assinala um movimento de ruptura de algumas das características centrais da gestão pública no país, tais como: centralização decisória e financeira; fragmentação institucional; atuação setorializada; clientelismo; padrão verticalizado de tomada de decisão e de gestão; burocratização e padronização dos procedimentos; exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário e ausência de controle social e de avaliação das políticas públicas.

Insera-se, neste novo desenho de gestão pública, o Orçamento Participativo que representa um desafio de governo estadual.. Trata-se de experiência já desenvolvida em diversas prefeituras, com um processo de democracia direta, voluntária, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento da cidade.

Contudo, esta experiência municipal não tem precedentes em termos estaduais. Combinar esta dinâmica participativa numa perspectiva regional certamente é distinta de uma experiência municipal. Exige um processo efetivo e sério de avaliação das regiões e a construção de um desenho institucional que combine o Orçamento Participativo com os Fóruns Regionais, e estes com o Planejamento Estratégico das secretarias setoriais.

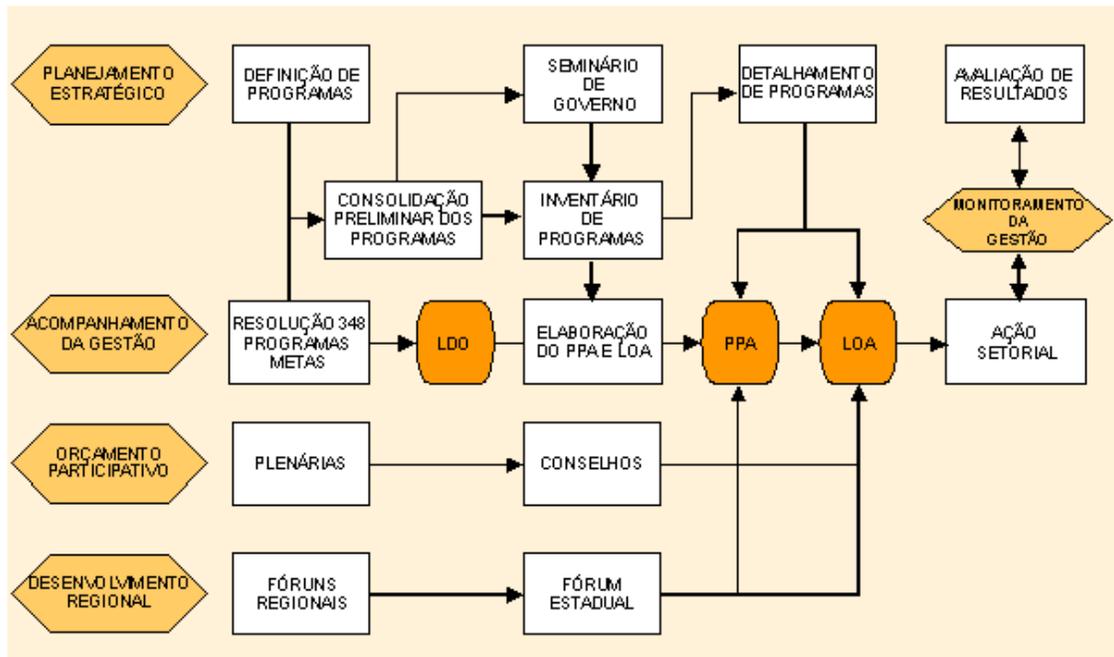
Políticas de desenvolvimento regional implicam que a administração pública assuma outros objetivos, como: a superação do localismo, a resolução de problemas em conjunto, a integração de interesses regionais à política municipal, a co-responsabilidade, a institucionalização de formas de cooperação, a substituição do burocratismo por uma administração empreendedora e a ampliação da participação da sociedade civil.

Enfim, o que se exige de uma administração estadual é que ela seja e esteja capacitada para poder reagir com eficiência e dinamismo às mudanças nas condições contextuais que caracterizam o mundo contemporâneo.

Através de uma ação estratégica regional, pode-se integrar um conjunto de políticas, a partir de um olhar territorial, da vontade política dos atores locais e da ação compartilhada com o governo estadual, de tal modo que políticas setoriais e territoriais se articulem, no interior de uma ação estratégica de governo.

Isto está expresso no **Quadro Processo de Gestão Estratégica do Governo do Estado do Rio de Janeiro** que articula planejamento estratégico, acompanhamento de gestão com programas regionais e demandas do Orçamento Participativo.

### PROCESSO DE GESTÃO



SECRETARIA • Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Pública do Orçamento • Subsecretaria-Adm. de Gestão Pública do Orçamento • Superintendência de Acompanhamento da Gestão

### 3. A posição estratégica do Estado do Rio de Janeiro

Esta ação do Governo do Estado do Rio de Janeiro constituiu-se num estímulo a retomada da organização dos mercados regionais e no próprio debate sobre regionalização. Em primeiro lugar há que se considerar a posição estratégica do próprio Estado. O Estado do Rio de Janeiro encontra-se estrategicamente localizado na região Sudeste, a mais rica do país, dotada de vias de escoamento e comunicação com os mercados deste bloco econômico, a América do Sul. O Estado ocupa o segundo lugar no Produto Interno Bruto do Brasil, cerca de US\$ 110 bilhões. Se fosse um país, o Rio ocuparia a quarta posição na América Latina, em valor de produto real.

O Rio é o único estado gerador de energia nuclear no país, sendo responsável por cerca de 85% do petróleo e 40% do gás natural produzidos. A malha rodoviária pavimentada e a ferroviária são as mais extensas do país, proporcionalmente à área do estado. Dentre os cinco portos e onze aeroportos fluminenses, o Porto de Sepetiba, como *hub port*, e o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, como complexo de carga, são considerados, respectivamente, o maior do Mercosul e o mais moderno da América Latina.

O Rio de Janeiro abriga a sede e as principais unidades operacionais das empresas de telecomunicações de longa distância do país, além de ser considerado o maior pólo produtor de

*software*, estando nele concentrados importantes centros de estudos e pesquisas científicas e tecnológicas, como a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a segunda maior instituição de ensino superior do país, responsável por 40% da produção científica nacional. O estado também abriga alguns dos principais centros de pesquisa, nas áreas de petróleo, eletricidade, telecomunicações, eletrônica, biologia, informática e engenharia - com o maior complexo de laboratórios de engenharia da América Latina.

#### POSIÇÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



Ao lado desta posição estratégica que sempre levou grandes investimentos para o município do Rio de Janeiro e sua Região Metropolitana, há que se considerar há presenças de regiões históricas determinadas por potencialidades naturais, econômicas, suas bacias hidrográficas e suas heranças culturais. O ressurgimento destes mercados regionais terá no Estado o seu principal promotor. A partir destas características se reconstruí os fóruns de secretários municipais de planejamento, experiência que havia gerado o MERCOVALE.

#### 4. As regiões e os territórios

Ao trabalhar distintos espaços institucionais, foi necessário diferenciar as noções de espaço geográfico, local e território. O espaço geográfico tem uma dimensão física em termos de distâncias e de barreiras ou potencialidades naturais, distinta do território que tem uma dimensão de produção social do espaço no qual os atores sociais se interagem com o ambiente na construção de um espaço projetado a partir de um espaço herdado.<sup>17</sup>

O local expressa distintas territorialidades. O ressurgimento do próprio conceito ocorre por estar relacionado ao contexto de um processo de globalização que desterritorializa, fragmenta e estimula a reposita do lugar. Ou seja, o desenvolvimento local é uma resposta de construção de identidade frente ao efeito de fragmentação territorial presente no processo de globalização. Trata-se de uma noção hoje que expressa uma estratégia territorial enquanto um processo endógeno, de baixo para cima, articulado e integrado a identidade dos atores

Esta dimensão de identidade determinou um resgate do debate regional do Estado do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, são escassas no Brasil as iniciativas de promoção da participação ou de articulação de atores sociais que tenham, simultaneamente, escopo territorial e setorial mais amplo, atingindo âmbito microrregional e tendo uma abrangência que transcenda o nível de um setor, programa ou projeto específico. Um dos fatores que contribuem para isso é o fato de que não existe, na estrutura federativa brasileira, uma instância político-administrativa intermediária entre o Estado e o município. Como consequência, as divisões microrregionais adotadas pelos diferentes órgãos públicos estaduais e federais tendem a não ser compatíveis entre si, impedindo melhor articulação entre as ações setoriais da administração pública em escala regional e dificultando a implementação de práticas participativas abrangentes nesse nível.

Também são raras, no Brasil, organizações e instituições que congreguem e articulem diferentes segmentos da sociedade nessa escala territorial. As principais organizações políticas existentes — as associações de municípios — tendem a estar voltadas para uma agenda em que predominam os temas diretamente relacionados com a problemática administrativa municipal. Em geral, a preocupação com questões relativas ao desenvolvimento regional é relegada a segundo plano. Sua composição de atores territoriais tende a ser instável, como resultado de mudanças na conjuntura política. Além disso, raras vezes há mecanismos formais que promovam articulação permanente entre essas associações e a sociedade civil da região em que atuam.

Somadas, a inexistência de uma instância político-administrativa intermediária entre o estado e os municípios e a escassez de organizações e instituições de abrangência microrregional contribuem, de forma decisiva, para que, em regra, não haja identidades regionais bem definidas nessa escala territorial. Isso se constitui em mais um obstáculo para a articulação e para a participação da comunidade, pois a inexistência de uma identidade regional dificulta a compreensão do grau de interdependência existente entre os interesses dos atores sociais e políticos que convivem nesses territórios. Nem sempre há consciência do fato de que muitos dos problemas econômicos e sociais que afetam essas áreas exigem soluções regionais.

Em consequência, tais problemas tendem a ser percebidos e enfrentados como se fossem questões municipais, deixando de ser identificadas e aproveitadas muitas oportunidades de cooperação entre esses atores na defesa de interesses comuns à região.

Considerando estes aspectos, a experiência dos Mercados Regionais, e mais recentemente sua institucionalização via consórcios regionais de desenvolvimento exigiu um debate sobre a abrangência dos consórcios regionais e suas identidades territoriais.

Ao se debater região a partir de uma noção de território enquanto uma produção social de atores, identificou-se os principais fatores constitutivos desta identidade: sua história, sua moeda de troca, sua cultura. Por outro lado, esta proposta de uma nova regionalização para o Estado, baseada na descentralização e direcionada para viabilização de formas adequadas de gestão estratégica, se assentou nas seguintes considerações:

- a necessidade de integrar ações setoriais, interinstitucionais e intergovernamentais no âmbito regional;
- a opção do governo estadual pelo desenvolvimento regional e metropolitano;
- a prioridade governamental em reduzir desequilíbrios regionais entre a metrópole e o interior;
- os dispositivos constitucionais que recomendam as diretrizes, objetivos e metas da administração pública sejam regionalizadas;
- a opção do governo estadual pelo planejamento estratégico e o orçamento participativo.

A regionalização administrativa atual do Estado do Rio de Janeiro resulta de um conjunto fragmentado de agregações e desagregações de municípios ocorridas a partir dos anos 80, tendo por base uma divisão inicialmente estabelecida em 1975.

Esta sucessão de alterações buscava responder, em cada momento, a demandas específicas de repartição territorial em função de objetivos pontuais de interesse da administração pública estadual.

Não obstante este processo ter-se dado ao longo do tempo, ele não acompanhou, necessariamente, as mudanças que ocorreram na base territorial estadual. As referências do recorte inicial adotado remontam a 1975, durante o primeiro governo da Fusão entre o antigo Estado do Rio de Janeiro e a cidade-estado da Guanabara, respondendo por uma forma de organização espacial e territorial do Estado que sofreu profundas alterações nos anos subsequentes.

A fusão entre estes dois estados configurou uma justaposição de territórios com duas dinâmicas econômicas e sociais distintas. Por um lado, consolidou uma nova conjuntura territorial, onde o processo de concentração de investimento e poder político só fizeram se acentuar em torno da região metropolitana. Por outro, intensifica-se o esvaziamento econômico e político do interior do Estado.

Este processo de uma fusão com fragmentação política e territorial transforma-se num dilema que acaba por dar um caráter emblemático a última eleição para Governador. O fato de um candidato ser do interior do Estado se transformou numa marca eleitoral. Sua eleição estimula o debate das relações entre região metropolitana e regiões do interior do estado.

Assim, temos hoje um estímulo ao debate sobre regionalização que deu origem a uma nova proposta de regionalização. Esta proposta tomou como base aspectos técnicos que considerem a diversidade temática e setorial que interagem no processo de desenvolvimento territorial, de modo a constituir um quadro de referências que propiciasse uma discussão e uma reflexão política, aberta e democrática, entre os setores técnicos, os agentes públicos e privados e, principalmente, os municípios do Estado.

Uma questão a ser destacada, diz respeito ao carácter estratégico do conceito de região. A proposta de um novo enfoque regional para o Estado, estará sempre, necessariamente, atrelada a uma intencionalidade, a partir de seu objetivo maior. A nova regionalização deve dar suporte para um novo modelo de desenvolvimento sócio econômico do Estado do Rio de Janeiro, instituído em novas bases e num novo patamar que se assente nas potencialidades locais e na real capacidade de um desenvolvimento regional endógeno.

Neste sentido, é fundamental, como garantia da transparência deste processo, foi explicitado alguns dos critérios técnicos que nortearam a proposta, que tomam como referências principais os pontos apresentados a seguir:

A **autonomia municipal**, como instância de relação mais direta do poder público com o território, e a imperiosa necessidade de se estabelecer um sistema de decisão descentralizado impõem como necessária a adoção da divisão político administrativa municipal como unidade básica. A adoção desta célula básica implica em algumas dificuldades na definição do recorte regional proposto, uma vez que alguns municípios possuem no seu interior um território muito diversificado, seja do ponto de vista da sua conformação geográfica, seja do ponto de vista da suas relações com o entorno.

Os **condicionantes ambientais** constituem as determinações básicas de qualquer unidade territorial. Neste sentido, os primeiros aspectos analisados neste trabalho referem-se a eles.

As grande unidades fisiográficas do território estadual desenham as grandes manchas que estabelecem um primeiro nível de regionalização, em escala macro. As cadeias montanhosas, os planaltos, as planícies, as baixadas, as restingas e as escarpas que mergulham diretamente no mar, bem com as coberturas vegetais correspondentes são, obrigatoriamente, o primeiro nível de leitura e informação a ser considerado.

Em outro nível, o sistema de bacias e sub-bacias hidrográficas é aquele que propicia chegar ao estágio mais próximo de autonomia, se é que podemos utilizar a expressão autonomia neste contexto, estabelecendo uma hierarquia das relações ambientais, que se constitui em informação fundamental para a proposição de qualquer recorte regional.

Nem sempre é possível, entretanto, compatibilizar os limites de uma bacia hidrográfica com aquele relativo às divisões político administrativas. Nos casos de impossibilidade desta agregação, deve prevalecer, pelos motivos já expostos, a delimitação relativa à divisão municipal.

O território é, ao mesmo tempo, o repositório e a expressão mais contundente das **relações sócio-econômicas**. A manifestação destas relações pode ser compreendida através da análise de vários aspectos que são determinantes no processo de organização espacial, propiciando a leitura destas articulações.

Um fator de aglutinação de determinadas parcelas do território estadual, no caso em questão - os municípios, diz respeito às relações de interdependência econômica entre estas parcelas e aos circuitos espaciais de produção. Estes circuitos espaciais de produção possibilitam, hoje, interações que ultrapassam as barreiras físicas do território, exigindo um novo entendimento do conceito de região.

Não obstante o grande poder de atração historicamente exercido pela capital do Estado, outros locais se desenvolvem, em diversos níveis, como pólos de atração e de disseminação de relações econômicas espacializadas, constituindo redes de relações econômicas com profundas implicações no processo de organização espacial e de compartimentação do território.

A articulação viária é, por exemplo, uma expressão destas relações, e o seu estudo e análise são decisivos para o entendimento dos processos de aglutinação descritos. A acessibilidade é uma característica básica das articulações inter e intrarregionais.

Por outro lado, e também diretamente relacionado ao sistema viário regional, a consolidação das redes urbanas analisadas em seu processo de expansão e a constituição de uma hierarquia de núcleos urbanos de vários níveis, informam sobre os vetores de desenvolvimento, com impactos diversos que qualificam de forma negativa ou positiva o território.

A resultante deste processo se evidencia pela conurbação de diversos núcleos urbanos, cuja escala, por si só, torna difícil o processo de gestão do território, além de ultrapassar os limites da administração pública municipal, impondo uma necessidade de articulação destes poderes, em escala regional.

A análise dos dois pontos referidos acima no entanto, não pode ser realizada sem um entendimento das relações que se estabelecem, hoje, entre os novos circuitos espaciais da produção e as redes de comunicação modernas. A consolidação destas redes propiciam o estabelecimento de relações econômicas em diversas escalas, consolidando novas formas de expressão e manifestação de desenvolvimento local, de crescimento regional e de expansão das redes urbanas, que exigem um novo modelo de análise territorial, que possa incorporar os seus impactos e as suas implicações com a organização do espaço. Atualmente, as diversas escalas da organização espacial não podem ser vistas fora da perspectiva do inexorável processo da globalização.

Por fim, a tradição cultural e econômica deixa suas marcas indeléveis sobre o território, cristalizando as “rugosidades” que são orientadoras, não só dos processos que interferiram na sua formação mas, também, de novos processos de desenvolvimento e nas novas formas de organização espacial. O registro destas histórias locais e regionais é uma informação fundamental para o entendimento das relações que se cristalizam no território, e o seu conhecimento imprescindível para qualquer proposta de gestão.

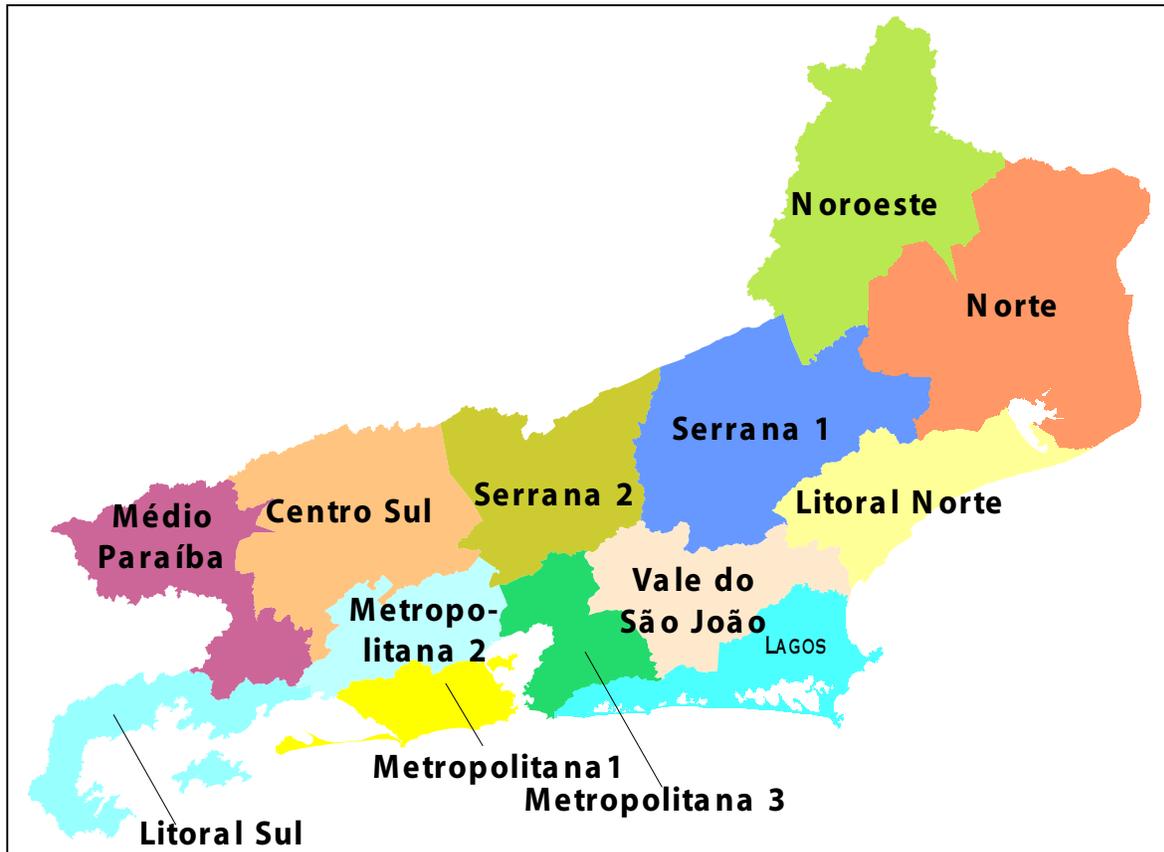
Em síntese, são estes os aspectos que, analisados tecnicamente de forma conjunta, orientaram a regionalização proposta, buscado construir assim um instrumento de gestão territorial. Esta nova

regionalização, contudo foi apenas utilizada pelo orçamento participativo, já que no caso dos consórcios os prefeitos reagiram a este novo mapa do Rio de Janeiro e preferiram manter a divisão regional histórica.

Para colocar em prática o Orçamento Participativo, o Estado do Rio de Janeiro foi dividido em 13 regiões. Na Capital foram constituídas cinco sub-regiões e na Baixada Fluminense duas. O orçamento estadual do ano 2000 foi preparado com a contribuição de prefeitos, deputados, vereadores, associações de classe, sindicatos, organizações empresariais, organizações não-governamentais, movimentos comunitários, associações de moradores e cidadãos comuns, enfim, de todos aqueles que queiram participar.

A divisão regional, adotada para a discussão das propostas a serem incorporadas ao Orçamento Estadual, com os respectivos municípios que as compõem se encontram a seguir.

### A NOVA REGIONALIZAÇÃO



Esta nova regionalização foi encaminhada ao fórum de secretários na primeira reunião de sensibilização. A identidade histórica foi determinante no posicionamento dos municípios que optaram por sua identidade regional histórica e a antiga regionalização foi mantida. Apenas no caso do orçamento participativo esta nova regionalização ficou como referência.

Esta experiência mostrou que a identidade regional, assim como o capital social, não deve ser entendida como algo que simplesmente existe devido a uma determinada conjugação de fatores geográficos e circunstâncias, mas, sim, como algo que é construído historicamente. Esta identidade surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais, que fazem que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção do fato de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm fortes afinidades e muitos interesses em comum.

A participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas locais também é funcional para a consolidação de uma identidade regional, entendida como o sentimento compartilhado de pertinência a uma comunidade territorialmente localizada. A existência dessa identidade é condição essencial para que um determinado território possa, de forma significativa e não arbitrária, ser denominado de região.

Como registra Boisier: “A planificação do desenvolvimento regional é, antes de mais nada, uma atividade societária, visto ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais: o estado, evidentemente, por razões várias e conhecidas, e a própria região, enquanto comunidade regional, polifacética, contraditória e difusa, por vezes, mas comunidade, enfim, localmente específica e diferenciada.

Sem a participação da região como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de *regiões*”.<sup>18</sup>

## 5. A Região Noroeste

O processo para a criação dos Consórcios Regionais de Desenvolvimento teve início em março de 1999 e se encontra em diferentes estágios de implantação nas diversas regiões. Na Região do noroeste, por já estar institucionalizado, podemos trabalhá-lo como referência.

A Região Noroeste Fluminense possui 5.388,5 km<sup>2</sup> e 282.535 habitantes, ocupando 12,27% da área total do Estado do Rio de Janeiro. Limita-se com as regiões Norte e Serrana e com os Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, compondo-se de 13 municípios, a saber: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Saí.

O município de Itaperuna, com 1.108,4 km<sup>2</sup>, é o maior município da Região e o sétimo do Estado em dimensão, exercendo a função de pólo regional. Mas o município de Santo Antônio de Pádua também tem destaque econômico na Região. Assim, a Região Noroeste subdivide-se em duas Microrregiões – a de Itaperuna e a de Santo Antônio de Pádua.

O Noroeste Fluminense caracteriza-se economicamente pela importância dada à pecuária leiteira e de corte e à produção agrícola, principalmente arroz, cana de açúcar e olerícolas (tomate e pimentão), registrando-se portanto, que a maior parte da população vive em função da atividade

primária. A industrialização é ainda incipiente, sendo a agroindústria de produtos alimentares o ramo que desponta com maior potencialidade. Ao mesmo tempo, destaca-se a forte ocorrência de diversos minerais na Região, gerando oportunidades industriais para o ramo de extração e beneficiamento.

**PRODUTO INTERNO BRUTO POR MUNICÍPIO  
VALOR ABSOLUTO E PIB PER CAPITA-1994/1996**

| Estado, Regiões e Municípios    | Valor Absoluto    |                   |                    |                    | PIB per capita |              |              |              |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
|                                 | 1994              |                   | 1996               |                    | 1994           |              | 1996         |              |
|                                 | (R\$1000,00)      | (US\$1000,00)     | (R\$1000,00)       | (US\$1000,00)      | (R\$1,00)      | (US\$1,00)   | (R\$1,00)    | (US\$1,00)   |
| <b>Estado</b>                   | <b>47.860.669</b> | <b>74.415.204</b> | <b>107.440.119</b> | <b>106.965.234</b> | <b>3.636</b>   | <b>5.655</b> | <b>8.014</b> | <b>7.979</b> |
| Reg. Metropolitana              | 39.982.332        | 62.165.729        | 87.598.033         | 87.210.850         | 3.986          | 6.194        | 8.595        | 8.557        |
| Reg. Norte                      | 1.205.972         | 1.875.082         | 2.759.679          | 2.747.481          | 1.894          | 2.946        | 4.220        | 4.202        |
| Reg. Serrana                    | 1.648.010         | 2.562.376         | 4.451.706          | 4.432.029          | 2.348          | 3.652        | 6.253        | 6.225        |
| Reg. Baixadas Litorâneas        | 783.582           | 1.218.337         | 1.928.212          | 1.919.689          | 1.792          | 2.787        | 4.103        | 4.085        |
| Reg. Médio Paraíba              | 3.027.781         | 4.707.685         | 7.838.016          | 7.803.372          | 4.194          | 6.523        | 10.581       | 10.534       |
| Reg. Centro Sul                 | 455.073           | 707.561           | 1.010.924          | 1.006.456          | 1.961          | 3.050        | 4.312        | 4.293        |
| Reg. Baía da Ilha Grande        | 289.225           | 449.774           | 761.723            | 758.356            | 2.504          | 3.894        | 6.366        | 6.338        |
| <b>Reg. Noroeste Fluminense</b> | <b>468.663</b>    | <b>728.691</b>    | <b>1.091.825</b>   | <b>1.087.000</b>   | <b>1.678</b>   | <b>2.609</b> | <b>3.850</b> | <b>3.833</b> |
| Aperibé                         | 8.907             | 13.849            | 22.253             | 22.155             | 1.302          | 2.025        | 3.090        | 3.077        |
| Bom Jesus do Itabapoana         | 56.079            | 87.193            | 127.054            | 126.492            | 1.793          | 2.789        | 3.942        | 3.925        |
| Cambuci                         | 35.960            | 55.912            | 63.055             | 62.776             | 1.722          | 2.678        | 3.031        | 3.018        |
| Italva                          | 19.362            | 30.105            | 49.337             | 49.119             | 1.487          | 2.312        | 3.738        | 3.722        |
| Itaocara                        | 35.805            | 55.671            | 74.758             | 74.428             | 1.548          | 2.407        | 3.212        | 3.198        |
| Itaperuna                       | 166.827           | 259.388           | 398.467            | 396.706            | 2.066          | 3.213        | 4.821        | 4.800        |
| Laje do Muriaé                  | 9.328             | 14.503            | 19.829             | 19.741             | 1.238          | 1.926        | 2.616        | 2.604        |
| Miracema                        | 27.253            | 42.374            | 73.018             | 72.695             | 1.103          | 1.715        | 2.986        | 2.973        |
| Natividade                      | 21.407            | 33.284            | 52.753             | 52.520             | 1.434          | 2.230        | 3.488        | 3.473        |
| Porciúncula                     | 21.514            | 33.451            | 54.490             | 54.249             | 1.428          | 2.221        | 3.537        | 3.521        |
| Santo Antônio de Pádua          | 51.646            | 80.301            | 127.432            | 126.869            | 1.529          | 2.377        | 3.735        | 3.718        |
| Varre-Sai                       | 14.575            | 22.662            | 29.377             | 29.247             | 1.975          | 3.072        | 3.889        | 3.872        |

Fonte: Fundação CIDE

Nota: O município de São José de Ubá foi instalado em 01.06.97, não dispondo do PIB

Tendo na agropecuária sua principal atividade, a Região vem apresentando um esvaziamento econômico, causado por uma estrutura fundiária arcaica que, a exemplo de outras áreas do Estado, baseia-se no binômio latifúndio/minifúndio, na má utilização das terras e na pecuária extensiva que, entre outras causas, são responsáveis pelo êxodo rural, provocando uma diminuição nos efetivos populacionais da zona rural. Todos esses fatores, somados e associados à fraca expansão das atividades industriais e terciárias, afetam negativamente a geração de emprego e, conseqüentemente, a renda na Região.

Ações que revertam esse quadro devem se dar, de um lado, pela introdução de novas culturas visando a diversificação agrícola e, de outro, pela ampliação da acessibilidade que facilita o escoamento da produção, inclusive a extração mineral, de relativa importância regional. A Região Noroeste Fluminense apresentou, tanto em 1994 quanto em 1996, o menor PIB per capita do Estado, correspondendo respectivamente a US\$2.609,00 e US\$3.833,00, enquanto o PIB per capita estadual era de US\$5.655,00 e US\$7.979,00 para os mesmos anos.

Em valores absolutos a Região ocupa a quinta posição no PIB do Estado, com US\$1.087.000 mil, acima da Região Centro Sul com 10 municípios e da Região da Baía da Ilha Grande, esta com apenas 2 municípios, ocupando a última posição. Assim, portanto, esta carente região mereceu o especial apoio deste projeto. Analisando o comportamento entre os anos referidos no entanto a Região apresenta uma melhora relativa, com um taxa de crescimento do PIB absoluto de 49% contra 44% do PIB estadual, e uma taxa de crescimento do PIB per capita de 47% contra 41% de crescimento do PIB per capita do Estado.<sup>19</sup>

A Microrregião de Santo Antônio de Pádua sempre se caracterizou pela atividade agropastoril. Entretanto, há duas décadas vem se desenvolvendo a atividade de extração de rochas para uso ornamental, a qual alcançou expressão econômica já no final da década de 80. Com o declínio da atividade agrícola, devido ao baixo retorno aos agricultores, a maior parte desta mão-de-obra migrou para a atividade de extração de pedras. Em virtude do desenvolvimento desta atividade, milhares de pessoas conseguiram se empregar obtendo, no final do mês, uma renda de até 4 salários mínimos, valor quase impossível na atividade agrícola.

Atualmente, a Microrregião depende quase que basicamente da extração e beneficiamento das pedras, que assumiu seu principal destaque sócio-econômico, constituindo-se num dos principais pólos de mineração do Estado, tanto pelo montante comercializado, como pelo número de empregos diretos e indiretos gerados.

## 6. O Merconoroeste

O trabalho de implantação do merconoroeste se desenvolveu em três grandes blocos de atividades relativos à Estruturação, Institucionalização e Consolidação das Câmaras Temáticas e de Redes de Apoio ao Desenvolvimento Regional

**Estruturação:** No bloco de Estruturação, em cada região foram realizadas reuniões de sensibilização, para apresentação da proposta, com os respectivos Secretários Municipais de Planejamento ou afim, indicados pelo Prefeito, que passam a constituir o Fórum de Secretários Municipais de Planejamento. No caso do Noroeste, realizou-se no início de março com o conjunto de secretários municipais de planejamento da região.

**Identificação de Projetos Estruturantes:** na etapa seguinte o Fórum de Secretários Municipais de Planejamento identifica os pontos fortes e fracos da região e sugere projetos que vão

ao encontro das potencialidades e fragilidades identificadas. Os diversos projetos são agregados, segundo suas características, em Programas Estratégicos.

**Detalhamento dos Programas Estratégicos:** na 3ª etapa são apontados pelo Fórum de Secretários Municipais, entre outros, os objetivos, a localização e a área de abrangência dos programas estratégicos, sempre de caráter regional.

**Consolidação dos Programas Estratégicos:** na 4ª etapa- visa a adequação e compatibilização das propostas elaboradas pelo Fórum aos conceitos adotados para a elaboração do orçamento anual e do Plano Plurianual de Governo. Nesta etapa, também são indicados os demais atores sociais que devem atuar como parceiros nos programas e que constituirão o Fórum Regional de Desenvolvimento. Apresentamos a seguir os programas debatidos no Noroeste Fluminense e os atores que constituem parcerias em cada câmara temática:

| <b>PROGRAMAS</b>  | <b>INSTITUIÇÕES PARCEIRAS NAS CÂMARAS TEMÁTICAS</b>   |
|---|---|
| <i>Programa Regional de Desenvolvimento Industrial</i>  | Sec.Estado de Fazenda, CODIN, EMATER, DRM, ESCRETÓRIO REGIONAL DA CEF, organismos financeiros públicos e privados, SENAI, SEBRAE, FIRJAN, cooperativas e associações de produtores, prefeituras municipais, FAT (UNIÃO), Escola Técnica Federal, UENF, UFF  |
| <i>Programa regional de desenvolvimento do ensino público superior e técnico profissionalizante</i> | Sec. Estado de Educação, Sec. Estado de Ciência e Tecnologia, UERJ, UENF, UFF, UFRJ, Sec. Municipais de Educação, empresas de grande  |
| <i>Programa regional de desenvolvimento rural</i>   | CERJ, ANAEL, Prefeituras Municipais, Sec. Municipais de Agricultura, Sec. Estado de Agricultura, CEASA, EMATER, SIAGRO, PESAGRO, CEHAB, CEF, Banco do Brasil, Programa “Moeda verde”, escolas agrotécnicas, Sec. Estado de Educação, UFF, associações de produtores, cooperativas, sindicatos rurais, Ministério da Agricultura, PRONAF, SEBRAE |
| <i>Programa regional de desenvolvimento turístico</i>   | SEBRAE, Sindicatos rurais, associações de canoagem, VÔO LIVRE, CAVALGADA, TURISRIO, SEDET, UNIÃO (EMBRATUR), Sec. municipais de turismo, rede hoteleira, agências de turismo, entidades da mídia regional,org. financ. públicos e privados  |
| <i>Programa de resgate e preservação da cultura regional</i>  | Sec. Estado de Cultura, sec. municipais de cultura, associações comerciais, empresariado local (lei de incentivo à cultura)   |
| <i>Programa regional de saneamento básico</i>   | Minist. Meio Ambiente (IBAMA), Minist. Saúde (fns), Sec. Estado Meio Ambiente (vinculadas), SEAAPI (VINCULADAS), SESRH (CEDAE), Sec. Estado Saúde, ongs de ecologia, UFF (Projeto managé)sec. municipais de obras, agricultura, meio ambiente, saúde  |
| <i>Programa regional de saúde</i>   | Consórcio Intermunicipal de Saúde, conselhos municipais de saúde, sec. Estado de saúde, Ministério da saúde, Banco Mundial, Bancada Federal do Rio de Janeiro, sindicatos dos empregados da saúde, associação médica, corem, crm, hospitais filantrópicos regionais, unig, fac. Medicina e enfermagem   |
| <i>Programa de integração do sistema rodoviário regional</i>  | Der/rj<br>Prefeituras municipais, concessionárias privadas<br>Dner/união<br>Empresas seguradoras  |

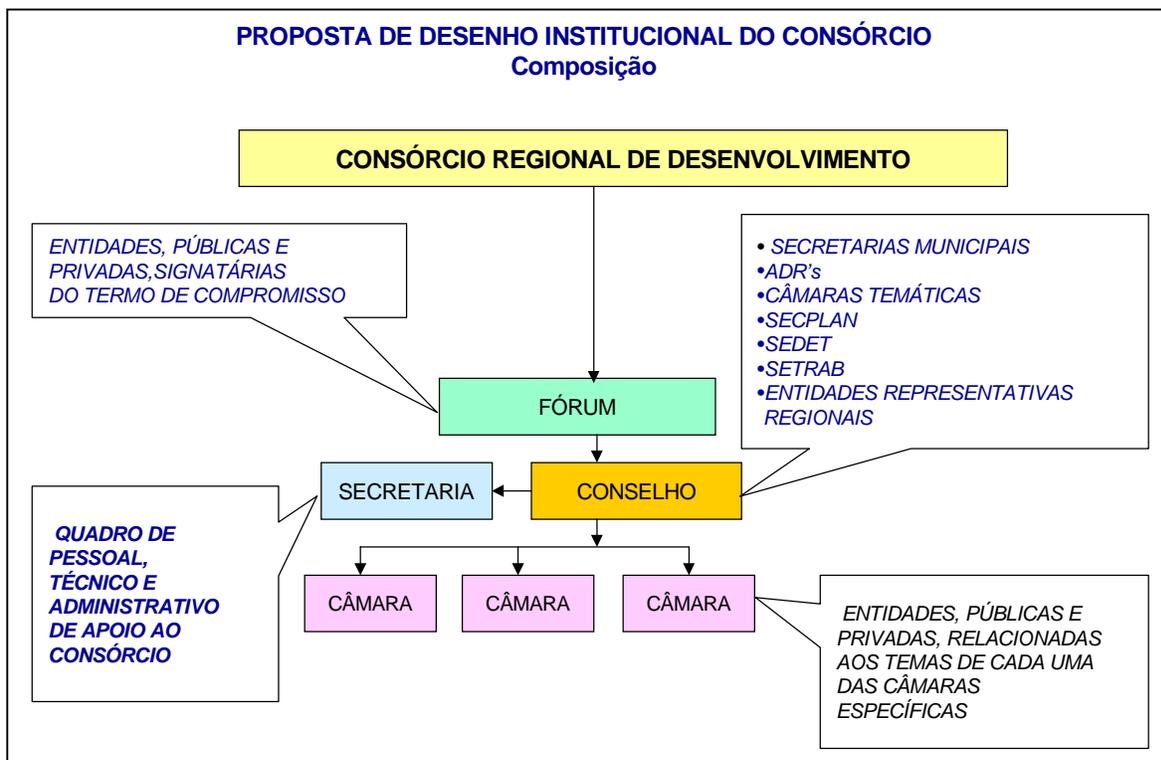
**Formalização dos Programas e Projetos:** na 5ª etapa os projetos e programas são apresentados numa reunião conjunta onde estão presentes os Prefeitos da região e o Secretário Estadual de Planejamento. É o momento em que se avalia os compromissos recíprocos e se define a continuidade do processo.

**Integração Regional:** a seguir, é realizado um encontro de onde é analisado o reatamento da programação estratégica regional com a programação setorial do Estado.

**Lançamento Oficial:** segue-se, então, a institucionalização do Consórcio, onde os diversos atores manifestam oficialmente a sua adesão à proposta do projeto.

**Constituição Efetiva:** a etapa seguinte é a de efetivação do Consórcio Regional de Desenvolvimento, onde se indica um Grupo de Trabalho para a elaboração dos instrumentos que viabilizam a institucionalização do Consórcio - Termo de Convenção, Autorização Legislativa e Estatutos Sociais.

Com a conclusão das tarefas do Grupo de Trabalho, se fecha o bloco de atividades relativas à Estruturação do Consórcio, passando-se, então, para o bloco sucessivo de atividades de Institucionalização. Este processo gerou a institucionalização do Consórcio Regional da Região Noroeste (MERCONOROESTE), com a seguinte desenho institucional:



O quadro a seguir identifica a metodologia utilizada na constituição do MERCONOROESTE e, com algumas adequações tem sido utilizadas na formação dos outros mercados regionais.

**METODOLOGIA DE IMPLANTAÇÃO  
ESTRUTURA DE CONDUÇÃO DAS REUNIÕES**

| <b>TEMA DA REUNIÃO</b>  | <b>PONTOS DE PAUTA</b>  | <b>PERGUNTAS</b>  |
|---|---|---|
| 1ª<br>SENSIBILIZAÇÃO  | Apresentação dos participantes  |   |
|   | Apresentação da proposta de constituição do Consórcio Regional de Desenvolvimento   |   |
|   | Expectativas do grupo em relação à proposta   | Qual a sua expectativa em relação à proposta apresentada?   |
|   | Consolidação do Fórum de Secretários Municipais de Planejamento   |   |
| 2ª<br>IDENTIFICAÇÃO DE PROJETOS ESTRUTURANTES                                     | Conceituação de Região  | Jogo do Quadrado  |
|   | Definição de Pontos Fortes e Pontos Fracos  | Quais os pontos fortes desta Região?<br>Quais os pontos fracos desta Região?                                    |
|   | Levantamento de Projetos Estruturantes  | Quais os Projetos Estruturantes que vão ao encontro das potencialidades e fragilidades identificadas na Região? |
|   | Agregação dos Projetos Estruturantes em Programas Estratégicos  | Que nome deve ter o Programa que agrega este conjunto de Projetos Estruturantes?                                |
| 3ª<br>DETALHAMENTO DOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS                                     | Objetivos dos Programas Estratégicos  | Para que serve este Programa?   |
|   | Viabilização dos Programas Estratégicos   | Como implantar este Programa?   |
|   | Prazo de Implantação dos Programas Estratégicos   | Quando deverá ser implantado este Programa?   |
|   | Localização/Abrangência dos Programas Estratégicos  | Onde deverá ser implantado este Programa?   |
| 4ª<br>CONSOLIDAÇÃO DOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS E DOS PROJETOS ESTRUTURANTES        | Apresentação do quadro geral dos Programas Estratégicos e Projetos Estruturantes  |   |
|   | Avaliação dos Projetos Estruturantes, tendo em vista os objetivos do respectivo Programa Estratégico                                | Estes Projetos Estruturantes consolidam este Programa Estratégico?  |
|   | Compatibilização dos Projetos Estruturantes com a Programação Estadual  | Cada um destes Projetos Estruturantes está associado a um produto?  |
|   | Identificação de atores que participam dos Programas Estratégicos   | Que atores, públicos e privados, devem interagir com estes Programas Estratégicos?                              |
| 5ª APRESENTAÇÃO DOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS E PROJETOS ESTRUTURANTES AOS PREFEITOS |   |   |
| 6ª<br>INTEGRAÇÃO REGIONAL   | Apresentação da proposta da Programação Estratégica Regional aos representantes das Secretarias de Estado                           |   |
|   | Identificação, pelos representantes do Estado, do rebatimento da Programação Estratégica Regional na Programação Setorial do Estado |   |

#### IV. ALIANÇA E COOPERAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA

As alianças forma estruturadas a partir da própria institucionalização do projeto. Na fase de sensibilização e definição de projetos estruturantes conformou-se uma ação integrada com secretários municipais de planejamento no sentido de uma gestão integrada que reforçava o desenho de projetos estruturantes enquanto aqueles com impacto regional e com efeitos diretos e indiretos que iam além de uma dimensão interna do próprio projeto.

Um segundo momento de aliança constituía-se no pacto de governabilidade do projeto, construído a partir da participação de uma reunião com os próprios prefeitos no qual se assumia um termo de compromisso e se legitimava o trabalho feito pelos secretários de planejamento.

De algum modo, este pacto de governabilidade não se constituía no pacto territorial na medida em que este exigia uma integração do conjunto de atores regionais a partir do fórum. O pacto territorial se consolida a partir da constituição do Fórum de Desenvolvimento Regional no qual se configura o encontro, num contexto comum, de atores de naturezas diferentes e atuantes num mesmo território.

- Procurando tornar mais eficazes as políticas de desenvolvimento, o pacto territorial requer a:
- identificação e mobilização de diversos atores, em torno de uma “idéias guias”;
  - necessidade de um alto nível de acordo entre as instituições, empresas e sociedade civil organizada, para evitar qualquer tipo de intervenção que comprometa a finalidade pública;
  - definição de um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território;
  - desenvolvimento partindo “de baixo”, baseado em iniciativas idealizadas e gerenciadas em nível local, com prazo de execução definido;
  - “criação” de um agente gerenciador que expresse o acordo e a união entre os atores envolvidos e que coordene as ações de modo a torná-las eficazes;
  - necessidade de uma boa base estatística informativa.

Uma definição bem clara destes atores capazes de constituir e implementar um pacto territorial é um das artes deste ofício. Para tal identificamos três noções que identificariam estes atores. A primeira a própria escala do território. O território supõe uma definição de ator social bem precisa e se situa ao mesmo tempo na afirmação do singular e das singularidades estruturais do desenvolvimento regional. A segunda, sua própria capacidade de ação e governabilidade em termos de desenvolvimento econômico local. Partimos de uma concepção integral e integradora de desenvolvimento, caracterizando o desenvolvimento local por:<sup>20</sup>

- Noção correlata de local e global
- Não se trata de localismo
- Características socioeconômicas e culturais comuns
- Noção de pertencimento
- A identidade

A definição do local é pois sempre relativa e relacionada a construção de uma identidade em determinado território. Assim um bairro é local em relação a uma cidade, ou uma região em relação ao Estado ou ao país. Local é um espaço socialmente construído com base territorial delimitada (segundo critérios geo-econômicos, geo-políticos e geo-ambientais). O local é um espaço social onde se conformam comunidades e constroem-se identidades territoriais.

Para um processo de desenvolvimento local sustentável, temos definido como referência geopolítica o município. Esta definição ocorre principalmente pela existência de autoridades locais, com legitimidade política conferida através das eleições, para uma ação de moderação e regulação.

Tendo como referência o município, não devemos perder de vista, principalmente em termos econômicos, as suas relações com a região e os potenciais internos de cada comunidade. Neste sentido, procuramos trabalhar em três escalas de desenvolvimento local: regional, municipal e comunitário.<sup>21</sup>

Contudo, a identificação das territorialidades produtivas foram também determinantes para a consolidação do pacto territorial. Ao lado das dimensões institucionais, o novo território foi mapeado com os *clusters* identificados e com os estudos das cadeias produtivas. Este território se constitui no espaço onde hoje se estão consolidando as agências de desenvolvimento.

## **1. Os territórios e cadeias produtivas**

Como elemento fundamental do planejamento estratégico regional voltado para o Desenvolvimento Econômico Local, insere-se o estudo das cadeias produtivas, com sua identificação por regiões de abrangência, e diagnóstico dos gargalos existentes e das oportunidades - “nichos”- de novos negócios.

O objetivo é compreender a estrutura da produção e comercialização de determinados setores, para facilitar o apoio em áreas-chave no processo produtivo, no desenvolvimento tecnológico ou na gestão empreendedora, visando à ampliação de mercados, com conseqüente geração de renda e trabalho.

As cadeias produtivas não se limitam por municípios ou regiões, devendo ser compreendidas em toda a sua extensão, para o que faz-se necessário o apoio por parte de REDES regionais descentralizadas, compreendendo universidades, centros de pesquisa e outras instituições afim. Esse conjunto de entidades é imprescindível para um diagnóstico preciso dos pontos fortes e fracos de cada estrutura, sendo aí necessários o levantamento de campo e a organização de bases de dados, sistematicamente atualizadas.

No caso da Região Noroeste Fluminense, a cadeia produtiva de pedras decorativas envolve cerca de 250 pequenas atividades empresariais gerando 5.000 empregos. As Redes (tecnológicas, capacitação, comercialização) reúnem entidades, como a RETECMIN, Rede Cooperativa de Pesquisa sobre a exploração de bens minerais, as Secretarias Estaduais de Planejamento e de Meio Ambiente, o Sebrae – Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa, a UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense e o CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos.

Já na Região Metropolitana do Estado, na Baixada Fluminense, as cadeias de calçadistas, moveleiros e de confecção caracterizam-se, ainda, pela informalidade de seus negócios que, apesar de funcionarem em “fundo de quintal”, com reduzidos recursos nos processos produtivos, conseguem fabricar produtos com qualidade satisfatória para o mercado consumidor.

Quanto ao financiamento dos estudos e diagnósticos, compete à Secretaria de Estado de Planejamento articular junto aos agentes financeiros o encaminhamento dos projetos. São possíveis parceiros as fundações de apoio à pesquisa, entidades federais de fomento ao desenvolvimento, organizações não-governamentais e agências multilaterais.

| <b>REGIÕES JÁ ANALISADAS</b> | <b>CADEIAS IDENTIFICA-DAS</b>  | <b>ESTÁGIO ATUAL DO ESTUDO</b>   | <b>PARCERIAS</b>  |
|------------------------------|--|--|---|
| <i>Noroeste</i>              | Fruticultura, pedras decorativas, aguardente, oleicultura, Confecção, café | Diagnóstico pronto (exceto café)   | Faperj<br>Sindicato dos produtores de mármore<br>Cefet<br>Associação de produtores rurais de monte alegre |
| <i>Médio paraíba</i>         | Metal-mecânica   | Proposta de projeto de pesquisa apresentado pela coppe/ufrj                                    | Coppe<br>Ufrj   |
| <i>Metropoli-tana</i>        | Calçadista, moveleiro, confecção   | Calçadista com prognóstico já concluído pela secplan<br>Moveleiro em fase de estudo de mercado | Programa baixada viva<br>Sere   |
| <i>Serrana</i>               | Confecção(*)<br>Lingerie noite   | <i>Diagnóstico em fase de conclusão</i>  | Associação dos lojistas da rua tereza   |

## **2. Competitividade sistêmica e a ambiência produtiva**

No âmbito empresarial, alguns pesquisadores tratam a competitividade apenas como um fator intrínseco, que sofre a influência direta dos fatores de produção. Outros preferem uma abordagem diferente do conceito de *competitividade empresarial*, considerando apenas os fatores extrínsecos à empresa. É comum, na literatura brasileira, “*estudos parciais ou específicos, em detrimento de estudos mais abrangentes e integrados*” (Coutinho e Ferraz, 1993).

Entretanto, é consenso entre os diversos especialistas no assunto que tanto a competitividade baseada nos fatores intrínsecos à empresa como a competitividade com base numa análise sistêmica da indústria, isoladamente, não têm condições de estabelecer parâmetros mais consistentes sobre o que é *competitividade empresarial*. Dentre estes especialistas em competitividade destaca-se Michael Porter. Este autor, em seu livro “Vantagem Competitiva” (1992), destaca a importância dos fatores internos à empresa como imprescindíveis para a análise das fontes de vantagem competitiva no seu ambiente. Para tanto, o autor introduz o conceito de *cadeia de valores* da empresa, o qual desagrega a mesma em suas atividades de relevância estratégica (Infra-estrutura, Gerência de Recursos Humanos, Desenvolvimento de Tecnologia, Aquisição, Logística Interna, Operações, Marketing e Vendas, e Serviços) para que se possa compreender o comportamento dos custos e as fontes existentes e potenciais de diferenciação. Entretanto, Porter não deixa de relacionar a competitividade ao meio ambiente no qual a empresa está inserida.

Nesta abordagem mais ampla, Porter esclarece que a *competitividade empresarial* é função do modo como “*uma empresa escolhe e implementa uma estratégia genérica a fim de obter e sustentar uma vantagem competitiva tendo em vista seu ambiente*”. Entretanto, o autor não deixa de lembrar que a cadeia de valores da empresa é o instrumento básico para diagnosticar suas fontes de vantagem competitiva e intensificá-la. As *vantagens competitivas* são construídas, um avanço em relação à valorização tradicional das *vantagens comparativas*, estáticas e “naturais”.

Por fim, em seu livro “A Vantagem Competitiva das Nações” (1993), Porter amplia ainda mais sua abordagem e acrescenta que a competitividade das empresas é função também do ambiente criado pela nação para o desenvolvimento de suas vantagens competitivas.

Ferraz et al. (1995), em seu livro “Made in Brazil”,<sup>22</sup> compartilha do pensamento de Porter e define a competitividade como “*a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado*”. Neste enfoque dinâmico e sistêmico dado ao conceito de competitividade pelos autores, a competitividade decorre da *capacitação acumulada pelas empresas*<sup>23</sup> que, por sua vez, reflete as estratégias competitivas adotadas em função de suas percepções quanto à concorrência e quanto ao meio ambiente econômico onde estão inseridas. Desse modo, a competitividade surge como uma característica extrínseca ao produto, relacionada ao *padrão de concorrência*<sup>24</sup> vigente em cada mercado.

Segundo os autores, as habilidades das empresas de gerenciar estes elementos de modo a obter vantagem competitiva em seus mercados variam a qualquer instante e são definidas como *estratégias competitivas*. Conclui-se, portanto, que as empresas competem utilizando recursos com o propósito de tornar suas estratégias competitivas (gastos em aumento de eficiência produtiva, qualidade, inovação, marketing, etc.) mais eficientes que as estratégias de seus concorrentes, tornando-se aptas a venderem seus produtos ou processos mais baratos, ou mais diferenciados.

Por fim, Ferraz et al., numa tentativa de dar maior amplitude à sua abordagem, acrescentam os fatores *sistêmicos*, ou seja, aqueles que a empresa tem escassa ou nenhuma possibilidade de intervir. Para se analisar a *competitividade empresarial* de uma maneira consistente deve-se avaliar, simultaneamente, todos os fatores que influenciam direta ou indiretamente a empresa: os fatores *empresariais*, os *estruturais* e os *sistêmicos*.

Nesta mesma linha, Meyer-Stamer (1999) se destaca na definição dos elementos que compõem os arranjos capazes de constituir vantagens competitivas, associados aos componentes da visão sistêmica de competitividade. Articulando diversos níveis - meta, macro, meso e micro – com diversas escalas – supranacional, nacional, regional e local – de intervenção, Meyer-Stamer produz um quadro dos elementos a serem acionados para a construção do *ambiente competitivo, inovador e eficiente* para o fortalecimento da economia local, centrada nas micro e pequenas unidades produtivas, integradas de modo sustentável no circuito da economia nacional e internacional. Com base nessa referência, foi elaborado um quadro da visão sistêmica dos elementos a serem acionados para a construção da ambiência produtiva inovadora necessária para a implantação de um projeto de desenvolvimento econômico local, reproduzido adiante:

**ELEMENTOS DE COMPETITIVIDADE SISTÊMICA A SEREM CONSIDERADOS NO PROJETO DEL**

|              | <b>NACIONAL</b>  | <b>REGIONAL</b>  | <b>LOCAL</b>   |
|--------------|--|--|--|
| <b>META</b>  | O DEL como uma valor cultural  | .Criar uma imagem e marca para a Baixada<br>.Consolidar os oferta econômica territorial<br>.Criar um ambiente econômico inovador na interação das Cadeias, Redes, Fórum e AD   | Transformar o patrimônio cultural e social em identidade competitiva<br>.Criar um ambiente econômico inovador na interação das Cadeias, Redes, Fórum e AD.                 |
| <b>MACRO</b> | Incorporação do DEL nas políticas e estratégias de Gov.  | .Integrar os Governos Municipais no Fórum, nas Redes e na AD<br>Criar nova cultura de Governo e de Políticas públicas que incorpore o DEL como estratégia de ação pública  | .Criar um ambiente fiscal e tributário, no município, estimulante para as MPES<br>.o Governo municipal deve integrar os organismos locais articulados no processo de DEL   |
| <b>MESO</b>  | Ampliação das redes de apoio, de C&T e P&D, enquanto parte de uma política nacional de DEL<br>.Incorporar BNDES, SEBRAE nacional, Comunid. Solid., Escolas Técnicas, CEFETs, universidades, a rede “S” e outros programas e agências públicas e privadas | .Incorporação, nas redes de apoio, de instituições da região metropolitana, como COPPE, UERJ, demais universidades, CEFET-RIO; sistema “S”; comunitárias, como as de bairros, Igrejas; de representação econômica, como as ACIs e a FIRJAN-RJ, e governamentais, como FAPERJ, além das naturalmente envolvidas | .Desenvolver associações de representação e de integração das cadeias produtivas<br>.Fortalecer agências e agentes locais da redes de apoio                                |
| <b>MICRO</b> | .Fortalecer redes e cadeias nacionais de MPES<br>.Integração horizontal e vertical nas cadeias produtivas<br>Representação nacional de MPES  | Construir a cooperação entre PMEs nas diferentes cadeias<br>Construir cooperação entre MPES e médias e grandes empresas nas cadeias  | .Fortalecer a cooperação e a competição inovadora entre as MPES das cadeias produtivas selecionadas<br>.Fortalecer a organização e a representação dessas cadeias e atores |

### 3. A rede del de análise das cadeias produtivas

Este trabalho analisou os condicionantes da competitividade sistêmica das empresas que atuam nas principais atividades econômicas das Regiões Norte e Noroeste Fluminense, com o objetivo principal de desenvolver ações conjuntas que venham minimizar os pontos fracos e as ameaças e maximizar os pontos fortes e as oportunidades das empresas que atuam nestas regiões.

A partir dos contatos já estabelecidos com os empresários destas regiões, os pesquisadores deste projeto, juntamente com a Secretaria Estadual de Planejamento, puderam perceber que as ações conjuntas acima referidas estão relacionadas com a articulação das empresas entre si e com outros agentes tais como: entidades de apoio tecnológico e de apoio financeiro, dentre outros. Esta articulação resulta na formação de redes de empresas com configurações semelhantes às utilizadas pelo modelo italiano de desenvolvimento econômico.

Assim, na prática, este projeto teve características de uma “Pesquisa-Ação”, onde, a partir da análise dos fatores ambientais e da configuração da atividade econômica, foi proposta, implementada e avaliada uma forma de articulação particular, entre empresas de determinados setores e outros agentes, que venha a aumentar sua competitividade sistêmica.

Os desdobramentos esperados destas ações foram a geração de processos endógenos de Desenvolvimento Econômico Local.

O primeiro passo do projeto diz respeito à identificação das atividades econômicas com maior potencial de desenvolvimento econômico nas regiões em análise. Esta identificação foi feita a partir de dados oficiais, assim como dados de associações, sindicatos ou entidades representativas.

Paralelamente, foi feita a definição de um modelo de análise da competitividade sistêmica com o objetivo de servir de padrão para a análise das principais atividades econômicas identificadas na região.

Por fim, identificadas as principais atividades econômicas das diversas regiões e definido o modelo sistêmico de análise da competitividade, passamos para a análise dos fatores que influenciam esta competitividade e para a definição de ações que venham a desenvolvê-la, tendo-se sempre em vista a geração de processos de Desenvolvimento Econômico Local. Estas ações, conforme comentado anteriormente, estão relacionadas com a formação de redes de empresas.

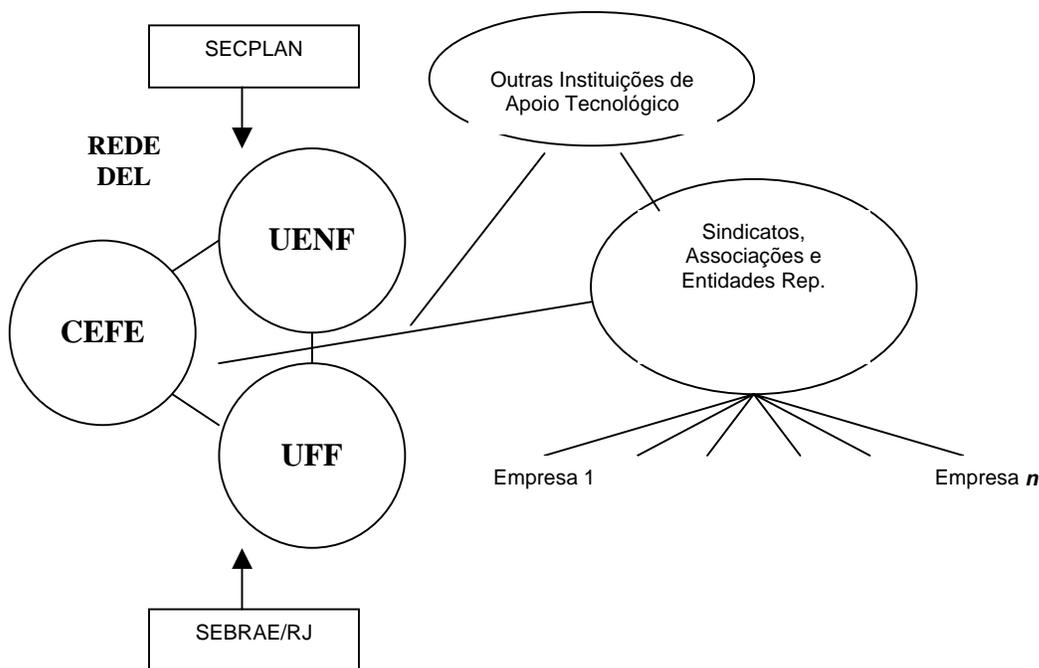
O rede foi constituída realizado por três instituições de ensino organizadas numa rede de pesquisa, com os seguintes participantes:

- o **CEFET** – Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (instituição líder).
- a **UENF** – Universidade Estadual do Norte Fluminense, com a seguinte participação.
- a **UFF** – Universidade Federal Fluminense, com a participação de O **SEBRAE/RJ** – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro, participou

nas fases de implementação das ações, através dos seus programas de apoio tecnológico, dentre os quais destaca-se o PATME – Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas. Por fim, os *sindicatos, associações* ou *entidades representativas* das atividades selecionadas, participarão com o intuito de mobilizar as empresas das regiões a participarem do Projeto.

A Rede de Pesquisa, que doravante poderá ser chamada de **Rede DEL** – Rede de Desenvolvimento Econômico Local, terá a seguinte forma:

**Figura 1: Rede de Desenvolvimento Econômico Local**



Cada instituição de pesquisa participante da rede tem atribuições específicas no desenvolvimento do Projeto, conforme discriminado a seguir:

**CEFET Campos:**

- Coordenação e acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelas três instituições de pesquisa;
- Coordenação do processo de planejamento global, integrado e holístico que indique uma direção estratégica aos objetivos de Desenvolvimento Econômico Local;
- Execução do levantamento de dados nas bases oficiais e informais e disseminação para as demais instituições, visando a identificação das atividades econômicas com maior potencial de desenvolvimento econômico em cada região;
- Desenvolvimento dos trabalhos relativos ao desenvolvimento e aplicação da metodologia de Desenvolvimento Econômico Local; e

- Interação com sindicatos, associações ou entidades representativas para a formação das Redes.

**UENF:**

- Desenvolvimento dos trabalhos relativos à definição, dentre as diversas propostas, de um modelo sistêmico que melhor se adapte às características das atividades econômicas das regiões Norte e Noroeste Fluminense; e
- Orientações de duas teses de Mestrado, relativas aos assuntos abordados no Projeto.

**UFF:**

- Desenvolvimento dos trabalhos relativos à identificação das possíveis formas de articulação entre as empresas – redes, consórcios, clusters, etc. – com a posterior elaboração de propostas concretas para os setores com maior potencial de desenvolvimento das regiões; e
- Orientações de duas teses de Mestrado, relativos aos assuntos abordados no Projeto.

Identificadas as principais atividades econômicas das regiões e definido o modelo sistêmico de análise da competitividade, as três instituições conjuntamente, realizaram a análise dos fatores que influenciam esta competitividade e para a definição de ações que venham a desenvolvê-la, tendo-se sempre em vista a geração de processos de Desenvolvimento Econômico Local.

#### **4. A indústria de pedras decorativas de Santo Antônio de Pádua**

A indústria de pedras decorativas da cidade de Santo Antônio de Pádua – pólo microrregional de pequeno porte localizada a Sudoeste da cidade de Itaperuna - é composta, atualmente, por cerca de 90 empresas que atuam na extração de pedras e outras 160 que atuam no beneficiamento do material extraído. Segundo o Sindicato das Empresas de Pedras Decorativas, existem atualmente 250 empresas, onde cerca de 180 destas encontram-se com suas atividades legalizadas. O conjunto destas empresas gera cerca de 6 mil empregos diretos e constitui a principal atividade produtiva e a principal fonte de renda do município.

Estas informações são praticamente confirmadas por dados oficiais. Segundo os dados da *RAIS – Relatório Anual de Informações Sociais* (14 de Maio de 1999, Competência 1997) do *Ministério do Trabalho*, na Microrregião Pádua, existem 50 empresas que atuam na Atividade “Extrativa Mineral”, na qual faz-se evidente a extração de pedras, e outras 70 que atuam na “Indústria de Produtos Minerais não Metálicos”, onde se destaca o beneficiamento de pedras, transformando-as em pedras decorativas.

Apenas estas 120 empresas que apresentam suas atividades legalizadas representam 46,2% de todos os estabelecimentos industriais e de extração mineral da Microrregião de Pádua.

Se forem consideradas todas as atividades econômicas da região, a indústria de pedras decorativas (extração e beneficiamento) aparece como a quinta atividade em números de estabelecimentos, perdendo apenas para o “Comércio”, para a “Agricultura, criação de animais, extração vegetal, pesca”, para os “Serviços de alojamento, reparo, manutenção, rádio, TV”; e para a “Construção Civil”.

No que diz respeito ao emprego, os dados da *RAIS* informam que as atividades de extração e beneficiamento empregam cerca de 631 operários, bem menos que os 6.000 estimados pelo Sindicato. Talvez esta diferença deva-se ao grande número de operários trabalhando sem carteira assinada. De qualquer forma, mesmo com estes números que não representam a realidade da atividade econômica, a indústria de pedras decorativas aparece como o maior empregador da Microrregião de Pádua, perdendo apenas para a “Indústria de Produtos Alimentícios, Bebidas e Alcool Etílico”.

#### ***4.1. Uma breve caracterização das empresas da indústria de pedras decorativas***

As empresas que atuam na indústria de Pedras Decorativas na Microrregião de Santo Antônio de Pádua são todas de micro e pequeno porte. Uma parte destas empresas concentra suas atividades na extração e outras atuam tanto na extração como no beneficiamento das pedras.

As atividades produtivas são intensivas em mão-de-obra e apenas algumas atividades são mecanizadas, como o corte das placas por exemplo. Assim, as empresas apresentam baixos índices de produtividade. Os índices de desperdício na extração – em torno de 30% - e no beneficiamento do material – em torno de 50% - são alarmantes. Estes rejeitos provocam uma severa poluição ambiental na região.

Os operários, por sua vez, possuem baixo nível de escolaridade e não apresentam qualificação profissional, uma vez que aprendem a trabalhar com os operários mais antigos. Os próprios empresários, em sua maioria, também possuem baixo nível de escolaridade.

#### ***4.2. O processo de extração e beneficiamento das pedras decorativas***

O processo de extração e beneficiamento de pedras para a produção de pedras decorativas, conforme mencionado anteriormente, é ainda bastante artesanal e muito pouco mecanizado. A primeira atividade deste processo é a **extração dos blocos de pedra** nas pedreiras. Esta extração é feita com explosivos para provocar as fissuras nas pedras. Posteriormente, o operário com uma ponteira e uma marreta retira os blocos de 50 cm x 50 cm x 40 cm de espessura. Após a extração dos blocos, faz-se o **fatiamento manual em placas** com marreta e ponteira pelos operários. As placas de pedra, então, são **transportadas** de caminhão para as empresas de beneficiamento onde são **cortadas** em pequenas máquinas de corte nas dimensões finais das pedras decorativas. Cabe observar a falta de segurança do operador da máquina no corte da placa, uma vez que sua mão chega muito próximo da serra. Por fim, estas pequenas placas são novamente “**fatiadas**” pelos operários quando, finalmente, obtém-se o produto final - as pedras decorativas.

#### ***4.3. Avaliação estratégica da cadeia produtiva da indústria de pedras decorativas***

Em diversas reuniões com os empresários do setor, mobilizadas pelo Sindicato, fez-se o levantamento estratégico, através das metodologias apropriadas, dos pontos fortes e fracos, das oportunidades e ameaças, das possíveis alternativas de desenvolvimento da cadeia produtiva com vistas ao processo de Desenvolvimento Econômico Local. Na ação, conforme poderá ser visto no item seguinte, não foram considerados fatores de níveis mais elevados, nos quais as empresas tinham menor poder de interferência. O resultado está mostrado no Quadro 1, mais adiante.

**AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DA CADEIA PRODUTIVA DA INDÚSTRIA DE PEDRAS DECORATIVAS**

| <b>Atividade da Cadeia Produtiva</b>         | <b>Pontos Fortes</b>  | <b>Pontos Fracos</b>  | <b>Entidade de Apoio Tecnológico</b>                                  |
|--|---|---|---|
| Extração dos blocos de pedra                 | Abundância de matéria-prima<br>Disponibilidade de mão-de-obra barata  | processo pouco mecanizado<br>altos índices de desperdício (30%)<br>poluição ambiental<br>baixo aproveitamento da jazida<br>mão-de-obra não especializada<br><b>Ibama - fiscalização pode proibir extração no processo atual</b> | UENF – LCENG – Setor de Geomecânica<br>CETEM – UFRJ<br>CEFET - Campos |
| Fatiamento manual dos blocos em placas       | Disponibilidade de mão-de-obra barata   | processo manual<br>altos índices de desperdício das placas<br>poluição ambiental<br>possibilidades de acidente de trabalho<br>mão-de-obra não especializada   | UENF – LCENG – Setor de Geomecânica<br>CETEM – UFRJ<br>CEFET - Campos |
| Transporte da extração para o beneficiamento | Facilidade de transporte – carga e descarga - das placas para o local de beneficiamento<br>Proximidade entre as jazidas e o local de beneficiamento |   |   |
| Corte das placas na Máquina                  | equipamento de baixo custo  | processo mecanizado de baixa precisão<br>altos índices de desperdício das pedras (50%)<br>poluição ambiental<br>possibilidades de acidente de trabalho<br>mão-de-obra não especializada<br>atraso tecnológico                   | CEFET - Campos  |
| Fatiamento manual das pedras                 | disponibilidade de mão-de-obra barata   | processo manual<br>altos índices de desperdício das pedras<br>poluição ambiental<br>possibilidades de acidente de trabalho<br>mão-de-obra não especializada   | UENF – LCENG – Setor de Geomecânica<br>CETEM – UFRJ<br>CEFET - Campos |

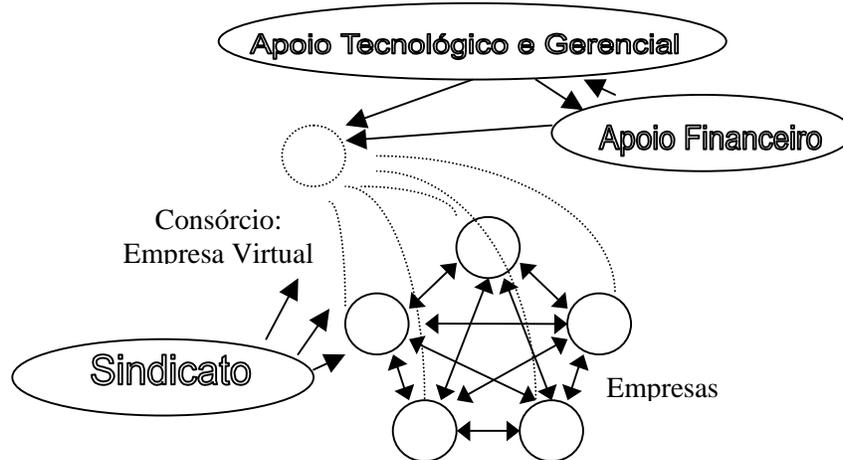
#### **4.4. As ações de melhoria**

Constatou-se a fragilidade da atividade econômica visto que, na cadeia produtiva, havia muito mais pontos fracos que fortes e que estes últimos se baseavam em fatores facilmente superáveis como mão-de-obra barata, abundância de matéria-prima, etc. Para a solução dos pontos fracos, apontou-se as possíveis instituições com os requisitos tecnológicos necessários.

Diversas ações foram analisadas, mas apenas uma de impacto generalizado foi implementada. A entidade de apoio tecnológico selecionada foi o CEFET Campos. O apoio financeiro partiu do SEBRAE-RJ (5 empresas). Estas empresas, no sentido de aumentar sua competitividade sistêmica no mercado, resolveram se associar em busca de economias de escala na extração, beneficiamento e vendas das pedras decorativas. Instintivamente, estas empresas se basearam no “*modelo italiano*” para adquirir vantagens competitivas que apenas as empresas de grande porte poderiam adquirir, tais como economias de escala, poder de barganha com fornecedores e clientes, representatividade

política, aumento do volume de produção e possibilidade de exportação. O relacionamento destas empresas e das entidades de apoio tecnológico e financeiro pode ser representado, esquematicamente, pela rede flexível apresentada na Figura 2 mais adiante.

**Figura 2: Rede Flexível de Empresas e Entidades de Apoio**



Neste sentido, as empresas participantes, além de continuarem produzindo nas suas instalações próprias, passaram a compartilhar as instalações de uma fábrica de uso comum, onde as despesas e as receitas são divididas proporcionalmente entre cada um dos participantes. Visto que os empresários adquiriram equipamentos sem nenhum planejamento, foi imperativo encontrar soluções técnicas que atendessem aos equipamentos já adquiridos e instalados.

Então, as ações implementadas, primeiramente, estiveram relacionadas com o desenvolvimento do lay-out da fábrica de forma a melhorar o fluxo de produção. Este novo lay-out permitiu a utilização da serra circular previamente adquirida. Como este equipamento tem capacidade para receber blocos de pedra com dimensões de até 2 metros x 1,05 metro x 40 cm de espessura, os passos seguintes do apoio tecnológico foram projetar e construir uma ponte rolante com capacidade de 10 toneladas para receber e levar ao corte os referidos blocos. Entretanto, estudos mais detalhados, tornaram o “pórtico rolante” com capacidade de carga de 5 toneladas, a opção mais viável técnica e economicamente.

O pórtico rolante é um equipamento que tem a finalidade de realizar a movimentação de cargas nos sentidos transversal, longitudinal e vertical. O equipamento é composto de uma viga principal e duas colunas de sustentação que se apoiam sobre trens de movimentação motorizados que, por sua vez, correm longitudinalmente sobre trilhos especialmente construídos para este fim. Na sua viga principal está instalada uma talha elétrica que tem a finalidade de, com a ajuda da pinça hidráulica, içar verticalmente o bloco de pedra e de fazer sua movimentação no sentido transversal.

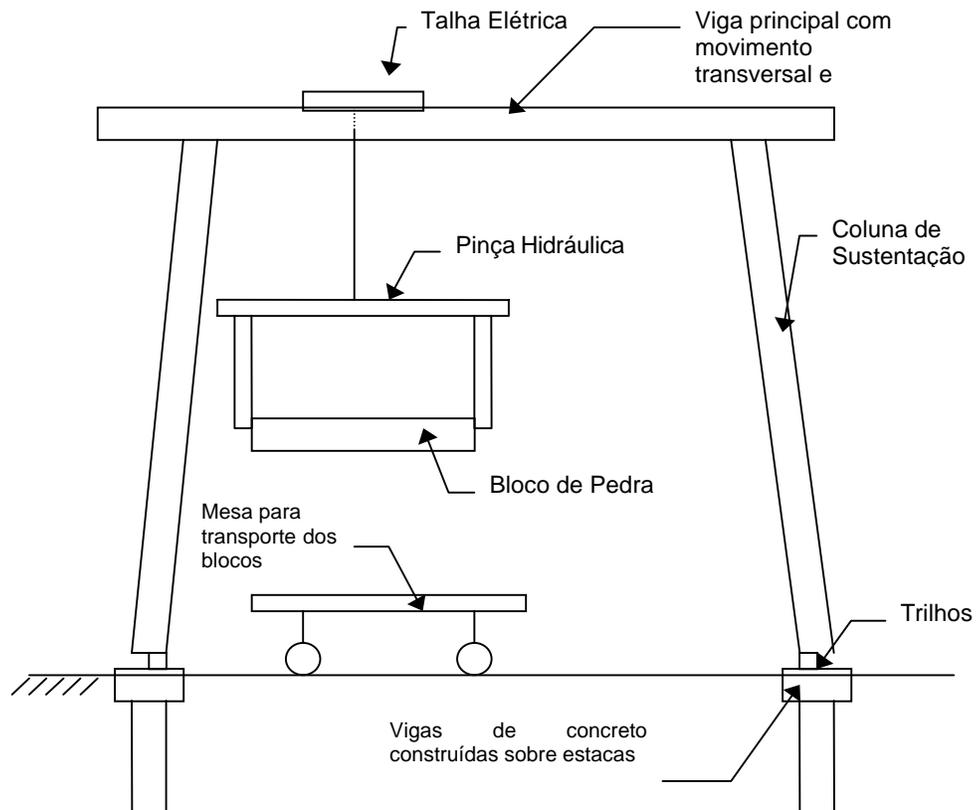
Para projetar este pórtico rolante de forma a atender aos requisitos técnicos da descarga e corte de blocos de pedras decorativas, foi necessário desenvolver uma inovação tecnológica - a “pinça hidráulica” (ver Anexo 1). Foi necessário desenvolver um mecanismo que possibilitasse a descarga do bloco de pedra de até 2m x 1,05m x 40cm sobre uma “mesa” para que este recebesse um cimentado.

Esta pinça hidráulica é um equipamento, até então inédito e a ser patenteado, desenvolvido com a finalidade de içar e girar blocos de pedra é constituída por uma viga principal e duas “mandíbulas” móveis acionadas por cilindros hidráulicos que fazem a fixação (compressão) do bloco e, adicionalmente, têm a capacidade de fazer um movimento rotacional através de um motor hidráulico. Este movimento rotacional é imprescindível pois o bloco deve ser girado para que possa ser feito o cimentado de apoio e para que o bloco possa ser colocado em cima da mesa a fim de que o mesmo seja transportado até a serra circular.

Os acessórios hidráulicos da pinça são acionados à distância via cabo, permitindo uma versatilidade no manuseio do bloco de pedra e proporcionando um maior rendimento. Além disso, este tipo de acionamento evita o contato direto do operador com o bloco de pedra reduzindo, assim, as possibilidades de acidentes de trabalho. Cabe salientar que este equipamento foi completamente desenvolvido por alunos estagiários da CEFET Campos sob orientação dos consultores responsáveis por este projeto.)

O conjunto formado pelo pórtico rolante, pela talha elétrica e pela pinça hidráulica pode ser esquematizado, simplificadamente, na Figura 3 a seguir:

**Figura 3: Desenho esquemático da solução proposta**



#### **4.5. Os resultados obtidos com o novo processo**

Com a implantação completa do equipamento proposto, o processo foi revolucionado. A extração passou a ser feita com marteletes pneumáticos e os blocos retirados passaram a ser bem maiores, podendo chegar a 2mx1,05m x 40cm, quando então são transportados inteiros para beneficiamento na fábrica. Eliminou-se, então, neste ponto, o “fatiamento” artesanal dos pequenos blocos na pedreira, responsável por grande parte da perda. Deste modo, as perdas na extração diminuíram significativamente e a produtividade aumentou consideravelmente. O impacto ambiental da extração foi, então, significativamente, reduzido.

Os blocos passaram a ser transportados inteiros para beneficiamento na fábrica e recebidos pela ponte rolante a ser projetada e montada. No beneficiamento, com este novo processo, obteve-se os seguintes benefícios:

- Redução das possibilidades de acidente de trabalho, uma vez que os operários quase não têm contato direto com os blocos de pedra;
- Aumento da produtividade no corte em 25%, uma vez que este passou a ser feito por um equipamento mais moderno;
- Redução das perdas em 50%, uma vez que se eliminou a maioria dos cortes manuais fora de esquadro;
- Redução do volume de rejeitos também em 50% e conseqüente redução da poluição ambiental;
- Aumento da qualidade do material, que passa a ser produzido em perfeito esquadro, uma vez que o equipamento é de alta precisão;
- Possibilidade de novos produtos, como caso dos degraus, por exemplo;
- Exportação de dois caminhões do produto para a Flórida - Estados Unidos, em função do aumento da qualidade, com possibilidade de fornecimento contínuo. O SEBRAE também está divulgando os novos produtos no Mercosul; e
- Criação de 30 novos empregos, uma vez que os novos produtos estão tendo boa aceitação no mercado, aumentando a necessidade de produção;

O caso ilustrado vem comprovar que um conjunto de ações, quando implementadas e difundidas pelas várias empresas do setor, geram exatamente os resultados esperados pelo processo de Desenvolvimento Econômico Local.

## V. DESCENTRALIZAÇÃO E INSTRUMENTOS

### 1. Descentralização e o cenário fiscal do Estado

O debate sobre descentralização na década de 80 no Brasil se confunde e se realiza de forma simultânea ao processo de democratização no país. Ao lado de uma descentralização e desconcentração administrativa, o fim do regime militar estimula o processo de descentralização política que marca a década de 80. Um novo pacto federativo emergiu em meio a conflitos próprios destes períodos de transição, caracterizado por:

- Final dos anos 70: luta dos Estados e Municípios pela descentralização tributária iniciou-se, com a emergência da crise econômica e com o processo de redemocratização do País,
- Início dos anos 80: com a eleição para governadores e prefeitos, para somente quase dez anos depois chegar ao núcleo central do Estado (em 1988, com a Constituinte, e em 1989, com a eleição direta para a Presidência da República),
- A partir da Constituição de 1988: ocorreu uma expressiva descentralização de recursos fiscais da União para as esferas locais de governo.

O projeto de descentralização presente na Constituição de 1988 - pelo grau de centralização e concentração de competências na União, pelo ambigüidades na definição dos serviços públicos a serem municipalizados, pela peso grande de outras esferas de governo na administração local - configura uma *autonomia limitada* na perspectiva de auto-organização e de centro de poder soberano. A definição de exclusividade da União na elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território reitera concepções que não incorporam o município no pacto federativo e na construção de pactos territoriais.

A ausência de divisão institucional de trabalho, com papéis mais claros entre as esferas de poder, jogou para a legislação ordinária a própria construção do pacto federativo. Mas é na área de desenvolvimento urbano que o emaranhado jurídico-institucional tem implicações diretas sobre os possíveis conflitos de competência e dificulta arranjos institucionais que viabilizem processos de descentralização. As diretrizes de desenvolvimento urbano são de responsabilidade da União, a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente entre a União e o Estado, cabendo à União estabelecer normas gerais, e a política de desenvolvimento urbano é executada privativamente pelo Poder Público Municipal, aumentando a dificuldade e a complexidade da política urbana e tornando-a extremamente confusa do ponto de vista institucional.

A rigor, a Constituição Federal estabelece competências distintas em função da lógica intra-urbana e de processos macros de urbanização. A dinâmica de organização territorial referente à rede

de cidades e ao seu planejamento caberia à União e aos Estados, deixando para os municípios a intervenção no uso e ocupação do solo nas cidades. Reproduz-se assim uma visão dual que isola o município de processos regionais, de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas. O plano diretor é a síntese desta concepção, que limita o exercício da política urbana à esfera municipal, que reduz o fato urbano ao território do município e induz a exclusão de ações de caráter supramunicipal.

Esta concepção não tinha nenhuma matriz ideológica, já que o próprio projeto de iniciativa popular de reforma urbana estava fortemente marcado por esta visão intra-urbana e também por uma defesa do município, municipalismo este que - impulsionado pelo fim do regime militar e crítica à centralização política administrativa - influenciou os debates da Constituição de 1988.

Os planos diretores irão reforçar uma concepção local e, em alguns aspectos técnicos/urbanísticos, com forte presença de teorias que lêem a cidade por uma ótica intra-urbana, retomando velhos debates sobre a cidade ideal que tanto os urbanistas perseguem. O debate toma o tom urbanístico.

A intenção de trabalhar os Planos Diretores como instrumento de Reforma Urbana ficou limitada a algumas cidades. Os planos diretores reafirmaram pactos territoriais conservadores no plano local, reproduzindo estruturas administrativas e operacionais viciadas, não conseguindo estimular a transformação de uma cultura paternalista e clientelista em um cultura baseada nos direitos coletivos e na construção da cidadania. Por outro lado, tenderam a reforçar as visões intra-urbanas e isoladas das regiões e aglomerações. O raciocínio que se fecha na cidade e na lógica interna de produção do espaço urbano não apenas constitui grave erro de método, seu pecado maior é a falta de perspectiva regional, nacional e territorial.

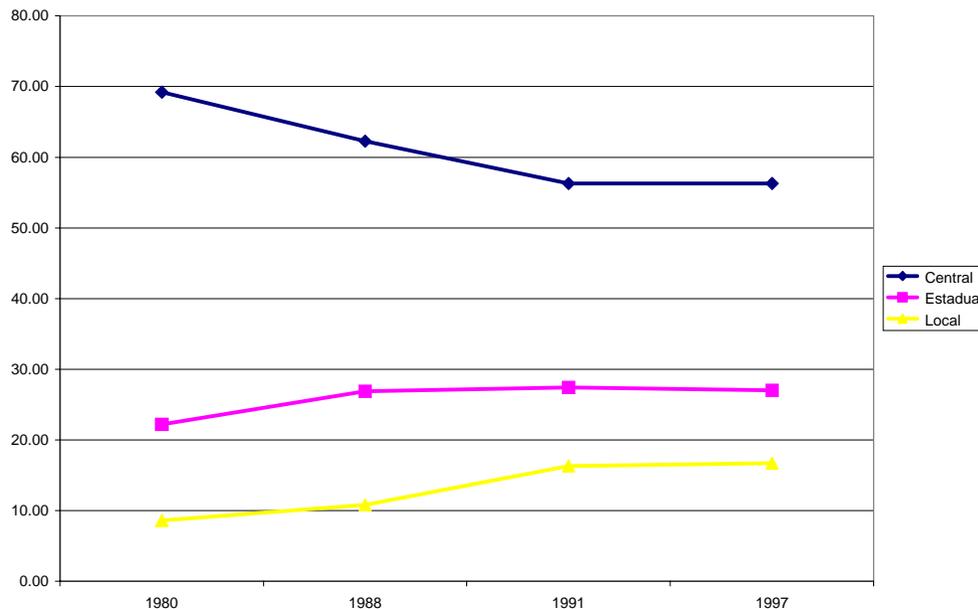
- Pacto Federativo: consolida institucionalmente a autonomia municipal e a pluralidade de centros de poder, ainda que se mantenha a concentração de poderes e competências na esfera da União.
- Ampliação da Competência Municipal: com a Lei Orgânica própria e capacidade de auto-organização estão preservadas as autonomias políticas e de gestão econômico-financeira. Autonomia entendida como poder limitado ou poder hierarquicamente inferior. Traz inovações como a de criar, organizar e suprimir distritos; adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do solo.
- Municipalização de serviço Urbano: define a competência para organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão os serviços públicos de interesse local, deixando contudo uma ambigüidade no conceito de serviços públicos de interesse local.
- Gestão Urbana: à União compete com exclusividade a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento e de ordenação do território; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte. Transforma o desenvolvimento urbano numa área extremamente confusa do ponto de vista institucional, aumentando a dificuldade e complexidade da política urbana.
- Impostos Municipais: Criação de impostos municipais e aumentos das transferências. Municípios saem financeiramente fortalecidos

- Política Urbana: reconhecimento da questão urbana. Limita a política urbana à esfera municipal através do plano diretor.
- Participação Popular: o reconhecimento institucional abre novas possibilidades do exercício prático da cidadania

A ausência de definições institucionais que assegurassem um pacto federativo abriu caminho para que os diversos projetos políticos territoriais, presentes no debate constituinte, procurassem se legitimar, seja na legislação ordinária no Congresso seja em experiências de gestão, tanto no plano federal como nos estadual e municipal. É neste cenário de estímulo a municipalização do território e redução do papel das regiões e dos Estados no pacto federativo que se inserem as experiências de desenvolvimento econômico local.

Entretanto, com todas as ressalvas que se possa fazer ao pacto federativo instituído pela Constituição de 1988, é a partir dela que ocorreu uma expressiva descentralização de recursos fiscais da União para as esferas municipais de governo, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível (ver quadro abaixo). Este processo descentralização, entretanto, tem representado pesadas perdas fiscais aos estados em função da falta de definições claras quanto às novas competências, somadas às transformações estruturais pelas quais a economia brasileira está passando, não existindo correspondência entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições.

**Repartição da Receita Tributária Nacional  
Por Nível de Governo - 1980/1997 (conceito contas nacionais)**



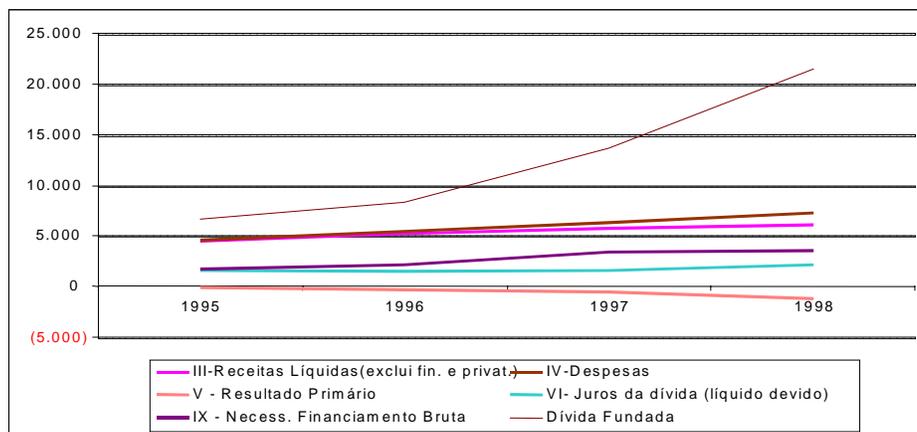
Fonte: Afonso, J.R.R.(1998), a partir de IBGE, FGV, Min. Fazenda, INSS, ABRASF e IESP. Descentralização Fiscal à La Brasileira.

Este cenário favorável á descentralização fiscal passa a se modificar em função dos seguintes aspectos: a falta de definições claras quanto as novas competências principalmente no que se refere ao papel dos governos regionais, não existe correspondência entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições, tensão descentralização - federalização/recentralização passa a ser motivada através da reação do próprio governo central através da reforma tributária, descentralização sem uma estratégia de inclusão social tende a gerar, como estamos assistindo atualmente, outras formas de desigualdade (tanto interpessoais, quanto interregionais); forte assimetria presente nas de tendências econômicas internacionais, reforça a importância da temática das novas atividades regulatórias que o Estado descentralizado deve desempenhar.

É precisamente neste cenário que ocorre o maior tensionamento entre governos locais e governo nacional em torno da repartição da receita. A situação do Estado do Rio de Janeiro não é diferente de outros governos estaduais no país. No período 1995-98, as finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro apresentaram um quadro desfavorável, pois o resultado primário mostrou-se negativo em todos os anos, e preocupante, porque a tendência desse resultado mostrou-se explosiva: de - U\$ 71 milhões, em 1995, passou para - U\$ 1.150 milhões em 1998. Os resultados deste período evidenciam que o governo anterior não desenvolveu esforços, no sentido de conter o custeio da máquina administrativa. A participação dessas despesas na receita corrente líquida passou de 6,3%, em 1995, para 17,5%, em 1998.

Os investimentos e inversões, por sua vez, passaram de U\$ 356 milhões, em 1995, para U\$ 818 milhões, em 1998. Ressalte-se, entretanto, que a maior parte desses investimentos de 1998 não foram pagos, passando o débito para o Governo atual, sob a forma de Restos a Pagar do Orçamento de 1998. O serviço da dívida, incluindo a parcela da dívida mobiliária que é rolada em mercado, passou de U\$ 1.633 milhões, em 1995, para U\$ 2.354 milhões, em 1998, o que significa um acréscimo de 44,2%. Este resultado evidencia a tendência explosiva do estoque da dívida mobiliária, em função da política de juros elevados do Governo Federal.

Gráfico 5



Fonte: Secretaria de Fazenda do estado do Rio de Janeiro - 1999

O crescimento fora de controle do estoque da dívida e as crescentes dificuldades para a rolagem dos títulos públicos evidenciam inequivocamente a necessidade de se refinar essa dívida com o Governo Federal, ao amparo da Lei Federal 9496/97. Na verdade, o Governo anterior beneficiou-se do longo período de negociação, suspendendo o pagamento de alguns contratos e deixando, como herança para o atual Governo, um acordo de refinanciamento que não teria como ser honrado.

A análise dos dados do período 1995-98 evidencia a grave situação das finanças públicas no Estado do Rio de Janeiro. Caso o Governo não promova um ajuste estrutural naquele quadro, restarão frustradas as expectativas da sociedade quanto ao futuro e o Estado se tornará um mero administrador de uma máquina ineficiente, sem conseguir melhorar a qualidade de vida da maior parte da população. A primeira grande vertente de tentativa de reversão deste quadro é a renegociação da dívida estadual. Sabe-se, entretanto, que o espaço para introduzir variáveis que aliviem o Estado desse ônus é reduzido, tendo em vista as próprias dificuldades fiscais do Governo Federal, preso às metas monetárias e fiscais acertadas com o FMI. O equacionamento de um cenário fiscal que torne possível o pagamento pelo Estado do serviço de sua dívida passa, necessariamente, pela utilização de antecipações do fluxo de *royalties* do petróleo que o Estado receberia nos próximos vinte anos. A segunda vertente, que já vem apresentando resultados significativos nestes primeiros meses do atual Governo, consiste em trabalhar por um crescimento maior da receita tributária própria, através do combate à inadimplência e à sonegação fiscal.

No lado das despesas, despontam, como o maior desafio, a criação e consolidação de um Fundo de Previdência para aposentados e pensionistas, que consiga desonerar o Tesouro Estadual da despesa atualmente existente com a folha de transferências para essas pessoas, que representa, hoje, cerca de 44% do total das despesas de pessoal.

O Governo atual criou o Fundo RioPrevidência com estes objetivos e vem desenvolvendo esforços para capitalizá-lo. O Governo do Estado deverá, ainda, continuar a desenvolver esforços no sentido de acabar com os privilégios hoje existentes na estrutura de remuneração do pessoal do Estado, viabilizando uma melhoria salarial das categorias que trabalham nos setores prioritários da administração estadual (educação, saúde e segurança pública) e que ganham as menores remunerações, reduzindo assim as disparidades e outras distorções atualmente existentes.

O custeio da máquina administrativa também vem sendo objeto de medidas de austeridade, visando eliminar desperdícios e reduzir custos, tendo começado pela auditoria dos contratos em vigência e pela sistemática de fixação de cotas orçamentária e financeira pelas Secretarias de Controle e de Fazenda.

Num contexto de fortes restrições fiscais, a qualidade do gasto torna-se meta prioritária. Isto exige planejamento, criatividade e controle, de modo a se reduzir o custo das intervenções governamentais e, ao mesmo tempo, maximizar o retorno para a sociedade. Neste contexto, uma das linhas de grande potencialidade na geração de recursos é a busca de parcerias com o setor privado e com outras esferas de Governo.

Dentro dessas linhas de atuação, o Governo Estadual vem negociando com o Governo Federal metas compatíveis com um cenário fiscal para os próximos anos que torne viável o pagamento do serviço da dívida, resultando num acordo de refinanciamento da dívida estadual, conforme já referido anteriormente. As principais variáveis desse cenário foram consideradas na elaboração das projeções para o período 1999-2002, constantes da Tabela 12. Foram adicionados, apenas, projetos de investimento que deverão contar com fontes externa ou interna de financiamento.

Para o período 1999-2002, foram projetadas a receita estadual, as despesas de pessoal, outras despesas de custeio (exceto financeira) e o serviço da dívida, de acordo com parâmetros acertados com a Secretaria do Tesouro Nacional, que serão utilizados no já referido acordo de refinanciamento da dívida estadual. A projeção dos investimentos baseou-se nas expectativas de financiamentos externos e internos, a serem tomados junto a instituições financeiras internacionais e nacionais governamentais, e em recursos próprios residuais, a partir de metas de ajuste fiscal acertadas com o Governo Federal.

**TABELA SOBRE PARÂMETROS DE PROJEÇÃO FISCAL ATÉ 2003**

| Obs | Discriminação   | 1999  | 2000  | 2001  | 2002      | 2003  |
|-----|---|-------|-------|-------|-----------|-------|
| .   | Inflação Média  | 8,6%  | 6,6%  | 3,9%  | 2,28<br>% | 1,50% |
|     | Variação Real PIB Estadual                              | -1,2% | 4,0%  | 5,0%  | 5,0%      | 5,0%  |
|     | Esforço de Arrecadação                                  | 3,0%  | 2,0%  | 2,0%  | 0%        | 1%    |
|     | Crescimento Vegetativo da Folha Salarial                | 3,8%  | 1,0%  | 1,0%  | 1,0%      | 1,0%  |
| I   | Receita Líquida Real Projetada (em R\$ milhões)         | 6.244 | 6.724 | 7.158 | 7.649     | 8.179 |
| II  | Excedente Contas " A e B " (em R\$ milhões)             | 360   | 828   | 200   | 340       | 400   |
| III | Royalties + Participação Especial (em R\$ milhões)      | 6.912 | 84    | 136   | 161       |       |
| IV  | Investimentos (em R\$ milhões)                          | 364   | 1.832 | 1.496 | 1.441     | 1.196 |
| V   | Outras Despesas Correntes e de Capital (em R\$ milhões) | 1.256 | 2.477 | 2.662 | 2.679     | 2.428 |

( I ) R.L.R projetada com base no conceito estabelecido pela Lei 9.496/97.

( I.a ) O percentual máximo da RLR utilizado para pagamento do serviço da dívida intralimite no período de 1999 até 2002 é de 12%, 12,5%, e de 13% a partir de 2001, respectivamente.

( II ) - em 1999 e 2000, os valores de 360 e 828, respectivamente, representam o excedente já apurado - para 2001 e 2002 o excedente foi estimado com base no saldo médio de 2.500 e de taxa excedente de 0,6% am, aplicado a partir de janeiro de 2000.

( III ) O montante de 7.293 corresponde ao fluxo de Royalties + Participação Especial de 13.204 em 20 anos, trazido a valor presente, descontado a 12% e a 6% aa.

( IV ) As projeções dos investimentos foram elaboradas com base nos levantamentos fornecidos pela Sec. de Planejamento

( V ) Para 1999 as outras despesas correntes foram estimadas com base nas cotas financeiras. No período de 2000 a 2003 a evolução deve-se a aplicação da inflação, sendo que em 2000 e 2002 está previsto uma expansão do custeio em 5%.

Este cenário fiscal e as possibilidades de negociação mostram como a questão da reforma tributária oscila entre acordos conjunturais entre governos e um pacto federativo com maior sustentabilidade institucional. Um processo racional e compreensivo de reforma do Estado só pode ser pensada a partir das incertezas que o campo de forças políticas determina e das tendências e oportunidades que o jogo social possibilita em determinado momento. Neste sentido, o fato de forças sociais de centro-esquerda assumirem governos de Estados como o do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Alagoas, Acre, acaba por colocar um elemento novo no jogo político e no próprio debate sobre descentralização.

O processo de descentralização sai assim de um campo hegemônico das forças sociais que davam sustentação ao governo para retomar um campo de pacto federativo que permite incorporar a história política do país. Este é um caminho mais rico, pois incorpora história política e permite um pacto territorial mais negociado e legitimado historicamente, política e socialmente. Deste modo, a experiência do Estado do Rio de Janeiro sugere um caminho de construção deste pacto territorial em que estas forças políticas e sociais são mobilizadas na concretização e institucionalização de um processo de descentralização política.

Deste modo, ao se trabalhar um processo de descentralização política e de reforma do Estado, esta não pode ser feita apenas como uma transição por cima, ou seja um pacto de forças hegemônicas para legitimar sua proposta partidária. Um pacto territorial terá necessariamente que ser negociado, fazendo aflorar uma proposta síntese do conjunto de interesses e visões dos diversos atores sociais. Não se trata de negar o conflito, mas de reconhecê-lo e apostar em uma saída institucional que o legitime. Deste modo, há que se estimular que as forças sociais regionais se expressem neste processo.

## 2. O desafio: O orçamento participativo estadual

No caso do Estado do Rio de Janeiro, este esforço de articulação de uma gestão pública descentralizada política e territorialmente, gerou um desenho institucional em que se trabalha em três níveis:

| ESCALAS   | INSTRUMENTOS  |
|-----------|---|
| Regional  | Consórcios regionais e conselhos regionais do orçamento participativo |
| Municipal | Conselhos municipais de trabalho e renda                              |
| Cluster   | Agências de desenvolvimento econômico local                           |

A implantação do Orçamento Participativo do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de integrar os cidadãos comuns às decisões de governo através da discussão do orçamento estadual, é algo inédito em âmbito estadual. Os princípios básicos que nortearam essa iniciativa foram três:

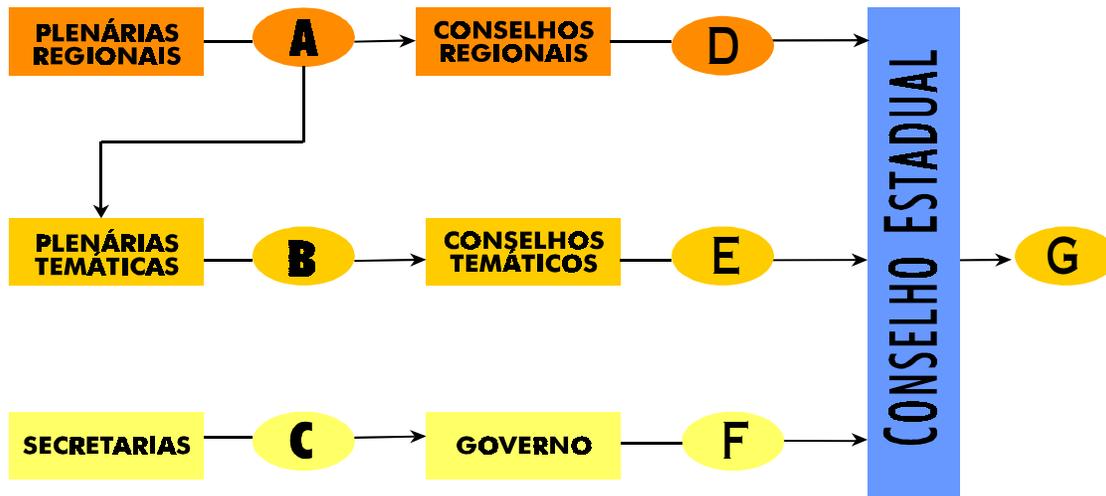
- transparência das informações;
- inclusão da pluralidade de interesses; e
- pactuação das regras do jogo.

Trata-se de experiência já desenvolvida em diversas prefeituras como um processo de democracia participativa, voluntária, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento da cidade, ou seja: a receita e a despesa. Este processo abre a possibilidade da democratização das relações do Estado com a sociedade. A participação vai além da democracia representativa do poder executivo e legislativo; os cidadãos definem e controlam a gestão pública.

Contudo, esta experiência municipal não tem precedentes em termos estaduais. Combinar esta dinâmica participativa numa perspectiva regional certamente é distinta de uma experiência municipal. Exige um processo efetivo e sério de definição das regiões e a construção de um desenho institucional que combine o orçamento participativo com os fóruns regionais, e destes com o planejamento estratégico das secretarias setoriais.

Por outro lado, tanto a elaboração quanto a prestação de contas anual se torna pública e impulsiona uma nova forma de decisão no destino das verbas estaduais, envolvendo um novo sistema de informação para o acompanhamento do orçamento e possibilitando a descentralização do poder de decisão na alocação dos recursos.

Em cada uma das regiões foram organizadas Plenárias durante as quais os cidadãos elegeram os representantes da região para os Conselhos Regionais e Temáticos e para o Conselho Estadual .



A: demandas regionais

B: demandas temáticas

C: demandas governamentais

D: demandas regionais ordenadas

E: demandas temáticas ordenadas

F: demandas governamentais

G: **ORÇAMENTO ANUAL**

As **Plenárias** são instâncias de acolhimento de demandas, de eleição de representantes para os Conselhos e de discussão de questões orçamentárias. Os **Conselhos** são instâncias de ordenação e priorização de demandas bem como de compatibilização com as limitações financeiras do Estado.

O Conselho Estadual analisará as “demandas regionais”, oriundas dos Conselhos Regionais e as “demandas temáticas”, oriundas dos Conselhos Temáticos, compatibilizando essas demandas com as “demandas governamentais”, oriundas das diversas Secretarias Estaduais.

Essa compatibilização leva em conta os seguintes critérios:

- as prioridades temáticas mais incidentes nas 18 Plenárias Regionais;
- a ordenação das demandas, definida pelo Conselho Regional e as diretrizes temáticas indicadas pelo Conselho Temático;
- a classificação das Regiões segundo a carência em cada uma dos temas apontados como prioritários; e
- o tamanho das populações dos municípios.

São critérios que buscam propiciar equidade na distribuição dos recursos, havendo flexibilidade para introdução de novos parâmetros decorrentes do conhecimento dos problemas das Regiões e da capacidade de negociação dos conselheiros .

Nas regras definidas para o Orçamento Participativo de 1999, o Conselho Estadual do Orçamento, eleito nas dezoito Plenárias Regionais e quatro Conselhos Temáticos ocorridos em todo o Estado, é responsável pela negociação com os representantes governamentais das demandas ordenadas pelos Conselheiros Regionais.

Ao Conselho Estadual do Orçamento cabe também o acompanhamento da votação do orçamento na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e da execução orçamentária no próximo ano. Além disso, é função dos Conselheiros Estaduais definir as regras de funcionamento do Orçamento Participativo para o ano 2000.

A experiência do orçamento participativo tem se dissimulado no país, mas sua implementação estadual tem sido mais polêmica que a municipal. Principalmente porque coloca em confronto dois níveis de ação. Uma ação regional baseada na pactuação entre atores regionais que tem governabilidade e capacidade de ação em determinado território e uma ação de descentralização de poder ao abrir para a sociedade e para população a definição de áreas prioritárias de ação do orçamento público. Em diversos governos estaduais estas propostas tem sido colocadas em oposição uma a outra, como se a gestão pública não pudesse incorporar estas duas dinâmicas: a participação direta e a pactuação dos atores sociais.

### **3. Os consórcios regionais de desenvolvimento e os pactos territoriais**

A constituição de um consórcio que objetiva o desenvolvimento regional deve ter como ponto de partida o pacto territorial que viabilize a associação de interesses promovida entre os diversos atores regionais, que se conservam independentes, com vista a obtenção de determinados objetivos. Isto pressupõe a indicação de uma estrutura organizacional que dê conta da constituição de um espaço de interação dos diversos atores e da construção de uma entidade responsável pelo encaminhamento e implementação das diversas ações propostas.

O desenho básico proposto para a consolidação dos consórcios acabou por configurar o encontro, num contexto comum, de atores de naturezas diferentes e atuantes num mesmo território. Os elementos constituintes do consórcio expressam os próprios requisitos para um pacto territorial, a saber:

- identificação e mobilização de diversos atores, em torno de uma programas estruturantes;
- necessidade de um alto nível de acordo entre as instituições, empresas e sociedade civil organizada, para evitar qualquer tipo de intervenção que comprometa a finalidade pública;
- definição de um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território;
- desenvolvimento partindo “de baixo”, baseado em iniciativas idealizadas e gerenciadas em nível local, com prazo de execução definido;
- “criação” de um agente gerenciador que expresse o acordo e a união entre os atores envolvidos e que coordene as ações de modo a torná-las eficazes;
- necessidade de uma boa base estatística informativa.

Os consórcios geraram dois campos básicos de ação. Uma ação de planejamento regional, integrando programas setoriais e construindo possibilidades de ações regionais integradas como planos diretores regionais e sistemas de informação georeferenciados.

No campo da democratização do acesso à oportunidades econômicas e de mercado abriram possibilidades para os estudos das cadeias produtivas e a implantação das agências de desenvolvimento econômico local. O que é importante registrar que estas agências não são instrumentos que se impõem de cima para baixo em determinada região, mas são fruto da identificação de territorialidades econômicas e devem expressar um ambiente de cooperação e pactuação.

#### **4. A democratização do acesso ao mercado e os serviços especializados**

A partir dos estudos das cadeias produtivas podemos identificar um desenho institucional que envolve distintas institucionalidades em função de distintos territórios.

A partir da ação dos consórcios regionais, o governo procurou uma gestão pública de desenvolvimento local na qual podemos identificar um método no qual a integração não é uma estratégia de ação pré-elaborada, mas sim um processo gradual de aproveitamento de oportunidades, de aprendizagem e de luta, seguindo o cronograma dos atores e dos acontecimentos.

Neste processo de integração e construção de uma ambiência institucional, há a necessidade de focalizar a agência de desenvolvimento em um determinado território cuja área de abrangência é delimitada pelos agrupamentos produtivos encontrados.

Deste modo o consórcio regional incorpora uma câmara temática de desenvolvimento econômico local constituída por uma rede de agências. Esta agências são definidas pela mapa dos territórios produtivos. Este desenho institucional está apresentado no quadro abaixo.



A partir deste desenho institucional, pode ser identificados os serviços especializados para as MPEs. No caso da capacitação, os estudos a partir das cadeias produtivas sugerem um novo conceito, que pode ser cunhada de aprendizagem produtiva. Esta aprendizagem produtiva significa conceber um método de capacitação que se desdobra em:

- *aprendizagem tecnológica*: capacitação dos micro-empresendimentos para a adoção de tecnologias acessíveis;
- *aprendizagem estratégica*: capacitação gerencial, para aperfeiçoamento da eficiência econômica e administrativa (escolha de objetivos, meios adequados e mais criativos, planejamento, etc.) e para a formulação de estratégias competitivas adaptadas aos mercados onde os microempresendimentos atuam;
- *aprendizagem participativa*: capacitação para a dimensão da ação comunicativa, isto é, para a valorização da busca de consenso sobre a melhor maneira de agir socialmente, através de formas de organização que facilitem a integração interna e externa (trabalho em grupo, vínculos com a vizinhança, geração de empregos e capacitação da população local, etc.).<sup>25</sup>

Perpassam a estas três dimensões da aprendizagem produtiva o desenvolvimento de uma cultura empreendedora e de capacidades cognitivas/comportamentais. Durante o reinado do taylorismo, a capacitação era visto como preparação de operadores para executar tarefas planejadas e decididas por outros. Cada vez mais, entretanto, formar profissionais passa a ser algo que requer não um simples adestramento para postos de trabalho, mas o desenvolvimento das competências cognitivas e sócio-comunicativas que fundamentam as habilidades técnico-operacionais e empreendedoras. Por isto, um trabalhador qualificado será aquele que, além de competência técnica, possui uma postura profissional e pessoal frente à realidade das relações de trabalho e do mundo em que se vive.

As principais *capacidades cognitivas* necessárias para trabalhar em sistemas de produção modernos são:

1. leitura e interpretação de dados formalizados;
2. lógica funcional (compreender a tarefa), mas também lógica sistêmica (compreender o processo);
3. abstração (criar e usar modelos);
4. dedução estatística;
5. expressão oral, escrita e visual.

A estas é preciso acrescentar *capacidades comportamentais*:

1. responsabilidade;
2. lealdade e comprometimento com objetivos comuns;
3. capacidade de iniciativa;
4. habilidade para negociação.

Estas dimensões cognitivas e comportamentais nos orientam para:

- integrar o curso de gestão de negócios com o de cidadania, informática e a formação básica,
- utilizar exercícios com método participativo e vivencial,
- consolidar o aprendizado vivencial com texto diretivo-prático, que permita trabalhar os conceitos básicos através de exemplos demonstrativos,
- materializar a aprendizagem por ação com a experiência dos jovens de formação de seu próprio negócio durante o transcorrer do curso.

A aprendizagem por ação significa uma metodologia no qual são simuladas e dramatizadas diversas situações do dia a dia do empreendedor, nos quais este aprende como resolver problemas, vivenciando seus comportamentos diante de metas estabelecidas e internalizando a experiência vivida.

Neste processo de aprendizagem utiliza-se um método vivencial e participativo, no qual o treinando aprende pela participação em jogos e simulações, que são estruturados para reproduzir situações problemas que exijam a tomada de decisões e a superação de obstáculos, evidenciando as formas de conduta produtivas e improdutivas utilizadas pelo indivíduo. A concepção do apreender fazendo é a valorização da experiência como ponto de partida para a prática pedagógica.

## **5. Os modelos de microcrédito**

As experiências de microcrédito não podem ser pensadas de forma isolada e devem ser integradas a uma dimensão de impacto econômico e social, articulada a um conjunto de outros instrumentos de apoio aos microempreendimentos. Esta dimensão de um caráter sistêmico de uma política de microcrédito tem se reafirmado nas experiências que ocorrem no interior dos consórcios. Como referência da experiência Brasileira, o Portotosol<sup>26</sup> como uma referência de política municipal de microcrédito. Existirá um único modelo de política municipal de micro crédito?

A experiência da Secretaria do Trabalho do Estado do Rio de Janeiro apresenta diferenças quanto a uma visão pública de uma política de microcrédito. De um lado, o Fundo não é da ONG mas de aval de modo a compartilhar risco com a instituição financeira.

Estas distinções reafirmam que em nossa realidade não devemos pensar em modelos únicos, mas nos levam também a formulação de duas questões que norteiam o debate sobre a ação municipal de microcrédito:

- Em primeiro lugar, em que escala devemos pensar nossa política e nossa ação de microcrédito,
- Em segundo lugar, devemos procurar incorporar o capital financeiro ou trata-se uma política social que não abre espaços para setores do mercado financeiro.

A dimensão da escala tem relação direta com os números de crédito médio ou número de créditos por anos apresentados pelas ONG de crédito. Neste sentido, a política pública de microcrédito tem pressupostos distintos que se explicitam no debate:

- Uma política situada no campo de fortalecimento de uma economia solidária,
- Um outra, trabalhada no sentido de garantir uma acesso ao crédito de forma sustentável através de instrumentos de garantia ou contragarantia que possam favorecer a sociedade ou parceria com o capital financeiro.<sup>27</sup>

O sistema de garantias se caracteriza por uma estrutura de financiamento que requer garantias via diversos níveis e mecanismos. O sistema permite compartilhar riscos entre vários grupos e ao mesmo tempo, interessar a todos pelos bons resultados dos serviços que estão sendo garantidos. Estes sistemas têm sido uma saída apropriada para estimular o fluxo de recursos pelo sistema bancário brasileiro, assim como em vários países, por exemplo, na Espanha, Alemanha, França, Inglaterra, Quênia, Equador e Colômbia:

O debate sobre estes dois temas revelam um terceiro, que se refere a dimensão de controle social e a composição do próprio fundo. Segundo a experiência mais recente, a representação da sociedade civil deve ser majoritária para garantir o controle social e a dimensão pública da ação de microcrédito. Por outro lado, ao se trabalhar esta dimensão da política pública e do controle social, retoma-se as interrogações do papel das ONG.

Estes debates permitem concluir algumas premissas e nos deixam alguns dilemas. Em termos de premissa comuns podemos afirmar:

- Não há um modelo, mas uma concordância que a política de microcrédito não deve ser vista de uma forma isolada e se constitui em um dos instrumentos de combate a exclusão e à pobreza.
- Surge uma nova espacialidade ancorada na possibilidade de promoção do desenvolvimento econômico local. A este novo papel município se incorpora novos atores locais como as ONG de crédito, as câmaras regionais, as agências de desenvolvimento, os agentes de desenvolvimento, que refletem a diversidade de experiências. A grande maioria destes atores se inserem numa visão de organizações públicas não estatais.
- Que a experiência das ONG de crédito hoje se diferenciam dos fundos rotativos da década de 70, na medida que incorpora uma especialização necessária e tecnologia creditícia adequada ao microcredito.

- Que estas experiências de microcrédito devem estar articuladas à comercialização, capacitação, sistema de informação e apoio ao associativismo. Como caminho de articulação surgem como experiências inovadoras no Brasil a implantação das Agências de desenvolvimento.

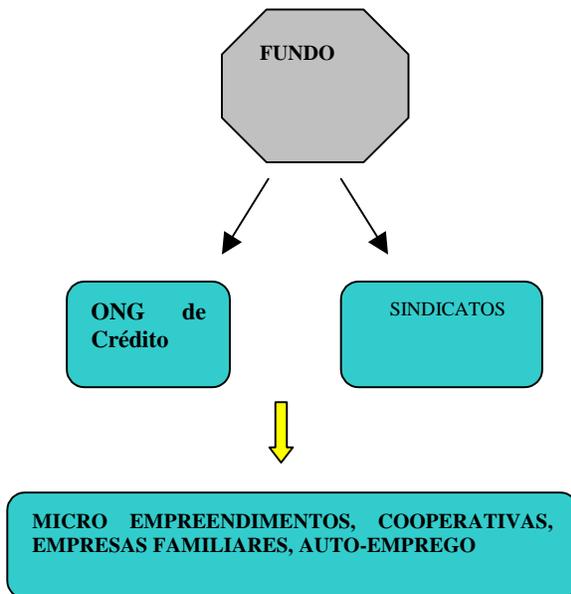
Estas dimensões que podem ser consensuadas a partir das experiências apresentadas, sugerem também alguns dilemas:

- O primeiro deles recupera o dilema de pensar o desenvolvimento local já que políticas macro - tributárias, fiscais, monetárias, de comércio exterior – determinam hoje uma ambiência desfavorável ao desenvolvimento econômico local.
- Que ainda que o modelo Portosol tenha se constituído em um experiência que determina caminhos de uma institucionalização, esta institucionalização não está dada e não tem um caminho único, exigindo maiores debates em torno:
  - De algum modo, o debate permite reconhecer experiências de ONGs mistas (Bancos do Povo), de Fundo de Crédito Municipais, de Fundos de garantias e de retrogarantias. Mas como trabalhar uma resposta sustentável de uma política de microcrédito?.
  - Qual é o marco legal que garante a sustentabilidade institucional destas ONGs mistas e destes Fundo de Crédito Municipal?
  - Como ampliar linhas de crédito de desenvolvimento institucional que permita o surgimento de um maior número de ONGs de crédito?
  - Os modelo minimalistas (custo do crédito não incorpora capacitação) e os desenvolvimentistas (custo do crédito incorpora custo de capacitação) podem conviver e de que forma?
  - debate de integração ao mercado versus economia solidária é determinante para marcar a diferença de políticas públicas municipais de microcrédito ?.
  - Porque critérios de apoio a política municipal de microcrédito exclui município com menos de 50 mil habitantes?

A riqueza destes exposições permitem identificar que se não fazemos política macro em termos municipais, a articulação de atores e o debate sobre desenvolvimento local e microcrédito aproximam e sensibilizam os municípios para uma intervenção numa política macro que tem impacto direto sobre a vida econômica das sociedades locais.

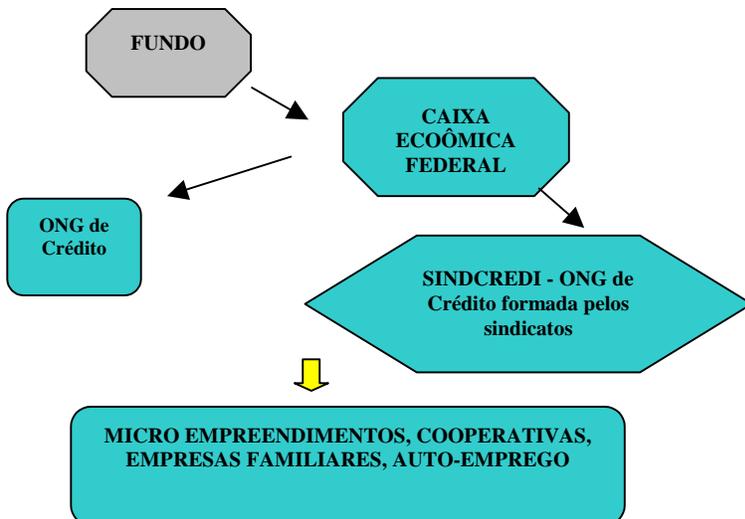
A partir deste debate têm se desenvolvido diferentes ações, constituindo os seguintes desenhos institucionais:

1º Cenário:



**Empréstimo para associações civis e outras organizações não governamentais também sem fim lucrativos, criadas com a finalidade institucional de conceder crédito a pequenos e micro empreendedores, pessoas físicas ou jurídicas, cooperativas, visando a geração de trabalho e renda.**

2º Cenário:



**O Estado cria um fundo de garantia que compartilha riscos com a Caixa Econômica Federal, permitindo alavancar recursos numa relação inicial de 1 para 5 e oferecer empréstimo a uma ONG de crédito.**

Diante destes cenários que tem se debatido o marco legal das ONGs de crédito, sendo que a legislação mais recente no Brasil as coloca sob o controle do Banco Central.

Este processo de implantação do microcrédito está integrado as agências de desenvolvimento que começam a ser instaladas nos territórios onde se localizam agrupamentos produtivos. Neste caso os agentes de desenvolvimento trabalham com divisão de responsabilidade e competência com relação aos agentes de crédito.

## VI. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste contexto onde as experiências se pautavam mais pela ação local de geração de trabalho e renda, a experiência dos Mercados Regionais iniciou seu projeto em 1993 através de uma ação de constituição de redes e de uma ação estratégica de desenvolvimento econômico local. Alguns elementos foram determinantes na estruturação deste projeto:

- novo papel do município como promotor do desenvolvimento econômico local;<sup>28</sup>
- a constituição de redes estratégicas de desenvolvimento econômico local.<sup>29</sup>

Este caminho se pauta por alguns pressupostos metodológicos:

- não há modelos fechados para o processo de desenvolvimento local na medida em que trabalha com a especificidade de territórios com distintas culturas, vida econômica e característica de ação pró-ativa dos atores sociais;
- a aplicação dos módulos se realiza como estratégias de desenvolvimento, que concebe vários focos de propagação, constituindo-se num novo estilo de promoção do desenvolvimento econômico;
- trabalhamos com módulos flexíveis na implementação deste projeto, considerando que a constituição de ambiente produtivo inovador tem determinações pautadas por perfis econômicos locais e estratégias diferenciadas dos atores locais;
- aprender fazendo de forma participativa e com a integração dos atores sociais através das redes;

Estes pressupostos metodológicos se articula a uma dimensão territorial de política. A política pública territorial significa uma política alternativa às visões centralizadoras, hierárquicas e verticais presentes em políticas de crescimento econômico tradicionais.

Alguns aspectos marcam esta política pública territorial:

- **política descentralizada:** articula distintos territórios aos quais se integram políticas setoriais;
- **horizontalidade:** políticas orientadas para criar oportunidades para os empreendimentos, articuladas com os distintos atores locais;
- **seletividade:** segundo os diferentes perfis produtivos de cada território;
- **redes territoriais:** pensa a economia como um conjunto de territórios e não só como setores econômicos.

Estes eixos de intervenção de uma política pública territorial reiteram um conceito de produção do território no qual os atores sociais se interagem com o lugar na construção de um ambiente inovador, criativo e gerador de uma nova institucionalidade promotora do desenvolvimento econômico local. Fugindo a armadilhas que opõem o Estado ao mercado, a política de desenvolvimento econômico local preconiza uma noção de esfera pública como espaço de concertação e de estabelecimento de co-responsabilidades com o objetivo de garantir uma maior

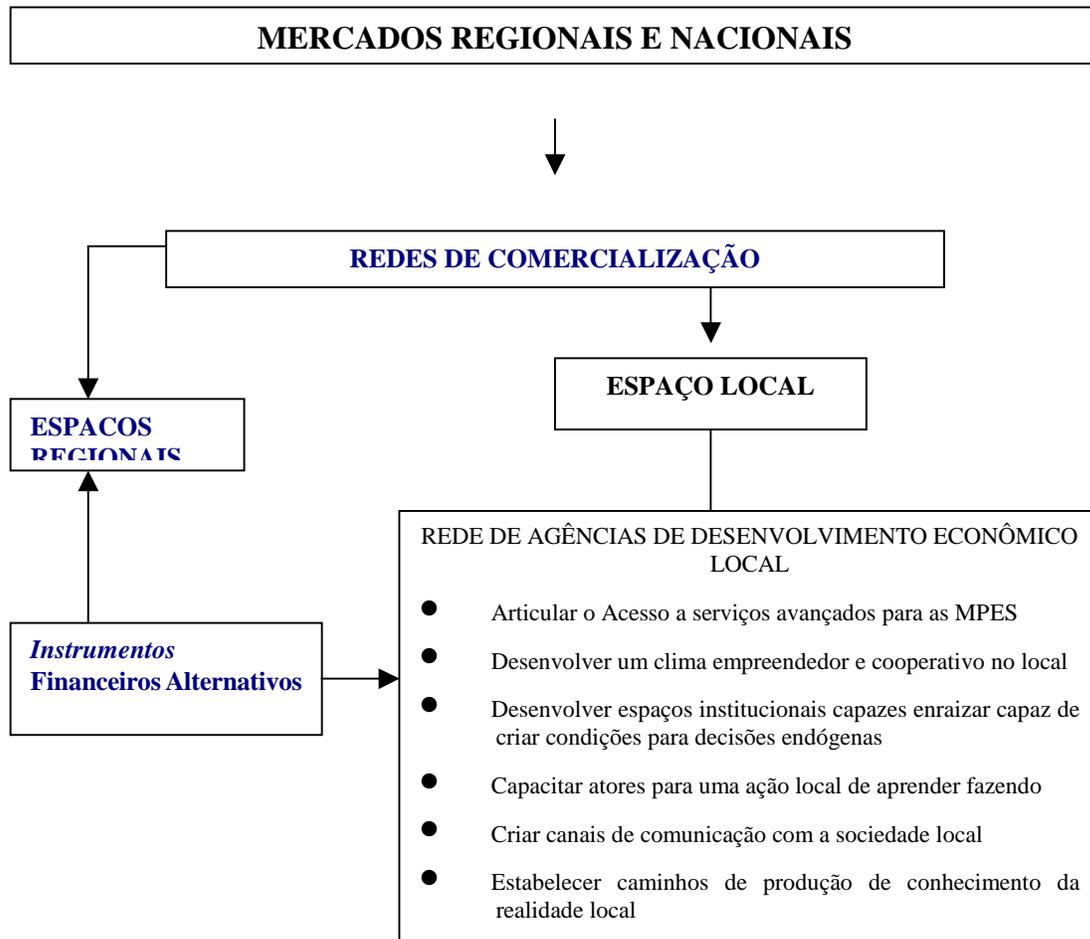
sustentabilidade política institucional, transparência de ações, e governabilidade em um projeto que trabalha com atores com diferentes estratégias de intervenção.

Estes parâmetros se traduzem numa ação integrada de desenvolvimento econômico local que nos permitiu precisar melhor alguns elementos presentes em um processo de implantação:

- desenho de uma política pública de desenvolvimento econômico local se constroie de forma processual e integrada com os atores locais;
- a articulação de uma política publica de desenvolvimento local com políticas setoriais e determinada por dimensões territoriais de mercado;
- a política de desenvolvimento local deve ser necessariamente uma política de governo, capaz de integrar ações e garantir a sustentabilidade institucional do projeto.

A partir destas referências iniciais se desenhou uma política integrada de desenvolvimento local articulada com serviços avançados de apoio às micro e pequenas empresas.

## **DESENHO DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



Entende-se, com este desenho que os serviços de crédito assumem uma dimensão mais regional que local, ainda que possam ter agentes e agências no interior de uma determinada comunidade. As redes de comercialização cumprem o papel de articulador desta oferta territorializada com a demanda de médias e grandes empresas ou de compras públicas.

Deste modo, a dimensão endógena do desenvolvimento econômico local não pode significar o estabelecimento de ilhas econômicas, na medida em que esta perspectiva significa manter um circuito de pobreza a pobreza. Esta dimensão endógena significa se opor a um estilo de desenvolvimento pautado na difusão do crescimento de “fora para dentro”, mas não uma ação que se restrinja só a demanda presente em um território dado.

O desafio está na integralidade das ações, na capacidade de consolidar um sistema público territorializado capaz de estimular e desenvolver este ambiente produtivo em determinado território e, ao mesmo tempo, estabelecer elos com o mercado. Dentro desta concepção, a agência surge como instrumento de uma política pública territorial capaz de dar sustentação e alimentar este ambiente produtivo local. As agências são instrumentos de uma ambiência construída e de uma ação efetiva de cooperação dos atores. Deste modo só a partir de toda a ação consorciada e concertada dos atores sociais, e não antes, é que devem ser implementadas as agências de desenvolvimento.

## NOTAS

## BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, F. (1996), *Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estrutural*. Santiago, ILPES - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Albuquerque, F. (1997), *Metodología para el Desarrollo Económico Local*, Série Ensayos LC/IP/G.105, ILPES-CEPAL.
- Aghón, G.y Krause, G. (1996), *Descentralización fiscal en América Latina: Balance y principales desafíos*, Proyecto CEPAL/GTZ (LC/L.948). -Jun. 1996.
- Aghón, G.y Edling, H. (Compiladores) (1997), *Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*, Proyecto CEPAL/GTZ (LC/L.1051).
- Bandeira, P.(1990), *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*, Texto para discussão N° 630, IPEA, Brasília.
- Confederação Nacional da Indústria. (1997), *Emprego na Indústria: evolução recente e uma agenda de mudanças*. Rio de Janeiro: CNI, Conselho de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico. 33p.
- Coutinho, L. e Ferraz, J. C. (1993), *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. IE - Unicamp. IEI - UFRJ. FUNCEX. Fund. Dom Cabral. Campinas.
- Esser, K. et all. (1997), *Competitividad Sistémica: Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. IAD - Instituto Aleman de Desarrollo.
- Coelho, Franklin Dias (1996a), *História Urbana e Movimentos Sociais: o Movimento de Reforma Urbana (1950-1990)*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, UFF, Niterói.
- \_\_\_\_\_ (1996b), *Reestruturação Econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local*. In *Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda*. BAVA (org.). São Paulo: Pólis.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Desenvolvimento econômico local no Brasil: As experiências recentes num contexto de descentralização*, Santiago de Chile, Proyecto CEPAL/GTZ.
- Coelho, F. et Fontes, A. (1996), *Desenvolvimento Econômico Local: Temas e Abordagens*, Rio de Janeiro, IBAM, SERE/FES.
- \_\_\_\_\_ et Fontes, A. (1998), *Desenvolvimento Econômico Local e Sustentabilidade Institucional. As Redes de Desenvolvimento Econômico Local – REDEL*. Rio de Janeiro: IBAM.
- Galvão, C. A. (1995) *Transformação Produtiva com Equidade - O papel da pequena empresa no processo de transformação produtiva com equidade - Emprego e Desenvolvimento Regional*. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Gonçalves, C. E. N. (1976), *A Pequena e Média Empresa na Estrutura Industrial Brasileira (1949 - 1970)*. Tese (Doutorado) - Campinas - SP, Unicamp.
- IBGE (1995) *Microempresas no Brasil - 1995 Análise de Resultados*. Rio de Janeiro.

- Iida, I. (1986), *Pequena e Média Empresa no Japão*. 2a. ed. São Paulo: Brasiliense.
- Lipietz, A. (1988), *Miragens e Milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Nobel.
- Morita, A. (1986), *Made in Japan*. São Paulo: Livraria Cultura Editora Ltda.
- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. (1993), *Small and Medium - sized Enterprises: Technology and Competitiveness*. Geneva.
- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. (1993), *Small firms and development in Latin America*. Geneva.
- Peres, W. (1998), *Grandes Empresas y Grupos Industriales Latinoamericanos - Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*. <http://www.cepal.org> em 16/11/98.
- Piore, M. J., Sabel, C. F. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York: Basic Books.
- Porter, M. E. (1993), *A Vantagem Competitiva das Nações*, Rio de Janeiro: Campus.
- Pratten, C. F. (1991), *The competitiveness of small firms*, Cambridge: Cambridge University Pres. University of Cambridge. Departament of Applied Economics.
- Ramos, F. (ed.). (1995), *A grande dimensão da pequena empresa: perspectivas de ação*, Brasília: CETEB - Centro de Ensino Tecnológico de Brasília. SEBRAE.
- Reis, J. G. A. (ed.) (1997), *Emprego na Indústria: evolução recente e uma agenda de mudanças*, Rio de Janeiro: CNI, Conselho de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico.
- SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (1998), [http://www.sebrae.org.br/estudos e pesquisas](http://www.sebrae.org.br/estudos_e_pesquisas) em 20/05/98.
- Sengenberger, W., Loveman, G., Piore, M. J. (1990), *The Reemergence of Small Enterprises: Industrial restructuring in industrialised countries*, Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Soares, W. J. (1982), *Pequenas e Médias Empresas no Brasil: Política Econômica e participação Política*. Tese (Mestrado), Rio de Janeiro - RJ. Pontifícia Universidade Católica.
- Solomon, S. (1986), *A grande importância da pequena empresa: A pequena empresa nos EUA, no Brasil e no mundo*, Rio de Janeiro: Nórdica.
- Souza, M. C. A. F. (1993), *Pequenas e Médias Empresas na Reestruturação Industrial*. Tese (Doutorado em Economia) - Campinas - SP, Universidade Estadual de Campinas.
- Teixeira, F.J.S. (org.). (1996), *Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva: As novas determinações do mundo do trabalho*, Fortaleza. Cortez Editora. UECE - Universidade Estadual do Ceará.
- Vazques Barquero, A. (2000), *Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual*, Santiago de Chile, Proyecto CEPAL/GTZ.
- Vilela, A. (1993), *As pequenas e médias empresas*. BNDES.
- Womack, J. et all. (1992), *A máquina que mudou o mundo*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Campus.

## ANEXOS

## ANEXO 1

**NÚMERO DE EMPRESAS POR TAMANHO DE ESTABELECIMENTO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1997**

| <b>NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS – Comércio &amp; Serviços / Agricultura</b> |                       |        |                         |        |                       |       |                        |       |              |
|---|-----------------------|--------|-------------------------|--------|-----------------------|-------|------------------------|-------|--------------|
| <b>REGIAO</b>   | <b>MICRO EMPRESAS</b> |        | <b>PEQUENA EMPRESAS</b> |        | <b>MÉDIA EMPRESAS</b> |       | <b>GRANDE EMPRESAS</b> |       | <b>TOTAL</b> |
| Metropolitana   | 105312                | 83,19% | 17823                   | 14,08% | 2055                  | 1,62% | 1401                   | 1,11% | 126591       |
| Noroeste  | 3473                  | 92,94% | 233                     | 6,23%  | 21                    | 0,56% | 10                     | 0,27% | 3737         |
| Norte   | 6474                  | 88,48% | 699                     | 9,55%  | 83                    | 1,13% | 61                     | 0,83% | 7317         |
| Serrana   | 10224                 | 89,88% | 1015                    | 8,92%  | 91                    | 0,80% | 45                     | 0,40% | 11375        |
| Baixada Litorânea   | 6017                  | 90,03% | 584                     | 8,74%  | 53                    | 0,79% | 29                     | 0,43% | 6683         |
| Média Paraíba   | 7942                  | 87,19% | 999                     | 10,97% | 92                    | 1,01% | 76                     | 0,83% | 9109         |
| Sul Fluminense  | 2711                  | 88,65% | 307                     | 10,04% | 18                    | 0,59% | 22                     | 0,72% | 3058         |
| Baia de Ilha Grande   | 1407                  | 87,72% | 172                     | 10,72% | 11                    | 0,69% | 14                     | 0,87% | 1604         |
| Total   | 143560                | 84,71% | 21832                   | 12,88% | 2424                  | 1,43% | 1658                   | 0,98% | 169474       |
| <b>NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS: INDÚSTRIA</b>                              |                       |        |                         |        |                       |       |                        |       |              |
| <b>REGIAO</b>   | <b>MICRO EMPRESAS</b> |        | <b>PEQUENA EMPRESAS</b> |        | <b>MÉDIA EMPRESAS</b> |       | <b>GRANDE EMPRESAS</b> |       | <b>TOTAL</b> |
| Metropolitana   | 12098                 | 80,71% | 2260                    | 15,08% | 556                   | 3,71% | 75                     | 0,50% | 14989        |
| Noroeste  | 691                   | 93,13% | 42                      | 5,66%  | 8                     | 1,08% | 1                      | 0,13% | 742          |
| Norte   | 893                   | 87,21% | 103                     | 10,06% | 22                    | 2,15% | 6                      | 0,59% | 1024         |
| Serrana   | 2157                  | 88,00% | 242                     | 9,87%  | 47                    | 1,92% | 5                      | 0,20% | 2451         |
| Baixada Litorânea   | 653                   | 90,44% | 64                      | 8,86%  | 4                     | 0,55% | 1                      | 0,14% | 722          |
| Média Paraíba   | 1230                  | 85,59% | 153                     | 10,65% | 46                    | 3,20% | 8                      | 0,56% | 1437         |
| Sul Fluminense  | 446                   | 88,32% | 45                      | 8,91%  | 12                    | 2,38% | 2                      | 0,40% | 505          |
| Baia de Ilha Grande   | 126                   | 88,11% | 13                      | 9,09%  | 2                     | 1,40% | 2                      | 1,40% | 143          |
| Total   | 18294                 | 83,11% | 2922                    | 13,27% | 697                   | 3,17% | 100                    | 0,45% | 22013        |
| Total RJ  | 161854                | 84,52% | 24754                   | 12,93% | 3121                  | 1,63% | 1758                   | 0,92% | 191487       |

Fonte Dados: Rais1997 – MTB

Classificação do Tamanho: Setor Industrial: MICRO- até 19 funcionários, PEQUENA - entre 20 e 99 funcionários, MÉDIA - entre 100 e 499 funcionários, GRANDE - acima de 500 funcionários.

Setor de Agricultura, Comércio & Serviços: MICRO - até 9 funcionários, PEQUENA - entre 10 e 49 funcionários, MÉDIA - entre 50 e 99 funcionários, GRANDE - acima de 100 funcionários ( fonte: SEBRAE).

**ANEXO 2**  
**LEGISLAÇÃO SOBRE OS CONSÓRCIOS**

1. Estatutos sociais do consórcio regional de desenvolvimento do noroeste fluminense
2. Termo de convenção para instituição do consórcio regional de desenvolvimento do noroeste fluminense
3. Projeto de lei autorizando o poder executivo a participar do consórcio regional de desenvolvimento
4. Mensagem encaminhando anteprojeto de Lei

**ANEXO 3**  
**TAXA DE CRESCIMENTO GEOMÉTRICO DA POPULAÇÃO - 1940-1996**  
**(BRASIL, ESTADO E REGIÕES)**

|                                | 1940/50 | 1950/60 | 1960/70 | 1970/80 | 1980/91 | 1991/96 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Brasil                         | 2,34    | 3,04    | 2,89    | 2,48    | 1,93    | 1,36    |
| Região Sudeste                 | 2,08    | 3,11    | 2,67    | 2,64    | 1,77    | 1,32    |
| Estado do Rio de Janeiro       | 2,61    | 3,53    | 3,13    | 2,3     | 1,15    | 0,92    |
| Região Metropolitana           | 3,61    | 4,36    | 3,52    | 2,44    | 1,03    | 0,76    |
| Região Noroeste Fluminense     | -0,75   | 0,1     | -1,51   | -0,12   | 1,08    | 0,76    |
| Região Norte Fluminense        | 0,62    | 1,66    | 0,88    | 0,89    | 1,58    | 1,35    |
| Região Serrana                 | 0,91    | 2,32    | 1,74    | 2,18    | 1,56    | 0,72    |
| Região das Baixadas Litorâneas | 0,33    | 2,52    | 2,82    | 2,36    | 2,36    | 3,83    |
| Região do Médio Paraíba        | 3,18    | 4,42    | 2,89    | 2,99    | 1,34    | 1,31    |
| Região Centro-Sul Fluminense   | 1,6     | 1,62    | 0,6     | 1,33    | 1,09    | 0,52    |
| Região da Baía da Ilha Grande  | 0,7     | 3,04    | 3,24    | 3,39    | 3,08    | 1,79    |

## ANEXO IV RELAÇÃO DE SIGLAS

|          |  |
|----------|--|
| BB:      | Banco do Brasil  |
| BNB:     | Banco do Nordeste do Brasil  |
| BNDES:   | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social                 |
| CE:      | Comissão de Emprego  |
| CEDAC:   | Centro de Ação Comunitária   |
| CEE:     | Comissão Estadual de Emprego   |
| CEF:     | Caixa Econômica Federal  |
| CEFET:   | Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos                     |
| CEG:     | Companhia Estadual de Gás  |
| CEMIG:   | Centrais Elétricas de Minas Gerais                                   |
| CERJ:    | Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro                |
| CET:     | Conselho Estadual do Trabalho  |
| CHESF:   | Companhia Hidrelétrica do São Francisco                              |
| CIPE:    | Comissão Tripartite e Paritária de Emprego                           |
| CME:     | Comissão Municipal de Emprego  |
| CMTE:    | Comissão Municipal de Trabalho e Emprego                             |
| CODEFAT: | Conselho Deliberativo do FAT   |
| CODIN :  | Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro  |
| CODIVAP: | Consórcio do Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba            |
| COPPE:   | Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Engenharia               |
| CSN:     | Companhia Siderúrgica Nacional                                       |
| DIEESE:  | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos |
| EMATER:  | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural                      |
| FAT:     | Fundo de Amparo ao Trabalhador                                       |
| FINEP:   | Financiadora de Estudos e Projetos                                   |
| FIPERJ:  | Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro              |
| FIRJAN:  | Federação das Indústrias do Rio de Janeiro                           |
| FPM:     | Fundo de Participação dos Municípios                                 |
| IBGE:    | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                      |
| ICMS:    | Imposto sobre Circulação de Mercadorias                              |
| MTb:     | Ministério do Trabalho   |
| OCDE:    | Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico           |
| OIT:     | Organização Internacional do Trabalho                                |
| ONG:     | Organização Não-Governamental  |
| PADEM:   | Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Empresas                     |
| PASEP:   | Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público               |
| PDT:     | Partido Democrático Trabalhista                                      |
| PEA:     | População Economicamente Ativa                                       |
| PEQ:     | Planos Estaduais de Qualificação                                     |

|            |   |
|------------|---|
| PIA:       | População em Idade Ativa  |
| PIS:       | Programa de Integração Social   |
| PMDB:      | Partido do Movimento Democrático Brasileiro   |
| PSB:       | Partido Socialista Brasileiro   |
| PSDB:      | Partido da Social Democracia Brasileira   |
| PT:        | Partido dos Trabalhadores   |
| RETECMIN:  | Rede Cooperativa de Pesquisa sobre a exploração de bens minerais, as Secretarias Estaduais de Planejamento e de Meio Ambiente |
| SEADE:     | Sistema Estadual de Análise de Dados – SP   |
| SEBRAE:    | Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas   |
| SEFOR:     | Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do MTb  |
| SENAC:     | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  |
| SENAI:     | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial   |
| SESC:      | Serviço Social do Comércio  |
| SESI:      | Serviço Social da Indústria   |
| SETRAB/RJ: | Secretaria de Trabalho do Estado do Rio de Janeiro  |
| SINE:      | Sistema Nacional de Emprego   |
| SERE:      | Serviço de Realização empresarial Social  |
| TurisRio:  | Companhia de Turismo do Rio de Janeiro  |
| UENF:      | Universidade Estadual do Norte Fluminense   |
| UFF:       | Universidade Federal Fluminense   |

### **RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS**

- Antônio Leandro da Cruz Borges, Presidente do Sindicato das Indústrias de Roupas íntimas de Friburgo.
- Armando Gomes, Diretor do SEBRAE.
- Christino Áureo da Silva, Diretor Presidente da EMATER-RIO e Ex-Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico de Piraí.
- Cida Diogo, Deputada Estadual e Ex Vice-Prefeita de Volta Redonda.
- Dejair Martins de Oliveira, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil.
- Eliel Assis Queiroz, Secretário de Indústria, Comércio e Turismo de Resende.
- Lincoln Botelho da Cunha, Secretário de Planejamento de Volta Redonda.
- Luiz Fernando Pezão, Prefeito do Município de Piraí.
- Marcos Bin, Vice-Presidente da empresa METALSUL.
- Marcos Brito, Assessor de Imprensa da Volkswagen, em Resende.
- Miguel Pereira, Presidente do Sindicato dos Bancários do Sul Fluminense.
- Paulo César Baltazar da Nóbrega, Deputado Federal e Ex-Prefeito de Volta Redonda.
- Paulo Roberto de Oliveira, Secretário de Planejamento e Coordenação de Barra do Piraí.
- Roberto Moraes, Diretor Presidente do CEFET de Campos.
- Raymundo Bastos Ribeiro, Proprietário da Indústria de Cachaça Nega Fulô.

Entende-se, com este desenho que os serviços de crédito assumem uma dimensão mais regional que local, ainda que possam ter agentes e agências no interior de uma determinada comunidade. As redes de comercialização cumprem o papel de articulador desta oferta territorializada com a demanda de médias e grandes empresas ou de compras públicas.

Deste modo, a dimensão endógena do desenvolvimento econômico local não pode significar o estabelecimento de ilhas econômicas, na medida em que esta perspectiva significa manter um circuito de pobreza a pobreza. Esta dimensão endógena significa se opor a um estilo de desenvolvimento pautado na difusão do crescimento de “fora para dentro”, mas não uma ação que se restrinja só a demanda presente em um território dado.

O desafio está na integralidade das ações, na capacidade de consolidar um sistema público territorializado capaz de estimular e desenvolver este ambiente produtivo em determinado território e, ao mesmo tempo, estabelecer elos com o mercado. Dentro desta concepção, a agência surge como instrumento de uma política pública territorial capaz de dar sustentação e alimentar este ambiente produtivo local. As agências são instrumentos de uma ambiência construída e de uma ação efetiva de cooperação dos atores. Deste modo só a partir de toda a ação consorciada e concertada dos atores sociais, e não antes, é que devem ser implementadas as agências de desenvolvimento.

## NOTAS

<sup>1</sup> O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) é uma instituição técnica de apoio ao desenvolvimento da atividade empresarial de pequeno porte, voltada para o fomento e difusão de programas e projetos que visam à promoção e ao fortalecimento das micro e pequenas empresas

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Administração Municipal, existente há três décadas no país e voltado para o trabalho de apoio técnico às administrações municipais. Os municípios se associam e pagam uma contribuição de acordo com o tamanho da população.

<sup>3</sup> Expressão utilizada por Gunnar Myrdal para caracterizar um círculo vicioso de concentração de recursos em determinado território. As regiões com maior concentração de recursos tendem a atrair mais recursos e mas pobres aprofundam sua pobreza.

<sup>4</sup> Fazendeiros de café e donos de usina de açúcar que no período destas monoculturas para exportação se constituíram nos donos do poder no país.

<sup>5</sup> O trabalhismo e o udenismo constituem movimentos políticos que expressam a formação do Partido Trabalhista Brasileiro e a União Democrática Nacional, com bases urbanas nos trabalhadores e classe média respectivamente, e contrapõem-se a partir dos anos 50 ao poder político do latifúndio.

<sup>6</sup> Entrevista com Lincon Botelho da Cunha, Secretário de planejamento da Prefeitura de Volta Redonda nas duas últimas gestões -1993/1996 e 1997/2000- e que acompanhou toda a construção do Mercovale. Em sua entrevista Lincon se refere a este primeiro momento como de solidariedade "Em 95 nós começamos a conversar aqui no Médio Vale do Paraíba, começamos a nos reunir e a tratar o Médio Paraíba como uma unidade onde pudéssemos discutir e reivindicar juntos", Março de 1999.

<sup>7</sup> Exposição do Presidente da Volkswagen - A Volkswagen e o Desenvolvimento Econômico Local - na abertura de Oficina de Integração entre Secretários Municipais de Planejamento e Gerentes das Agências do SEBRAE, mimeo, Município de Resende, Estado do Rio de Janeiro, 2 de outubro de 1995.

<sup>8</sup> Entrevista com Armando Gomes, diretor do SEBRAE durante o período de formação destes mercados regionais e coordenador dos Balcões SEBRAE, setembro de 1999.

<sup>9</sup> Mercovale. Relatório sobre as Atividades Desenvolvidas em 1997.

<sup>10</sup> Entrevista no jornal O Fluminense, Estado do Rio de Janeiro, em 22 de maio de 1997.

<sup>11</sup> COELHO, Franklin et FONTES, Angela. Desenvolvimento Econômico Local: Temas e Abordagens. Rio de Janeiro,

IBAM, SERE/FES, 1996.

<sup>12</sup> Sobre o funcionamento de redes de desenvolvimento local ver COELHO et FONTES. Desenvolvimento Econômico Local e Sustentabilidade Institucional. As Redes de Desenvolvimento Econômico Local – REDEL. Rio de Janeiro, IBAM, 1998.

<sup>13</sup> Mercovale. Relatório sobre as Atividades Desenvolvidas em 1997.

<sup>14</sup> Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

<sup>15</sup> Mercovale. Relatório sobre as Atividades Desenvolvidas em 1997

<sup>16</sup> Bandeira, Pedro Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. Texto para discussão Nº 630, IPEA, Brasília, 1999.

<sup>17</sup> Coelho, Franklin Dias, *História Urbana e Movimentos Sociais: o Movimento de Reforma Urbana (1950-1990)*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, UFF, Niterói, 1996a.

<sup>18</sup> BOISIER, Sergio. *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector publico*, Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 1995. (Documento CPRD—95), p. 47 e 48

<sup>19</sup> A Região apresenta, no seu interior, variações significativas, com o município de Itaperuna liderando os valores relativos ao PIB, tanto em termos absolutos – US\$396.706 mil (1996), o que corresponde e 36% do PIB regional, quanto em termos per capita – US\$4.800,00 (1996), valor este ainda inferior ao PIB per capita estadual. O município de Itaperuna, juntamente com os municípios de Santo Antônio de Pádua e Bom Jesus de Itabapoana produzem 60% do PIB regional. O município de Laje do Muriaé apresentou o menor valor de PIB per capita da Região em 1996 –US\$2.604,00– o terceiro menor PIB per capita de todo o Estado.

<sup>20</sup> Estes aspectos estão presentes no texto de José Arocena no qual ele define o local a partir da noção de sociedade local. Arocena, José El desarrollo Local. Un desafio Contemporaneo. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.

<sup>21</sup> A esse respeito ver: Franklin Dias Coelho e Angela Fontes, Desenvolvimento Local Sustentável e A Formação de Redes.

<sup>22</sup> O Made in Brazil utilizou extensivamente o material produzido pelo ECIB.

<sup>23</sup> *Capacitação acumulada* é entendida como o estoque de recursos de todos os tipos - materiais, humanos, informações, entre outros, além de intangíveis como imagem, etc.

<sup>24</sup> *Padrão de Concorrência* corresponde ao conjunto de fatores críticos de sucesso em um mercado específico.

<sup>25</sup> VALLE, Rogério – Premissas para um método de Reestruturação com Capacitação para Micro e Pequenos Empreendimentos. In: COELHO, Franklin Dias (org.), Modelos Políticos do Setor de Micro e Pequenas Empresas, Rio de Janeiro, SERE/Fundação Friedrich Ebert, 1996.

<sup>26</sup> É reconhecido por todos a referência do Modelo Portosol que tem influenciado tanto as ações das Prefeituras como também os critérios que orientam o Programa do BNDES solidário.

<sup>27</sup> A experiência da Cooperativa Fomentar na Colômbia reafirma este segundo caminho, com a formação de uma sociedade de Garantias nos quais os sócios compartilham o risco e permitem, deste modo, alavancar recursos no mercado financeiro.

<sup>28</sup> Coelho, Franklin A Municipalidade como Agente de Desarrollo Económico Local: La Experiencia del Estado de Rio de Janeiro; in: *Desarrollo Economico Local:¿Alternativa Necesária De Modernização Produtiva?*, FES/ILPES/SERCAL, Chile, Seminário Internacional de 1996.

<sup>29</sup> Coelho, Franklin Desarrollo Sostenido, formación de redes y sistema descentralizado de información; in: Desarrollo y Gestión Local, Chile, outubro de 1997.