

ARTICULAÇÃO DAS FORÇAS LOCAIS EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO: O CASO DO PMDS EM HORIZONTALINA.

Vonia Engel¹
Janete Stoffel²

RESUMO

Em um mundo cada vez mais globalizado, pensar no global e trabalhar o local é um desafio diário. Buscar alternativas de crescimento e de desenvolvimento a partir do local é um processo contínuo e necessário. Neste sentido esse artigo tem enquanto objetivo avaliar de que forma a articulação das forças locais podem contribuir para o desenvolvimento endógeno, de maneira que as pessoas possam alcançar melhores condições de vida. Para tal apresenta um estudo bibliográfico sobre o desenvolvimento endógeno e posteriormente caracteriza o Programa Municipal de Desenvolvimento Sustentável (PMDS) iniciado no município de Horizontalina no Rio Grande do Sul, como uma experiência de articulação de forças locais.

Palavras-Chave: Desenvolvimento. Endógeno. Local. PMDS.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento é um tema em constante aprimoramento, havendo muitas preocupações em torno de suas definições e resultados que permite alcançar. Houve um tempo em que o desenvolvimento era considerado sinônimo de crescimento, quando o produto interno bruto per capita era considerado um indicador para as condições de vida das populações. Atualmente pode-se afirmar que é consenso entre os estudiosos do desenvolvimento que as regiões desenvolvidas devem constituir-se de características que incluam fatores econômicos, sociais, ambientais e que principalmente sejam sustentáveis.

Neste contexto, várias são as possibilidades de discussão sobre o desenvolvimento: discutir o desenvolvimento rural, ambiental, sustentável, regional, endógeno são algumas das possibilidades.

Neste texto o foco está direcionado para a discussão do desenvolvimento endógeno, compreendendo este enquanto a soma de esforços entre os atores locais na articulação de ações que contribuam para a melhoria das condições de vida de grupos existentes no local ou na região. Inicialmente o estudo apresenta uma revisão bibliográfica sobre o tema para posteriormente apresentar o Programa Municipal de Desenvolvimento Sustentável (PMDS), em andamento no município de Horizontalina, no Rio Grande do Sul que servirá enquanto sujeito/objeto no qual as ações serão implantadas. O PMDS é uma experiência em fase inicial, da qual várias entidades e instituições do município estão participando. O objetivo é

¹ Economista, Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC/RS)

² Economista, Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC/RS)

acompanha-lo de maneira a obter uma avaliação sobre os efetivos resultados que permitirá alcançar durante sua vigência.

Em sua fase inicial parece ser um exemplo de esforços na direção de contribuir para o desenvolvimento endógeno. O acompanhamento será feito para conferir se de fato isto acontece. O presente artigo expõe o que aconteceu até o momento, remetendo para a possibilidade de novas publicações a partir dos resultados a serem acompanhados.

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO

O desenvolvimento é tema recorrente nas ciências sociais. Propiciar melhores condições de vida para as pessoas, gerar recursos para resolver problemas que prejudicam a qualidade de vida, alcançar níveis de renda, emprego e outras formas de melhorias são as buscas constantes. Desde os fisiocratas até os neoclássicos, o desenvolvimento foi conceituado como sinônimo de crescimento, em que se acreditava que, para atingir determinado nível de desenvolvimento, o crescimento era requisito essencial. Recentemente esta compreensão mudou havendo apontamentos que indicam que o crescimento é necessário, porém insuficiente para que o desenvolvimento ocorra (HADDAD, 2003a). A busca da acumulação de capital, sem considerar os aspectos da produção e distribuição de riquezas, é cada vez mais questionada enquanto caminho para o desenvolvimento. Nem sempre o crescimento garante a sustentabilidade social e ambiental que o desenvolvimento exige, o que pode ser visualizado em diferentes partes do mundo, onde o crescimento foi atingido, porém a distribuição deste resultado tem sido ineficiente.

Concentração de renda, degradação ambiental, limitação crescente dos recursos naturais, contradição entre racionalidade tecnológica da economia e bem-estar social, crescimento econômico e desemprego são algumas das mazelas que a sociedade enfrenta. Sendo que estas não contribuem para a melhoria das condições de vida desejada, trazendo à tona a discussão sobre qual seria o verdadeiro caminho para este desenvolvimento.

Sen (2000), por sua vez, fala da importância da liberdade para o desenvolvimento, enfocando diferentes tipos de liberdade aos quais as pessoas deverão ter acesso para assim conquistarem melhorias nas suas condições de vida. Segundo ele, desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades das quais as pessoas desfrutam, sendo elas as: a) liberdades políticas; b) facilidades econômicas; c) oportunidades sociais; d) garantias de transparência e e) segurança protetora. O autor afirma ainda que quando todos tiverem acesso à educação, à cidadania e à segurança as possibilidades de escolha serão maiores e conseqüentemente mais racionais e com melhores resultados.

No centro das discussões sobre desenvolvimento, desde os teóricos clássicos, a industrialização sempre representou papel importante. O estágio e o nível de industrialização de uma economia era a medida do grau de desenvolvimento de uma sociedade. Tal pensamento está refletido nas teorias da dependência, em que os países mais avançados na industrialização teriam domínio sobre os demais, e na teoria do crescimento, pela qual os países que garantissem este crescimento alcançariam também o desenvolvimento. Assim, passamos por uma fase, ainda não encerrada por completo, na qual as

organizações transnacionais/multinacionais ampliaram sua atuação nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Diante disso muitas ações foram praticadas pelos governos no sentido de atrair empresas externas para as regiões periféricas, com estas medidas sendo caracterizadas como de desenvolvimento exógeno (BARQUERO, 2001). Nas décadas de 60 e 70 do século XX esses processos foram muito comuns, sendo o caso brasileiro típico neste sentido. A ideia consistia em atrair grandes empresas para formar polos de crescimento que estimulassem a expansão das regiões mais atrasadas, buscando construir o desenvolvimento a partir de recursos que viriam de fora da região.

Mais recentemente, a hegemonia das megaempresas entrou em discussão, iniciando-se uma abordagem em torno da valorização das micro e pequenas empresas (MPES), que passaram a ser consideradas como sinônimo de competitividade por serem altamente flexíveis, pela sua capacidade de gerar empregos, possuir habilidades de constituir aglomerações, sistemas ou arranjos produtivos, distritos industriais ou *clusters*, conforme Courlet (1993), considerando inserção no mercado internacional. O desenvolvimento então, passou a ser reavaliado, partindo-se das experiências observadas em países como Itália, França, Alemanha, Portugal e Estados Unidos, os quais a partir da década de 70 começaram a revelar ao mundo os sistemas locais de produção. Nessas organizações a articulação dos agentes geograficamente próximos, mostrou-se de relevante importância para o desenvolvimento das pequenas empresas. Tal abordagem recebeu a denominação de desenvolvimento endógeno, baseada na qualificação dos recursos humanos, interação entre os diferentes agentes locais (empresas, governos, instituições e mão-de-obra), difusão de inovações, adoção de um modelo diversificado, no qual os serviços são voltados às empresas e seu entorno. E mesmo que este enfoque esteja direcionado para o setor urbano, os pressupostos também servem para o meio rural no qual também existem os grandes produtores capitalizados e os produtores familiares que em geral apresentam pequenas unidades de produção.

Nessa concepção as regiões, as cidades ou os locais passam a ser concebidos enquanto espaço para produzir e viver, em que as atividades econômicas, de lazer, saúde, cultura e meio ambiente estão a serviço da melhoria da qualidade de vida. O desenvolvimento local no mundo globalizado exige a formação de associações, redes, consórcios, envolvendo pessoas, empresas e organizações territoriais, fato que tem se difundido por todas as áreas e regiões.

[...] A nova estratégia de desenvolvimento regional está baseada em uma abordagem territorial do desenvolvimento. A história produtiva de cada localidade, as características tecnológicas e institucionais do meio e os recursos locais condicionam o processo de crescimento. Desta forma, desenvolver uma região requer utilizar os fatores endógenos ao território, sem abrir mão dos fatores externos. Promover o desenvolvimento regional (ou local), finalmente, não significa somente privilegiar grandes empreendimentos industriais, mas sim em incentivar todos os projetos que façam uso do potencial de desenvolvimento e realizem o ajuste progressivo do sistema econômico local a fim de dotar os sistemas produtivos locais dos serviços necessários para resolver seus problemas de competitividade (BRUM, 2001, p.4).

Diante dessa nova abordagem do desenvolvimento, a busca não ocorre em função dos recursos externos, mas em utilizar e potencializar os agentes e meios que existem localmente, alocando eficientemente todos os recursos existentes, tais como o potencial empreendedor, a qualificação da mão-de-obra, o capital local, as instituições, os governos e todos os demais agentes. Como apontado por Haddad (2003b), no processo de desenvolvimento endógeno é necessário destacar a mobilização de recursos latentes na região, havendo privilégios em relação ao esforço, de dentro para fora, para promover seu desenvolvimento, passando a valorizar as ações de “baixo para cima” ao invés de “cima para baixo”.

A visão corrente até meados dos anos de 1970 tratava crescimento econômico e desenvolvimento como semelhantes. Entretanto, desenvolvimento é algo mais amplo que crescimento econômico, pois pressupõe, além de crescimento da produção e da renda *per capita* da população, melhoria na qualidade de vida. É relevante ressaltar que é necessário o envolvimento dos agentes para que isso ocorra. Reforçando este conceito, Becker (2008) salienta que o desenvolvimento regional é resultado do envolvimento dos agentes regionais, econômicos, sociais e políticos na construção e execução de um projeto de desenvolvimento próprio. Neste sentido, completa com a necessidade de um sistema próprio, a esfera política, que é um componente para a resolução dos conflitos do desenvolvimento e que pode viabilizar o processo de integração dos agentes locais do desenvolvimento.

No que tange à região, Etges (2001) afirma que a promoção do desenvolvimento regional torna necessário o conhecimento da região, identificando suas potencialidades para que possam ser construídos instrumentos capazes de ter coesão social em prol das comunidades envolvidas. Assim, o desenvolvimento endógeno constitui um novo paradigma da economia regional, no qual “[...] Quando a capacidade local é capaz de utilizar o potencial de desenvolvimento e liderar o processo de mudança estrutural, pode-se falar em desenvolvimento local endógeno ou simplesmente, de desenvolvimento endógeno” (BARQUERO, 2001, p. 57).

Falar em desenvolvimento regional requer um diálogo permanente e participativo da sociedade. Boisier (1989) reforça que a organização social regional de ação coletiva, que tem como característica marcante a ampliação da base de decisões por parte dos atores locais, coloca nas mãos desses o destino da economia regional. Assim, trata-se da busca de uma maior coesão e participação entre os agentes locais e a esfera de decisão, que é condição primaz para uma participação democrática da população na instância política regional e local. Reforça este argumento Bourdin (2001), colocando o local como uma forma social que constitui um nível de integração das ações e dos atores. Neste contexto, conforme Lemos (2003), os agentes locais têm um papel ativo na potencialização dos fatores determinantes da transformação local e do seu desenvolvimento.

Para Barquero (2001), a capacidade da sociedade em liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial interno, traduz a forma de desenvolvimento denominado endógeno. Podem-se identificar duas dimensões no desenvolvimento regional endógeno. A primeira é econômica, na qual a sociedade empresarial local utiliza sua capacidade para organizar, da

forma mais produtora possível, os fatores produtivos da região. A segunda é sociocultural, em que os valores e as instituições locais servem de base para o desenvolvimento da região, sempre considerando a inserção internacional das regiões em destaque.

O novo paradigma de desenvolvimento endógeno está no fato de que a definição desse modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado dos governos. Essa estruturação é organizada por meio de um processo já definido por Boisier (1988, apud AMARAL FILHO, 1996) como preparação social regional, e que tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais.

Um grande avanço da teoria regional endógena é valorizar a importância da sociedade e das relações sociais no processo de desenvolvimento da região, incluindo formas locais de solidariedade, integração social e cooperação entre a sociedade. Essa pode ser considerada o principal agente da modernização e da transformação socioeconômica em uma região.

Na década de 1990 o desenvolvimento endógeno tentava entender por que o nível de crescimento variava entre as diversas regiões e nações, ainda que estas possuíssem as mesmas condições na busca de fatores produtivos, como capital financeiro, mão-de-obra ou tecnologia. A solução seria encontrar, entre estes fatores, aqueles determinados dentro da região. Neste caminho, a contribuição da teoria do desenvolvimento endógeno foi identificar quais fatores de produção atualmente decisivos (como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as instituições) eram determinados no interior da região e não de forma exógena, como até então era entendido. Por conseguinte, logo foi percebido que a região dotada desses fatores, ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente, teria as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado.

As novas formas de produzir e combinar insumos e habilidades para a transformação em novos produtos (ou os mesmos com a mesma qualidade e com um custo reduzido) podem ser entendidas como um efeito endógeno ao sistema capitalista. O paradigma conhecido como 'desenvolvimento endógeno', tem intenção de atender às necessidades e às demandas das populações no âmbito local. O desenvolvimento neste enfoque pode ser visto como um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural (BARQUERO, 2001).

Outra característica do desenvolvimento endógeno é que ele ocorre pela criação de um entorno econômico favorável numa conjugação de aproveitamento, no qual são contemplados os recursos existentes na região, como recursos naturais, serviços e fatores de produção, com a cooperação entre os atores locais. Moraes (2003) reforça este argumento salientando que tal cooperação pode resultar em acumulação de capital social, o que é importante para o desenvolvimento endógeno.

O enfoque do desenvolvimento pressupõe que haja um mínimo de organização social para que os diferentes atores possam ser reais protagonistas dos processos de transformações de seus lugares. É o que se depreende do discurso de Remmers (2000), argumentando que o desenvolvimento endógeno é aquele que entende e fomenta a capacidade 'localizadora' dos atores locais. Nas palavras do autor, localização é um

processo social, no qual as pessoas, de modo progressivo, percebem que exercem controle sobre a direção de suas vidas, dentro de um contexto global.

É importante ressaltar que o desenvolvimento pode ser entendido como um processo de crescimento econômico, que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico que é gerado nesta economia local. Este processo pode ter como resultado a ampliação do emprego, dos produtos e da renda do local ou da região (NORTH, 1977). Na verdade, parece ser equivocado o argumento apresentado por North (1977), quando ele sugere que crescimento e desenvolvimento podem ser sinônimos. Saliente-se que o desenvolvimento não pode ser confundido com o crescimento, embora o pressuponha. O argumento contrário ao de North (1977) pode ser complementando por Amaral Filho (1995, p. 38), que assim se refere: “também não deve ser confundido com integração, embora a envolva”. Neste contexto o desenvolvimento endógeno está baseado na execução de políticas, que fortaleçam e qualifiquem as estruturas internas de uma região, visando a consolidar o desenvolvimento que é originalmente local. A partir de então, são criadas condições econômicas para gerar e atrair novas atividades produtivas (BARQUERO, 2001).

As premissas do desenvolvimento endógeno expressam o contrário do que pregam as teorias clássicas que valorizam, sobremaneira, uma força externa (exógena) que se instala na região para desencadear o processo de desenvolvimento. É importante ressaltar que estas teorias clássicas servem como suporte às políticas econômicas que excluem setores fundamentais da sociedade local, em particular e da sociedade civil em geral. Teorias que evidenciam a valorização das forças exógenas são a Teoria da Base da Exportação de North e a Teoria dos Pólos de Crescimento de Perroux. North (1977) acredita que as exportações são fundamentais para que o mercado seja mais amplo para uma região. Assim, as indústrias residentes seriam dependentes da indústria de exportação, a qual por sua vez tem papel vital na determinação do nível de renda e exerce papel importante no padrão de urbanização. Já Perroux (1967) refere-se à força motriz, trabalhando a Teoria dos Pólos de crescimento. Considera que a inserção de uma atividade motriz, como, por exemplo, indústria em um sistema regional resulta em efeitos positivos e também negativos à região receptora.

Em contra ponto a este argumento Oliveira (2001), refere-se ao desenvolvimento no âmbito endógeno, afirmando que ele deve ser encarado como um processo de mudança e transformação de ordem econômica, política, humana e social. Segundo este autor, o desenvolvimento nesta visão nada mais é do que crescimento (quantitativo) ou incremento positivo no produto e na renda, que devem ser transformados (qualitativamente) para satisfazer às diversificadas necessidades do ser humano, tais como; saúde, educação habitação, transporte, alimentação, lazer dentre outras, promovendo o desenvolvimento.

Toda e qualquer proposta de desenvolvimento regional endógeno vai depender da inserção da comunidade com estratégias essenciais. Desse modo, o poder e a autonomia das comunidades seriam o requisito essencial para o desenvolvimento regional (local).

Assim o desenvolvimento regional e local, delineado na última década, provocou várias discussões no âmbito das estratégias de desenvolvimento à

luz do 'local'. Segundo Barquero (2001), existe uma ambiguidade na política de desenvolvimento local, devido aos objetivos pretendidos com as políticas a serem implementadas. Para que a política seja eficaz, eficiente e efetiva é conveniente que produza sinergia entre as ações que surgem, devido à unidade de cada localidade e de cada território.

Dessa forma, Albuquerque (1998) argumenta sobre a necessidade de consolidar ações que tenham como foco o desenvolvimento regional e concentrar esforços para que a região venha a adquirir competitividade tal que permita à nação beneficiar-se efetivamente da globalização da economia. A propagação de arranjos cooperativos regionais acena para uma perspectiva de tornar as regiões produtivas e competitivas e capazes de se inserirem nos cenários mais concorridos, contribuindo para o desenvolvimento. É imprescindível, portanto, que a elaboração de políticas reconheça o papel e também a relevância do conjunto de atores que vão compor os arranjos produtivos regionais, para que seja efetivamente alavancado o desenvolvimento. Isso vem reforçado por Boisier (1989), afirmando que a solução para os problemas regionais e, por consequência, a melhoria da qualidade de vida, ocorrem através do fortalecimento da sociedade e das instituições locais, pois são estas que transformam e impulsionam o desenvolvimento. Isso conduz ao raciocínio aqui defendido, qual seja, o do desenvolvimento endógeno.

Segundo Barquero (1993) a criação e a difusão da inovação no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a agregação de economias de aglomeração, de economias de diversidade nas regiões e o fortalecimento das instituições são fatores determinantes para o desenvolvimento. A teoria do desenvolvimento endógeno utiliza-se de experiências modelos e tem na Itália o seu principal referencial. Por meio dos distritos industriais ou dos sistemas locais de produção a experiência de países como Itália, Alemanha, França, Portugal e Estados Unidos reforçam a importância desse modelo de desenvolvimento. O modelo endógeno utiliza fatores territorializados de dentro para fora, uma política de apoio a Arranjos Produtivos Locais se encontra dentro dessa estratégia, que tem como pontos comuns e necessários a educação e a formação profissional.

Assim, em um processo de desenvolvimento endógeno, a ênfase está na mobilização de recursos regionais latentes, privilegiando-se o esforço, de dentro para fora, na promoção do desenvolvimento regional, sendo assim trabalhar com os arranjos produtivos locais como forma de promover o desenvolvimento.

3 O PROGRAMA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável (PMDS) é um programa criado para ser implantado numa região composta por doze municípios localizados no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Os municípios nos quais o programa está sendo desenvolvido são: Humaitá, Nova Candelária, São José do Inhacorá, Crissiumal, Independência, Três de Maio, Inhacorá, Alegria, Boa Vista do Buricá, Dr. Maurício Cardoso, Tiradentes do Sul e Horizontina. Trata-se de uma atividade que tem na coordenação de cooperativas (Cotrimaio e Sicredi) e as prefeituras municipais.

A premissa do programa consiste no fato de que o ser humano é um ser de trabalho, que se constrói nas relações e que independente de sua ocupação social e grau de escolaridade, é capaz de refletir sobre sua prática social, tomar decisões, criar, transforma e agir de forma coletiva e organizada na defesa de seus interesses e de sua classe (METZKA, 2011). Neste sentido, as ações realizadas nas comunidades buscam consolidar uma nova forma de organização local autônoma, sustentável, respeitando as diversidades. A participação das pessoas na elaboração, execução e avaliação dos projetos, possibilita que estas tenham controle interno e externo, tanto no processo como no produto resultante do PMDS.

O programa tem enquanto proposta a união das lideranças da comunidade em prol de programas/projetos comuns. Devendo esta proposta ser conhecida por todas as pessoas, entidades e organização, não podendo estar em conflito com razões pessoais. Quanto aos objetivos do PMDS a principal busca é reforçar a coesão social, através de melhorias competitivas das cadeias produtivas dos setores do agronegócio, comércio/serviços e indústria. No que tange ao agronegócio a pretensão é apoiar a inclusão dos agricultores familiares no processo de agro industrialização e comercialização da sua produção, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidade de trabalho no meio rural, com conseqüente melhoria das condições de vida das populações beneficiadas direta e indiretamente, pelo programa (METZKA, 2011).

A prioridade do PMDS é o processo planejado de articulação entre instituições e cadeias produtivas, para aprofundar as discussões, sobre os modelos de construção de desenvolvimento de modo a subsidiar a concepção e operacionalização de estratégias políticas. Apoiar a implantação de programas, projetos nos municípios, efetuando trocas de experiências das entidades e capacitando multiplicadores. Neste contexto o poder público é um dos agentes envolvidos no intuito de criar uma visão de conjunto, de forma que todos compreendam porquê um setor depende do outro.

Trata-se de um programa que apresenta no mínimo quatro fases e cujos objetivos serão atingidos no longo prazo, sem uma visão imediatista. Na primeira fase do programa os objetivos são a motivação das lideranças de forma a buscar a participação de todos para discutir modelos voltados ao desenvolvimento regional, baseando-se em dois pilares: atividades agropecuárias baseadas na produção de leite e grãos. E nas atividades de Comércio, indústria e serviço, buscando a constituição de projetos coletivos, individuais ou de redes de cooperação.

Esta primeira etapa de sensibilização das lideranças já foi realizada nos doze municípios, o que foi efetivado por meio de palestras.

A segunda fase do programa é composta por apresentações técnicas relacionadas aos temas que envolvem a possibilidade de melhorar a escala produtiva nas atividades econômicas (rurais e urbanas); sobre modelos e direcionadores estratégicos dos negócios usando alta tecnologia ou não, focando no resultado e nas oportunidades que tem cada um dos setores. Nesta etapa o objetivo é estimular aos participantes para que repensem suas ações em seus negócios de forma a valorizarem as mudanças que podem ser efetuadas.

Na terceira fase do programa o objetivo está alicerçado na criação de uma rede de trabalho de cunho municipal/regional. Nesta etapa são realizados

seminários de formação com intercâmbio de metodologias, realização de mesas de trabalho para sustento das políticas de desenvolvimento local, visando à formação de agentes locais de desenvolvimento. Podendo ainda ser implantados laboratórios comuns para projetos modelos e que permitam a implantação de modelos de governança para melhoria da gestão e controles tanto em empreendimentos urbanos quanto rurais.

Nesta etapa a mobilização é de responsabilidade da prefeitura, associações, sindicatos do município em que a fase está ocorrendo, com o auxílio das cooperativas (Cotrimaio e Sicredi). Alguns modelos que já são referências podem ser sugeridos e implantados a partir desta terceira fase.

A partir da quarta fase do programa as ações passam a ser pontuais dentro da singularidade de cada segmento. A escolha destas ações pontuais é feita na etapa anterior sendo que o segmento escolhido deve estar respaldado na importância que o mesmo tem para o município em que estará sendo colocado em prática. As metodologias a serem utilizadas são semelhantes entre os doze municípios. Também poderão ser escolhidos temas de cunho regional, dentre os quais:

- a) Projetos de sanidade animal: nos quais o objetivo seja a erradicação da Brucelose e Tuberculose. Considerando que a região, composta pelos doze municípios, tem uma produção de leite significativa e que as agroindústrias exigem qualidade no leite comercializado, aqueles produtores que não tiverem procedimentos de cuidado com a saúde enfrentarão dificuldades na venda do seu produto.
- b) Projetos de melhoria do solo;
- c) Plano Municipal de Saneamento Básico envolvendo ações relativas à água potável, drenagem urbana, esgoto sanitário e manejo com adequada destinação de resíduos sólidos;

O PMDS foi criado a partir da verificação de que os doze municípios da região apresentaram redução na média da produtividade nos últimos dez anos. Esta baixa produtividade foi observada na produção de grãos, na produção leiteira, no comércio, serviços e também na indústria cujos valores do Produto Interno Bruto apresentaram baixas taxas de crescimento se comparadas ao Estado e país. A expectativa da criação deste programa foi o envolvimento e comprometimento das entidades e lideranças locais nos municípios envolvidos. Acreditando que ao trabalharem de forma unida poderão ser alcançados resultados mais eficientes.

Alcançar os resultados propostos pelo programa é o grande desafio, havendo a necessidade de conseguir o comprometimento das entidades e lideranças de forma a trabalharem unidas. Acima de tudo é preciso ainda que todos tenham a consciência da necessidade de que a região precisa construir um novo modelo de desenvolvimento de forma e evitar que a região continue se descapitalizando ou empobrecendo. Para isto algumas entidades têm responsabilidade de coordenação e liderança do processo e outras devem auxiliar de forma técnica na implantação das ações. As entidades que devem comandar as discussões devem ser as prefeituras, Associações Comerciais e Industriais, Sindicatos, Cooperativas todas atuando de forma conjunta. No que tange ao auxílio técnico espera-se que colaborem a Emater, Sebrae, Sescop, Senar, Senai, Instituições de Ensino Superior (Setrem e Fabor), Funcap, Unitec e outras entidades. Ainda podem participar entidades que sejam parceiras na implantação das propostas como: IGREJAS, outras cooperativas, sindilojas,

empresas comerciais, industriais e de serviços, produtores rurais, clubes de serviços, bancos e comunidade em geral.

A partir das ações que o programa visa alcançar as pessoas e comunidades vão construindo um plano de desenvolvimento integrado sustentável que não se reduz simplesmente às atividades isoladas, fragmentadas e dependentes de políticas governamentais. Ao contrário, a concepção de desenvolvimento sustentável "adotado" busca dar conta da totalidade da existência humana, envolvendo aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. É um novo jeito de ser e de fazer, podendo representar uma quebra de paradigma, em que a formação cultural, construída tanto na educação formal como na informal, devem superar as tensões nas diferentes formas de implementar/fazer, organizar e controlar.

No município de Horizontina o Programa Municipal de Desenvolvimento Sustentável foi iniciado em 2010 tendo passado pelas diversas fases até chegar na escolha das ações que seriam implementadas. A escolha privilegiou a produção rural de leite, tendo sido determinado que quarenta produtores serão acompanhados por um período de dois anos. Desta maneira o sistema de gestão poderá ser aprimorado buscando alcançar maiores índices de produtividade e principalmente resultados na atividade que propiciem melhores condições de vida e manutenção do produtor no meio rural com qualidade.

3.1 Ações do PMDS na produção leiteira

Na produção leiteira o PMDS apresenta algumas estratégias que permitam o crescimento vertical e horizontal da atividade.

Em relação ao crescimento vertical que pode ser promovido na produção leiteira inicialmente as ações estarão voltadas à busca da ampliação do nível de produtividade com a base atual de animais. Para tanto, o primeiro passo é a análise do nível de utilização de alimentos e suas regularidades diárias, mensais e anuais da propriedade. Uma vez identificadas as propriedades com potencial de ampliação do nível de fornecimento de alimentos, passa-se a realizar esforços de orientações técnicas presenciais. Nesta fase, é fundamental a iniciativa de ir até as propriedades e realizar um plano de ação dentro da propriedade.

Nesta iniciativa se faz necessário: a estruturação do plano de ação: cuja etapa passará pela capacitação e/ou contratação de técnicos, para trabalhar focados exclusivamente no "trabalho a campo" (visitações e busca de novos produtores rurais que aderirem ao programa). Estes técnicos estarão sendo gerenciados, com base em relatórios de visitas voltados ao levantamento de informações dos "potenciais desenvolvidos" e da produção, bem como por sua efetividade na conversão das visitas em aumento do volume de litros produzidos no município (técnicos incentivadores e multiplicadores);

Uma segunda ação para promover o crescimento vertical é o planejamento da melhoria das instalações. Neste aspecto os produtores deverão ser orientados para o atendimento à Normativa 51, buscando parcerias com os governos das diferentes esferas para obter recursos que auxiliem na viabilidade de implantação das melhorias das instalações de salas de ordenha ou sistemas de resfriamento do leite.

Na continuidade a busca estará voltada para os sistemas de armazenamento dentro das propriedades, procurando incentivar a abertura de

valas para implantação de silos que permitam 'guardar' alimentação para o gado leiteiro. Para esta ação buscar-se-á a instalação mínima de dois silos de armazenamento de silagens por propriedade, buscando auxílios nas prefeituras e também no Estado, seja para a abertura das valas ou no fornecimento de lonas para a estrutura.

Em relação à alimentação do gado procurar-se-á incentivar a formação de áreas de forragens para implantação de culturas para destinar a fenação através do fornecimento de sementes, insumos (adubo) e máquinas para colheita. Ainda será estimulada a implantação de pastagens com culturas perenes como a Grama Tifton, auxiliando no fornecimento de mudas, insumos, arames, aparelho para descarga elétrica e orientação técnica.

As ações enumeradas e comentadas se conseguirem ser adotadas pelos produtores podem contribuir significativamente para melhorar a produtividade leiteira utilizando a mesma quantidade de animais atualmente disponível.

Em relação ao crescimento horizontal da produção leiteira, será necessário que o Comitê Setorial Lácteo combine um conjunto de ações estratégicas que estabeleçam uma identidade única das ações na mente de seu público-alvo e que diferencie significativamente a sua forma de trabalhar.

O leite enquanto produto tem enquanto diferencial competitivo a regularidade e garantia de quantidade de produção. Ou seja, todos os produtores para estarem inseridos no mercado precisam garantir que terão a produção mínima necessária pelos demandantes, sejam consumidores finais ou clientes intermediários. O Comitê Setorial é um órgão que proporciona aos produtores a possibilidade dos mesmos buscarem conhecimento a partir de cursos de formação o que lhes dá condições de melhorar a sua administração. Também auxilia na formatação de planejamentos de manejo e produção dentro de suas realidades, seja de forma direta (via atuação como planejadores) ou de forma indireta (com auxílio das organizações ou poder público).

Também é importante destacar que por sua forma de constituição e finalidade os comitês técnicos do setor lácteo se caracterizam como estimuladores de ações de crescimento, estimulando as demais instituições a discutir suas atuações, beneficiando indiretamente a toda a comunidade. O Comitê Setorial possui a finalidade de disponibilizar diretrizes básicas caracterizadas como instrumento de organização econômica, não tendo por finalidade apenas geração de lucro para as famílias de produtores de leite e, sim, a agregação de renda e poupança aos produtores e sociedade local. Portanto, o produto deverá diferenciar-se pelo nível de produtividade e flexibilidade na oferta com a melhoria da qualidade inserida.

Em relação ao preço, considerando que a grande "queixa" dos produtores está nos pagamentos diferenciados, devido ao volume de leite entregue, sugere-se que o comitê de comercialização adote uma política de discussão com as empresas compradoras de leite, trocando as atuais tarifas por "pacotes" de produção permanente. Desta forma, os produtores terão uma condição de planejamento melhorada. Tal estratégia irá proporcionar no longo prazo uma condição melhor de entendimento sobre o custo dos recursos e conseqüentemente uma condição competitiva vantajosa na oferta de produção com baixo risco de estar produzindo abaixo do custo fixo. Dando a indústria condição e tranquilidade de realizar seu planejamento estratégico, de fazer seus investimentos de ampliação. Portanto, quanto ao preço, o setorial lácteo

deverá atuar de forma altamente competitiva, principalmente no aumento de escala o qual facilitará conquistar este diferencial.

No que tange às pessoas envolvidas, é fundamental que toda equipe técnica esteja empenhada e adequada às demandas de planos e projetos lançados, bem como capacitados e imbuídos da estratégia a ser adotada. Para tanto, as equipes atuais deverão ser avaliadas e capacitadas, a fim de que possam se reposicionar frente às exigências do programa, preparando-os para atingirem os resultados necessários. A atuação das equipes é, basicamente, atender aos potenciais existentes das indústrias em funcionamento e projetos de produtores que tomam a iniciativa, sendo necessário adotar uma nova postura: ir a busca das necessidades ativas e em potencial, identificando oportunidades de implantação de novos projetos e divulgando e estimulando os produtores a despertar aos novos potenciais competitivos, quais sejam: volumes regulares de leite com qualidade e buscando ampliar a quantidade de litros/vaca/dia.

O objetivo desta estratégia é poder contar com um grupo de pessoas preparadas, tanto nos aspectos técnicos, quanto na condição de produtores, que contribuam com a expansão do setor, estruturando-se em número de produção de litros ou de tecnologia utilizada, estimulando e preparando para assumir futuras posições de expansão e crescimento. Para que seja possível atrair e reter talentos na atividade leiteira é de vital importância a implementação do programa de remuneração para os filhos dos produtores rurais. Atualmente a remuneração dos filhos não é uma prática. Consequentemente, torna-se pouco atrativo para estes permanecerem na propriedade do pai ou mãe, trazendo desmotivação e conseqüente migração para a cidade. Além disso, é fundamental o envolvimento das lideranças para que possam acompanhar os comitês técnicos, motivá-los, bem como apontar alternativas e estratégias focadas na concretização dos objetivos.

3.20 PMDS em Horizontina

Com base no IBGE@Cidades (2011) é possível afirmar que Horizontina tem 18350 habitantes distribuídos em 232 km². Deste total 14.571 pessoas são consideradas população urbana e 3.779 pessoas são consideradas população rural. Esta população reside em 6.586 domicílios ocupados.

O Produto Interno Bruto do município para o ano de 2008 indica que o maior valor adicionado é obtido pela indústria (47%), seguido pelos serviços (37%) e em última posição no montante de recursos gerados está a agropecuária (6,7%)³. A elevada participação da indústria no produto total se justifica pela operação no município de uma indústria multinacional de máquinas agrícolas (IBGE@Cidades, 2011).

Na mesma fonte constam também os dados do Censo Agropecuário de 2006, segundo o qual no município haviam no ano de 2006 1.230 estabelecimentos agropecuários, cuja área total correspondia a 18.895 hectares. Sendo que a maior parte dos estabelecimentos se ocupa com atividades agropecuárias ligadas às lavouras temporárias. A mesma fonte ainda informa que o pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários em

³ Os outros 10% são impostos sobre produtos líquidos de subsídios.

2006 correspondia a 1.866 homens e 1.382 mulheres, perfazendo um total de 3.248 pessoas⁴.

No que tange à produção animal no ano de 2006 havia 11.419 cabeças de gado bovino nos estabelecimentos agropecuários do município, sendo que destes 3.824 eram vacas ordenhadas no ano nos estabelecimentos. A produção leiteira para o mesmo ano correspondeu a 10.669 mil litros de leite, resultando em aproximadamente 7 litros/vaca/dia de produtividade (IBGE@Cidades, 2011). Outros dois rebanhos significativos são o de suínos e aves. O primeiro tinha em 2006 um número de cabeças equivalente a 13.131 animais. Já as aves representavam 47.506 cabeças no mesmo ano.

Quanto aos produtos de origem vegetal a soja, o milho e o trigo em grãos são predominantes nos volumes produzidos. A soja foi responsável em 2006 pela produção de 14918 toneladas de produto, enquanto que do milho foram obtidas 12.719 toneladas e em trigo o volume foi de 1.642 toneladas. Ainda é possível observar que a produção de mandioca é elevada, provavelmente por ser alimento destinado ao gado leiteiro. Deste produto foram obtidas 3.303 toneladas de produto no ano em questão (IBGE@Cidades, 2011).

Tendo por base as características do município de Horizontina e considerando que este apresenta uma dependência sensivelmente grande em relação à uma grande indústria, o PMDS discutiu em suas primeiras etapas qual poderia ser o setor no qual se iniciariam as ações. A partir da sensibilização e mobilização locais as sugestões foram direcionadas para micro e pequenos produtores de leite, em cuja atividade é possível adotar estratégias que estimulem o crescimento vertical e também o horizontal, conforme já comentado anteriormente. Considerando que no município há um número significativo de pessoas residindo no meio rural e se ocupando com estas atividades as ações propostas objetivam contribuir para que os produtores possam melhorar seus resultados e com isto obter melhores condições de vida, permanecendo no campo e principalmente estimulando os filhos a estudar e reverter seus conhecimentos em ganhos para a propriedade.

Por questões de limitações de recursos ficou definido que dentre os 1.230 estabelecimentos agropecuários existentes no município, serão acompanhados no decorrer de dois anos um número de 40 produtores. Pode parecer um número pouco significativo diante do conjunto, mas se nestes for possível realizar crescimentos verticais e horizontais certamente estes mesmos produtores serão multiplicadores para os demais produtores que não puderem ter participado do programa.

E neste sentido, cabe ressaltar que a etapa de implantação de melhorias do Programa Municipal de Desenvolvimento Sustentável está apenas em sua fase inicial. Este estudo procurou caracterizar o programa no contexto do desenvolvimento endógeno como uma experiência a ser acompanhada buscando avaliar se no decorrer do processo o mesmo poderá ser efetivamente considerada como uma experiência que promova o desenvolvimento endógeno.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁴ A divergência entre a população rural (do Censo Demográfico de 2010) e as pessoas ocupadas nas atividades rurais (Censo Agropecuário 2006) pode ser justificada pelo fato de que há pessoas residindo no meio rural e que estão ocupadas no meio urbano.

O enfoque do desenvolvimento endógeno aponta para alternativas de crescimento solidário, orgânico, comunicativo, sustentável. Por outro lado, a ordem global serve a interesses do capital internacional privado, tendo como parâmetro a informação e a ordem organizacional para busca da maximização do lucro. Estas duas ordens estão em constante conflito, cabendo aos atores locais compreenderem os mecanismos de cada uma delas para poderem atuar. Este pensar endógeno, com parâmetros de análise global, devem também contar com apoio do Estado como facilitador de sua capacidade auto-organizativa para, enquanto região, construir seu próprio destino. Não deve ser um caminho isolado de seu meio externo, mas uma via de diálogo e trocas entre iguais, e não mais numa relação de dependência do endógeno ao global.

Neste contexto do desenvolvimento regional endógeno é de fundamental importância entender as articulações locais e de que forma as mesmas podem contribuir para o desenvolvimento. Neste contexto se insere o Programa Municipal de Desenvolvimento Sustentável (PMDS) no município de Horizontina que neste artigo foi apresentado e cujas ações estarão ocorrendo nos próximos dois anos. Algumas dessas ações já estão sendo colocadas em prática, sendo uma delas o cadastramento e o acompanhamento dos agricultores selecionados através de critérios estabelecidos pelo programa. Apesar de não apresentar ainda resultados, a experiência de articular forças locais na busca de melhorias para os produtores agropecuários da cadeia leiteira parece indicar que o caminho é próspero e que há condições para que realmente esta seja uma experiência de desenvolvimento endógeno, contribuindo para as condições de vida daqueles envolvidos no processo.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. Patentes de invenção de residentes no Brasil 1980-1955: uma investigação sobre o papel dos direitos de propriedade intelectual na construção de um sistema nacional de inovação (Tese de doutorado). Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 1998.

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 14. Dez. de 1996.

AMARAL FILHO, Jair. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. In: Planejamento e políticas públicas – IPEA, n. 23, jun. 2001, p. 261-286.

_____. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 26, n. 3, jul./set. 1995.

BARQUERO, Antonio V. Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Porto Alegre: FEE, 2001.

_____. A. V. Política económica local. Madrid: Pirâmide, 1993.

BOISIER, S. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P.R.(Org.). Economia regional: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ ETENE, 1989.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Tradução de Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro, DP&A, 2001.

BRUM, Argemiro L. Desenvolvimento Regional: Uma Nova Fase, 2003. Porto Alegre: Ed. UFRGS/FEE, 2001. 278 p.

COSTA-FILHO, A. Globalização e desenvolvimento regional endógeno: algumas observações exógenas. In: DINIZ, C. (org). Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

COURLET, Claude. Novas Dinâmicas de Desenvolvimento e Sistemas Industriais. Ensaio da FEE, Porto Alegre, no 14, nº 1, 1993.

ENGEL, Vonja. A inovação tecnológica: um estudo em indústrias do município de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul Unisc, Dissertação de Mestrado Julho de 2010.

ETGES, Virginia E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O. Silveira, R.L.L Vale do Rio pardo: (re) conhecendo a região. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001, 395 p.

HADDAD, P. R. (Org.). Economia regional: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

HADDAD, Paulo R. A Organização dos Sistemas Produtivos Locais como Prática de Desenvolvimento Endógeno. Disponível em: <<http://www.iel-ideies.com.br>> Acesso em 20 out.2003 (a).

HADDAD, Paulo R. Cluster e Desenvolvimento Endógeno. Disponível em: <<http://www.iel-ideies.com.br/artigo-econ-cluster03.htm>> Acesso em 20 out. 2003 (b).

IBGE@CIDADES. Informações de Horizontina (RS). Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em mar. De 2011.

LEMOS, C. Micro, pequenas e médias empresas no Brasil: novos requerimentos de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais. 2003. Tese (Doutorado em Ciências) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.