

Habitando o Inabitável: Geração de Renda e Desenvolvimento Local no Conjunto Palmeiras

Inhabiting the uninhabitable: income generation and local development in Conjunto Palmeiras

Martin Jayo¹, Eduardo de Lima Caldas¹

¹Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Rua Arlindo Bettio, 1000 Ermelino Matarazzo, São Paulo-SP, 03828000, Brasil.

Resumo: O caso se passa no Conjunto Palmeiras, um bairro da periferia de Fortaleza-CE, e é narrado a partir da ótica de Joaquim, um líder local atuante na Associação de Moradores. Em janeiro de 1997 Joaquim reflete sobre um intrincado problema: se de um lado a Associação conseguiu, à custa de muito trabalho e graças a um histórico de mobilização e lutas, a instalação de equipamentos públicos e serviços urbanos essenciais de que a comunidade era carente, de outro lado uma grande parte da população começa a encontrar dificuldades para fazer frente aos custos que esses mesmos serviços trouxeram, incompatíveis com sua renda. Como resolver o problema? É possível criar mecanismos para aumentar a renda local e manter esses moradores no bairro? O que pode fazer a Associação de Moradores? A aplicação do caso é sugerida em cursos com conteúdos relacionados a gestão social e desenvolvimento local.

Palavras-Chave: Desenvolvimento local, geração de renda, gestão social.

Abstract: The case takes place in Conjunto Palmeiras, a low-income neighborhood located on the outskirts of Fortaleza (capital of the North-eastern Brazilian state of Ceará), and is told from the viewpoint of Joaquim, a local leader active in the Neighborhood Association. In January 1997, Joaquim reflects on an intricate problem. On one side, thanks to a history of mobilization and struggles, the Association managed to bring to the neighborhood a number of public facilities and essential services that had been lacked for many years. On the other, many residents were finding it difficult to cope with the costs of this new infrastructure. How can the problem be solved? Is it possible to create income generating mechanisms and avoid these residents from being expelled from the neighborhood? What can the Neighborhood Association do about it? The case is suggested to be applied in courses related to social management and local development.

Key-Words: Local development, income generation, social management.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

Sinopse do caso

O caso se passa no Conjunto Palmeiras, um conhecido bairro de baixa renda na periferia de Fortaleza-CE, e é narrado a partir da ótica de Joaquim, uma das principais lideranças comunitárias do bairro, atuante na Associação de Moradores. Em janeiro de 1997, durante uma caminhada habitual pelo bairro, Joaquim reflete sobre um intrincado problema: se de um lado a Associação conseguiu, à custa de muito trabalho e graças a um histórico de mobilização e lutas, a instalação de equipamentos públicos (escola, unidade básica de saúde, dentre outros) e serviços urbanos essenciais de que a comunidade era carente (luz, água, esgoto, asfalto, etc), de outro lado uma grande parte da população começa a encontrar dificuldades para fazer frente aos custos que esses mesmos serviços trouxeram, incompatíveis com sua renda. Como resolver o problema? É possível criar mecanismos para aumentar a renda local e manter esses moradores no bairro? O que pode fazer a Associação de Moradores?

Fontes de dados

O caso é construído a partir de informações sobre o Conjunto Palmeiras obtidas de fontes secundárias – sobretudo de Toscano (2002), Jayo, Pozzebon & Diniz (2009) e Costa (2011) –, e

complementadas com entrevistas pessoais realizadas com Joaquim (João Joaquim de Melo Neto Segundo) em julho de 2008 e março de 2009.

O personagem de Joaquim é real, assim como são reais todos os dados, nomes, datas e eventos mencionados no caso. A caminhada de Joaquim pelo bairro e os pensamentos a ele atribuídos ao longo dela, no entanto, são apenas um recurso adotado para conferir fluidez à narrativa e provavelmente nunca ocorreram da forma como são apresentados.

Aplicação

A aplicação do caso é sugerida sobretudo em cursos de graduação ou especialização em Gestão de Políticas Públicas ou Administração Pública, em disciplinas que abordem conteúdos relacionados a gestão social e desenvolvimento local. Pode ser útil também em cursos de diferentes áreas que abordem temas relacionados a política urbana ou a microcrédito/inclusão financeira.

Objetivos de ensino

Espera-se que, por meio da análise e discussão do caso, o

Correspondência/Correspondence: Martin Jayo, Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Rua Arlindo Bettio, 1000, Ermelino Matarazzo, São Paulo-SP, 03828000, Brasil.
martin.jayo@usp.br



Avaliado pelo / Evaluated by double blind review system - Editor Científico / Scientific Editor: Magnus Luiz Emmendoerfer
Recebido em 27 de agosto, 2013; aceito em 09 de outubro, 2013, publicação online em 01 de janeiro, 2014.
Received on august 27, 2013; accepted on october 09, 2013, published online on january 01, 2014.

estudante:

- Coloque-se no papel de um gestor social e desempenhe um papel crítico de decisão, a partir da análise de diferentes fatores e alternativas de ação;
- Mobilize conceitos apresentados pela literatura de desenvolvimento local.
- Identifique e caracterize os movimentos urbanos;
- Perceba os mecanismos de “expulsão” da população pobre de áreas urbanas e a lógica perversa de construção das cidades.

Desfecho do caso

Para motivar a discussão, a narrativa apresentada aos alunos se interrompe em janeiro de 1997. Para a utilização do caso em sala de aula, no entanto, é fundamental que o professor conheça o desfecho do caso. As informações a seguir têm esse objetivo.

Reorientação estratégica e uma terceira fase do Conjunto Palmeiras

A realização do Segundo Seminário Habitando o Inabitável, em janeiro desse ano, serviu para discutir, legitimar e organizar novas linhas de ação. A principal conclusão do Seminário – organizado na sede da Asmoconp com ampla participação de organizações comunitárias, ONG se população local – foi a de que, com a maior parte dos problemas de infraestrutura resolvidos, tornava-se indispensável encontrar estratégias de geração de renda, a fim de reduzir o alto risco social da população e impedir sua expulsão.

A estratégia encontrada passou pela criação do **Banco Palmas**, um banco comunitário gerido pela Asmoconp, voltado a fornecer microcréditos e financiar a produção e o consumo locais. Esta mudança nas prioridades da Associação inaugura uma nova fase na história do Conjunto Palmeiras – a terceira, se considerarmos as duas primeiras apresentadas no corpo do caso: a de “mato e lama” (1973-1980) e a de lutas por infraestrutura (1981-1997).

O projeto Banco Palmas

O Banco Palmas começou a funcionar em janeiro de 1998, com um capital inicial de apenas R\$ 2 mil, doado por uma organização não governamental. Recursos adicionais foram sendo captados de outras ONGs locais e internacionais durante os seis primeiros meses de operação, totalizando R\$ 30 mil que passaram a ser destinados a **empréstimos de microcrédito** como forma de geração de ocupação e renda.

No entanto, devido a problemas de qualificação profissional entre os membros da comunidade, considerou-se que uma estratégia de microcrédito só seria viável se acompanhada de ações complementares de capacitação e criação de renda local. O microcrédito então se tornou uma das peças de uma gama mais ampla de atividades voltadas à geração de desenvolvimento local. Três instrumentos, em particular, foram criados para o uso

combinado com crédito: uma **moeda social**, ações intensivas de **capacitação profissional** e um **mapeamento da produção e consumo locais**.

A moeda social criada pela Asmoconp, batizada de Palma, passou a ser aceita pelos comerciantes do bairro. Impressa em papel especial com recursos de segurança para evitar falsificação, ela é emitida com lastro em reais de forma que para cada palma em circulação existe um real depositado, em poder da Associação. Ao obterem empréstimos do Banco Palmas, as pessoas recebem palmas ao invés de reais. Como a moeda alternativa só tem valor dentro da comunidade, os tomadores tendem a gastar seus recursos somente em compras locais. A conversão de palmas em reais é possível a qualquer momento na sede da Asmoconp, mas é desencorajada por uma taxa de dois por cento.

O objetivo do microcrédito em moeda social é produzir um ciclo de produção e consumo dentro da comunidade de forma a garantir que os efeitos multiplicadores e de geração de renda dos empréstimos de microcrédito permaneçam na economia local. Para tal, duas linhas de microcrédito são oferecidas em palmas: uma para financiar produtores e comerciantes e outra para financiar consumidores locais. Em ambos os casos, a apresentação de documentos ou garantias formais para se obter empréstimo, exigida por instituições formais de crédito, é dispensada. Adotou-se um sistema baseado na reputação local do tomador de crédito, no qual vizinhos avalizam a responsabilidade da pessoa que está solicitando o empréstimo.

Em segundo lugar, para sanar a falta de qualificação dos trabalhadores e produtores locais, o Banco Palmas tem oferecido vários cursos de **treinamento profissional** e oficinas desde o início do projeto. O objetivo é oferecer aos membros da comunidade qualificações profissionais e comerciais específicas que os ajudem a se beneficiar das vantagens dos empréstimos de microcrédito. Esta é uma das mais importantes premissas da filosofia de desenvolvimento das ações da ASMOCONP: promover o apoio financeiro sem oferecer condições que permitam que as pessoas se tornem os verdadeiros agentes de sua emancipação como cidadãos e empreendedores seria uma receita de fracasso. Parte da tarefa é realizada por alguns *empreendimentos solidários*, pequenas unidades de produção fundadas pela ASMOCONP e operadas como parte do projeto do Banco Palmas. Os mais importantes são a PalmaFashion (uma pequena confecção), PalmaLimpe (produção de materiais de limpeza), PalmaNatus (sabonetes naturais), a PalmArte (produtos artesanais) e a PalmaTur (pousada). Cada iniciativa é uma operação comercial independente e financeiramente sustentável, embora todas operem nas instalações da associação para reduzir os custos operacionais. A finalidade é “incubar” trabalhadores locais, os quais são temporariamente empregados e treinados em profissões e habilidades comerciais específicas, capacitando-os a trabalhar para si mesmos ou para estabelecimentos locais.

Outro projeto de capacitação, a Academia da Moda, oferece cursos ministrados por graduandos e pós-graduandos de duas faculdades de Moda de Fortaleza, destinados a jovens mulheres

da comunidade. Ele oferece cursos de costura, modelagem, desenho de moda e marketing. Ao término do curso, as participantes se qualificam para empréstimos de microcrédito do Banco Palmas para abrirem os seus próprios negócios de costura.

Finalmente, a terceira e principal característica da metodologia de microcrédito do Banco Palmas é o seu **Mapeamento de Consumo e Produção Local**. Trata-se de uma pesquisa anual que fornece informações sobre atualizadas sobre a oferta e demanda dos itens de consumo mais comuns na comunidade. Do ponto de vista da oferta, a pesquisa indica o tipo de comércio existente no bairro: quitanda, peixaria, salão de beleza, sapataria, pizzaria, taxista, mecânica, supermercado, farmácia, loja de materiais de construção, vendedor de gás e água, frutaria, quituteira, padaria, sorveteria, bicicleta ia, dentre outros. Os dados são coletados de porta em porta por jovens da comunidade, e permitem que o Banco Palmas avalie melhor que investimentos devem ser fomentados ou não, de acordo com o balanço entre as quantidades demandada e ofertada de cada bem ou serviço. O objetivo é ajustar as quantidades produzidas à demanda local, bem como orientar as prioridades em termos de eventuais novos cursos de formação profissional. Assim, o Banco Palmas é capaz de utilizar os mecanismos de microcrédito e treinamento de forma mais racional, focando em setores ou atividades específicos que atendam as necessidades existentes. Como um instrumento complementar, também foram criados espaços para a comercialização da produção local. O principal deles é uma feira de produtores locais que vem ocorrendo periodicamente até hoje.

Resultados

Os resultados alcançados pela experiência do Banco Palmas são discutidos por diferentes autores e considerados amplamente positivos. Em 2008, dez anos após a criação do projeto do Banco Palmas, a Asmocomp estimava que 1.600 pessoas haviam sido profissionalmente qualificadas pelo programa, e que 3200 empregos haviam sido criados (sendo 700 diretos e 2.500 indiretos), com impactos na renda das famílias e redução de sua vulnerabilidade. O comércio do bairro registrou um aumento de 30 a 40% nas vendas, entre outros indicadores relatados na literatura (Toscano, 2002; Jayo et al., 2009; Costa, 2011).

Alternativas de análise

O caso do Conjunto Palmeiras pode ser analisado sob diferentes perspectivas. A seguir sugerimos dois grupos de conceitos que podem ser trabalhados em sala de aula a partir do caso: desenvolvimento local e instrumentos de políticas públicas. Não é objetivo aqui apresentar essas perspectivas de maneira completa, mas apenas sugeri-las como alternativas de análise e indicar referências para apoio e aprofundamento.

Além das duas perspectivas conceituais aqui contempladas, o caso certamente também pode se presta à exploração de outras, como as de microfinanças, economia solidária, políticas urbanas, etc.

Desenvolvimento local

Embora “desenvolvimento” seja um termo de uso muito difundido, ele não possui uma definição única ou consensualmente aceita. Existem diferentes visões ou paradigmas para se conceituar desenvolvimento (Jolly, 2004; Machado & Pamplona, 2008), e isso se reflete em uma variedade de adjetivos que foram sendo criados para qualificá-lo: local, sustentável, territorial, sustentado, integrado, democrático, participativo etc. (Martins et al., 2010).

Dentre essas diferentes formas que a ideia assume, pode-se interpretar o desenvolvimento local como desenvolvimento local de base, ou “desenvolvimento de baixo para cima”. Neste caso, a sociedade civil, e não o Estado e tampouco as organizações voltadas para o mercado, é o principal ator capaz de construir um projeto local para o desenvolvimento e colocá-lo em marcha. O processo de desenvolvimento desencadeado pelas organizações de base contagia a esfera política e produzem efeitos de ampliação tanto de apropriação da renda quanto e principalmente de ampliação de direitos e participação política (Santos & Rodríguez-Garavito, 2006; Hirschman, 1984).

Na discussão sobre desenvolvimento local, há autores que dão ênfase à capacidade dos atores de um dado território de utilizarem os recursos ali disponíveis, tais como instituições, terra, mão de obra, tecnologia, para o aumento e a apropriação local da renda e riqueza do território. Deve-se salientar que a dimensão local do desenvolvimento não implica o isolamento, mas pelo contrário, a articulação do local com o não local. Neste caso, a dimensão econômica do desenvolvimento local (e territorial) vinculada com a ativação de recursos territoriais para a geração e apropriação de renda e riqueza (Pequeur, 2005a; Pequeur, 2005b), está intrinsecamente relacionada com as dimensões ambiental, cultural, política e social (Santos & Rodríguez-Garavito, 2006).

Estas ideias resultam úteis para analisar a situação relatada no caso, na medida em que o desenvolvimento que se incentivou no Conjunto Palmeiras foi desencadeado pelas organizações de base e tiveram efeitos relacionados principalmente com a ampliação de direitos e participação política (Santos & Rodríguez-Garavito, 2006; Hirschman, 1984); e contou com a importante construção de um instrumento de ação pública - criação do Banco Palmas - baseada na capacidade dos atores locais de se articularem para promover o aumento de renda e riqueza locais a partir de recursos que já estavam presentes no território (Pecqueur, 2005a; Pecqueur, 2005b).

Instrumentos de políticas públicas

Os atores sociais e políticos têm capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos disponíveis e selecionados. Os instrumentos abrem para os líderes políticos, sociais e/ou comunitários novas perspectivas de ação e interpretação da realidade. Desta forma, os instrumentos acabam por determinar, em parte, que recursos podem ser utilizados e por quem.

A ideia de instrumento de política pública costuma ser utilizada

como elemento para a compreensão da ação governamental. Assim, são classificadas em cinco tipos: legislativo e normativo; econômico e fiscal; convencional e mobilizador; informativo e de comunicação; padronizações e boas práticas (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Embora não seja comum o uso dessa categoria (instrumento de políticas públicas) para analisar o desenvolvimento local em base comunitária, é uma ideia útil na medida em que ajuda a compreender as mudanças de ação institucional, de objetivos, e de discurso.

Nessa medida, no caso específico do Conjunto Palmeiras, pode-se identificar um conjunto daquilo que se pode chamar de “instrumentos de ação pública”, dentre os quais:

- Mapeamento da Produção e do Consumo Locais. Realizado pela primeira vez em 1997;
- Moeda social (Palmas), idealizada para incentivar os efeitos multiplicadores da circulação de renda e riqueza dentro do território;
- Espaços para a comercialização da produção local, como a feira dos produtores locais;
- Microcrédito, tanto para consumo como para financiamento de microempreendimentos produtivos;
- Empreendimentos sociais, voltados a incubar e qualificar microempreendedores e trabalhadores locais.

Roteiro para discussão do caso em sala de aula

O roteiro a seguir é uma sugestão voltada a apoiar o professor na exploração do caso a partir dos elementos conceituais apresentados acima, e supõe que os estudantes já tenham sido expostos à literatura. Nesse sentido, a aplicação sugerida aqui objetiva incentivar os alunos a mobilizar conceitos já estudados, muito mais do que a tomar contato com eles pela primeira vez.

Para melhor aproveitamento do tempo de aula, sugere-se que os estudantes tenham lido o caso com antecedência. Alternativamente, pode-se reservar um tempo no início da sessão, não inferior a 20 minutos, para que os alunos façam a leitura *in loco*. As etapas do roteiro foram dimensionadas pensando em uma sessão com duração de 90 minutos.

Etapa 1 – Aquecimento (10 minutos)

Pode-se iniciar a discussão do caso sugerindo que algum aluno o apresente brevemente para a classe, expondo em suas palavras a situação-problema. De preferência, outros participantes devem ser convidados a ajudá-lo, lembrando aspectos que possam ter sido deixados de lado. Isso ajudará a classe a entender e organizar os fatos do caso.

Etapa 2 – Debate preliminar (20 minutos)

Nesta etapa, os alunos deverão ser convidados pelo professor a posicionar-se com relação à questão apresentada ao final do caso: “qual pode ser a linha de ação da Associação de Moradores daqui por diante?”.

Dependendo da quantidade de participantes e da disponibilidade de tempo, pode-se dividir a sala em pequenos grupos (preferencialmente com quatro ou cinco componentes cada um), que discutirão internamente e, em seguida, apresentarão ao

restante da classe de que forma agiriam caso fossem líderes comunitários como Joaquim.

Etapa 3 – Apresentação do desfecho (20 minutos)

As soluções apresentadas pelos alunos poderão ter ou não semelhanças com o desfecho real do caso, apresentado na seção 5. Nesse momento, sugere-se que o desfecho seja apresentado aos participantes. Ao fazer isso, o professor deverá comparar as soluções propostas pelos alunos com a solução real.

Etapa 4 – Aprofundamento da discussão (40 minutos)

Nesse momento, a ideia é fazer com que a discussão anterior (“qual deve ser o papel da Asmoconp”) avance para um maior nível de detalhamento. Para tanto, sugere-se que o professor conduza a discussão plenária por meio de três questões, a serem apresentadas à classe:

1. Quem se apropria dos processos de desenvolvimento gerados na cidade?

A partir desta questão é possível observar que todos os esforços coletivos empreendidos ao longo do tempo foram importantes para a melhoria do espaço físico, mas não foram suficientes para melhorar, no mesmo ritmo, as condições de vida da população local. Sem renda suficiente para manter-se no bairro razoavelmente urbanizado, a população local será outra vez expulsa de suas casas. Da primeira vez, o processo de expulsão foi explicitamente violento e teve como ator o poder público. Dessa vez, o processo de expulsão é implícito e sutil e decorre da forma como a terra urbana é valorizada pela lógica do capital.

2. Diante do exposto, é possível resistir? É possível enfrentar essa lógica perversa que produz a cidade?

A questão é ampla e as respostas são diversas. No caso específico do Conjunto Palmeiras, o movimento de resistência foi composto pela capacidade de organização comunitária construída ao longo do tempo; e pela formatação de um conjunto de instrumentos de ação pública que permitiram mobilizar recursos disponíveis na comunidade e gerar desenvolvimento local.

3. Que instrumentos específicos foram importantes para gerar desenvolvimento local no Conjunto Palmeiras?

Aqui o professor deverá incentivar a classe a enumerar e discutir os instrumentos de ação pública indicados na seção 6, item 6.2.

Referências

- Benko, G., & Pecqueur, B. (2001). Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Geosul*, Florianópolis, 16(32) p.31-50.
- Costa, A. B. (2011). Banco Palmas como uma plataforma de desenvolvimento comunitário. In: L. Morais & A.B. COSTA, A.B. (Org.), *Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras* (pp.240-293). São Paulo: Instituto Pólis.
- Hirschman, A. *O progresso em coletividade: experiências de base na América Latina*. Rosslyn: Fundação Interamericana, 1984.
- Jayo, M., M. Pozzebon, & E. Diniz (2009). Microcredit and innovative local development in Fortaleza, Brazil: the case of Banco Palmas. *Canadian Journal of Regional Science*, Montreal, 32(1): 115-128.
- Jolly, R. (2003). Human development and neo-liberalism: paradigms compared. In: S. Fukuda-Parr, S & A. K. KUMAR, (Ed.), *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm* (pp.82-92). New Delhi: Oxford University Press.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- Martins, R. D., Vaz, J. C., & Caldas, E. L. (2010). A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 44 (3): 559-590.
- Pecqueur, B. (2005a). Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives: le cas de l'agglomération grenobloise. *Geographie, économie, société*, Paris, 7 (3): 255-268.
- Pecqueur, B. (2005b). O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem

dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. *Raízes*, Campina Grande, 24 (1): 10-22.

Santos, B. S., & C. A Rodríguez-Garavito (2006). Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization (pp. xvii-lxiii). In: A. B. Santos (Org.). *Another production is possible: beyond the capitalist canon*. London: Verso.

Toscano, I. (2002). O Banco Palmas: uma experiência de economia solidária. In: C. L. C. L. França, J. C. Vaz, & I. S. Prado (org), *Aspectos econômicos e experiências de desenvolvimento local* (pp. 151-174). São Paulo: Instituto Pólis.