

Tomaten, Erdbeeren, Milch und Paläontologie

Projeto Marketing Municipal – Fallstudie Mafra: Wirtschaftsförderung in einer landwirtschaftlich geprägten Region in Santa Catarina / Brasilien

Jörg Meyer-Stamer
meyer-stamer@uni-duisburg.de

Oktober 1999

Veröffentlicht in: Nord-Süd aktuell, 3 / 1999

1 Einführung

Es ist ein verbreitetes Mißverständnis, daß sich das Konzept Systemische Wettbewerbsfähigkeit und darauf aufbauende Instrumente der Wirtschaftsförderung lediglich für bereits industrialisierte Regionen in fortgeschrittenen Entwicklungsländern eignen. Im folgenden wird eine Erfahrung präsentiert, die zeigt, daß sich mit dem Konzept auch in weniger fortgeschrittenen, ländlichen Regionen arbeiten läßt: ein Projekt der Wirtschaftsförderung in Mafra.

Mafra ist ein Munizip mit rd. 50.000 Einwohnern im Norden des Bundesstaats Santa Catarina in Brasilien. Es ist durch einen Fluß von der Schwesterstadt Rio Negro (Bundesstaat Paraná; rd. 37.500 Einwohner) getrennt. Mafra und Rio Negro bilden im Prinzip einen wirtschaftlichen Funktionsraum; gleichwohl war die Trennung zwischen den beiden Städten bis vor kurzem deutlich stärker ausgeprägt, als es sachlich gerechtfertigt war.¹

Nur ein Drittel der Bevölkerung Mafras wohnt außerhalb der eigentlichen Stadt. Gleichwohl ist das Munizip landwirtschaftlich geprägt. Die industrielle Basis beschränkt sich auf ressourcenbasierte Sektoren – Sägewerke, Produktion von Sperrholz, Produktion von Möbeln und anderen Holzprodukten, Ziegeleien; der einzige Industriebetrieb, der „modern“ erscheint, ist eine Fliesenfabrik, deren Performanceindikatoren jedoch deutlich unterhalb jener anderer

¹ Ursprünglich gehörte auch Mafra zu Paraná. 1913 - 1916 fand in der Region der „Guerra do Contestado“ statt, der in der ungeklärten Grenzziehung zwischen Paraná und Santa Catarina eine seiner Ursachen hatte. Am Ende des Krieges wurde der Fluß Rio Negro als Grenze definiert, die Stadt Rio Negro geteilt und der Teil der Stadt auf dem Südufer als Mafra eigenständiges Munizip. Seither ist das lokale Bewußtsein durch eine ausgesprochene, häufig destruktive Rivalität zwischen Rio Negro und Mafra gekennzeichnet.

Fabriken in Santa Catarina liegen. Mafra hat ein Spezialisierungsprofil im Bereich der Dienstleistungen, insbesondere Handel, medizinische Versorgung und Schulen – Ergebnis seiner Rolle als Mittelzentrum für umliegende kleine Municipien (Itaiópolis, Três Barras, Papanduva). Das pro-Kopf-BIP lag 1995 bei rd. R\$ 4.800 (damals entsprach ein Real einem US-Dollar, 1999 einer D-Mark) und damit etwa 20 % unter dem Durchschnitt von Santa Catarina.

Aktivitäten zur Wirtschaftsförderung begannen in Mafra in der Mitte der 90er Jahre. 1996 gelang es, einen Zweigbetrieb eines US-Unternehmens anzusiedeln, der in den Endstufe 85 Arbeiter beschäftigen wird. In dem Betrieb werden in einem technologisch avancierten Prozeß Laufflächen zur Runderneuerung von Lastwagenreifen hergestellt. Danach gab es keine weiteren Investitionen, doch schuf diese Erfahrung ein Bewußtsein für die Möglichkeiten von Wirtschaftsförderung. Der Bürgermeister, der 1997 sein Amt antrat, ernannte eine Person als Sekretär für Wirtschaftsentwicklung, die gerade das Amt als Präsident der lokalen Industrie- und Handelskammer (Associação Comercial e Industrial de Mafra, ACIM) abgegeben hatte. Beide nahmen im August 1997 an einem Seminar zur Vermittlung moderner Konzepte von Wirtschaftsförderung teil, das von der Fundação Empreender (FE) organisiert wurde, einer kleinen Beratungs- und Trainingsinstitution, die von 20 ACIs in Santa Catarina getragen wird und aus einem vom BMZ geförderten Partnerschaftsprojekt mit der Handwerkskammer für München und Oberbayern hervorgegangen ist.

Im Jahr 1998 vereinbarten FE, ACIM und die Präfektur von Mafra, in der Stadt ein „Projeto Marketing Municipal“ (PMM) durchzuführen. Ausgangspunkt war eine Idee, die als Ergebnis von zwei Seminaren zu lokaler Wirtschaftsförderung im Jahr 1997 entstand: auf der Basis des Konzepts „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“ eine Methodik zur schnellen Diagnose von Wettbewerbsvorteilen und -nachteilen auf der lokalen Ebene zu entwickeln und diese den ACIs anzubieten. Dieses Verfahren unterscheidet sich fundamental von dem ansonsten in Brasilien üblichen Vorgehen (lang währende Produktion eines kostspieligen, immensen Datenwustes, der die Empfänger erschlägt und die Entwicklung von Entwicklungsansätzen eher behindert als fördert). Eine wichtige Ausgangsüberlegung von PMM ist hingegen, Aktivitäten zu stimulieren, die kurzfristig (innerhalb weniger Wochen, maximal innerhalb von drei bis vier Monaten) konkrete Ergebnisse zeitigen, dadurch die lokalen Akteure motivieren und letztlich einen *circulus virtuosus* begründen. Mafra bot sich aufgrund der begrenzten Komplexität der ökonomischen Struktur, der offensichtlichen Schwächen / Grenzen des Entwicklungspotentials und der existierenden Partnerschaft zwischen ACIM und Präfektur als Pilotfall an.

Die Diagnose wurde im September 1998 innerhalb von vier Tagen vom Autor zusammen mit einem Mitarbeiter der FE durchgeführt; der Geschäftsführer der ACIM nahm an sämtlichen Interviews teil. Ergebnis war im Kern die Identifikation von Schwächen auf der Mikro- und Makro- und Stärken auf der Meso- und Metaebene:

- Mikroebene: geringe Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, existentielle Krise der größten Agrarkooperative; Stärken bzw. Potentiale existierten in den Bereichen Handel und kleinbetriebliche Landwirtschaft;

- Mesoebene: adäquates Angebot von Bildungsinstitutionen (berufliche Bildung / SENAI, lokale Universität, Schulen), Existenz leistungsfähiger Unterstützungsorganisationen für die Landwirtschaft (Banco Nacional de Agricultura Familiar / BNAF, zwei Kreditkooperativen für die Landwirtschaft, Verband der Kleinproduzenten / Sindicato), starke Position und hohe Kompetenz der ACIM;
- Makroebene: kritische finanzielle Situation der Präfektur;
- Metaebene: ausgeprägte Handlungsbereitschaft von lokalen Führungspersonlichkeiten und Organisationen als Resultat einer empfundenen Krise, starke Kooperationsbereitschaft zwischen Mesoinstitutionen.

Im Rahmen der PMM-Diagnose war es ein zentrales Anliegen, den lokalen Akteuren zwei Grundüberlegungen nahezubringen. Erstens: Der wichtigste Ansatzpunkt für Aktivitäten der Wirtschaftsförderung liegt darin, Stärken zu stärken. Man sollte nicht große Energien darauf verwenden, zu identifizieren, welche Sektoren in einer globalen Perspektive die besten Potentiale bieten, sondern in welchen existierenden Sektoren weitere Potentiale mobilisiert werden können. Zweitens: Ziel einer Strategie zur Wirtschaftsförderung ist die Entwicklung eines spezifischen Wettbewerbsvorteils, der andernorts nicht ohne weiteres repliziert werden kann. Diese beiden Grundüberlegungen waren den lokalen Akteuren zunächst fremd; ihre Überlegungen zur Wirtschaftsförderung liefen eher auf die detailgetreue Imitation von anderswo erfolgreichen Konzepten (einschließlich eines Fokus auf Branchen, die in Brasilien gemeinhin für zukunftsfruchtig gehalten werden) als auf die Erarbeitung einer eigenen, originellen Strategie hinaus.

Im Anschluß an die Präsentation der Ergebnisse der PMM-Diagnose im Oktober 1998 startete die ACIM eine Reihe von Initiativen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, die die beiden zuvor genannten Grundüberlegungen aufnahmen. Die ACIM verfolgte dabei zunächst drei Richtungen: Verknüpfung von Landwirtschaft und lokaler Vermarktung, Tourismus und Verbesserung der Energieversorgung. Verknüpfung von Landwirtschaft und lokaler Vermarktung. Die Aktivitäten der ACIM wurden von den beiden Beratern der FE bei *follow-up*-Besuchen im März und September 1999 evaluiert.

2 Landwirtschaft und lokale Vermarktung

Wichtigster Anknüpfungspunkt in diesem Bereich waren die existierenden Aktivitäten der BNAF, die bis dato wenig bekannt und nicht mit anderen Segmenten der lokalen Ökonomie verknüpft waren. BNAF ist, anders als der Name vermuten läßt, nicht eine Bank, sondern eine NGO, die landwirtschaftliche Beratung für kleine Familienbetriebe betreibt. Insgesamt existieren fünf weitgehend autonome Agenturen von BNAF in Brasilien; die in Mafra ist die einzige in Santa Catarina. BNAF ist ein Ergebnis einer landesweiten Mobilisierung von Kleinbauern und Landarbeitern im Jahr 1994 („Grito da terra“); gegründet wurde sie 1996. Sie er-

hält geringe Zuschüsse von der Zentralregierung und ist ansonsten auf *Fundraising* und die Erwirtschaftung von Umlagen unter den betreuten Betrieben angewiesen.

BNAF ermutigt Familienbetriebe, sich zu kleinen *associações* (Verbänden) zusammenzuschließen. Eine *associação* hat etwa zehn Mitglieder und ist auf ein Produkt spezialisiert. BNAF arbeitet prinzipiell nur mit *associações* zusammen, nicht mit individuellen Betrieben. Die *associações* werden über Anbaumethoden und Vermarktung beraten. Wichtigste Produkte waren zunächst Tomaten, Milch, Honig, Getreide und Bohnen, doch wird das Spektrum ständig erweitert, bis September 1999 um Zucchini, Gurken, Honig- und Wassermelonen, Erdbeeren, Schnecken (die z.T. per Luftfracht an ein Feinschmeckerrestaurant in Rio de Janeiro geliefert werden), Kaninchen und Pilze. BNAF betreibt ein weltweites *Scanning* von vielversprechenden Produkten und Anbaumethoden; Mitarbeiter von BNAF haben sich u.a. in Israel, Frankreich, China und Mexiko informiert. BNAF arbeitet nicht nur im Munizip Mafra, sondern auch in den Nachbarmunizipien; im Herbst 1999 wurden insgesamt rd. 800 Familienbetriebe betreut. Zugleich sucht BNAF Partnerschaften mit Organisationen, die die Arbeit stärken können, u.a. andere staatliche und nichtstaatlichen Extensionagenturen sowie Forschungseinrichtungen. Eine besonders enge Zusammenarbeit besteht mit dem Verband der Kleinproduzenten und Landarbeiter (*Sindicato dos Trabalhadores Rurais*). BNAF hat es in der kurzen Zeit seiner Existenz geschafft, ein gutes Renommée aufzubauen. Es gibt mehr Bauern, die *associações* bilden wollen, als die BNAF Kapazität zur Betreuung hat, so daß BNAF eine Auswahl betreiben kann. Wichtigste Kriterien sind die Bereitschaft, mit anderen Betrieben zusammenarbeiten sowie an einem einwöchigen Training über Anbaumethoden bei der staatlichen Agrarförderungsorganisation Epagri teilzunehmen.

Die Agrarstruktur in Mafra ist durch eine duale Struktur aus großen und kleinen Familienbetrieben geprägt. Die großen Betriebe (mehr als 300 ha, 40 % der Gesamtbetriebe) sind mechanisiert und erzeugen v.a. Mais, Bohnen und Soja. Ihre ökonomische Situation hat sich in den letzten Jahren aufgrund hoher Zinsen und sinkender Erzeugerpreise kritisch zugespitzt; die Kooperative, der viele dieser Betriebe angehören, war Ende 1998 überschuldet, am Rande der Zahlungsunfähigkeit und wurde 1999 nur durch eine Umschuldung über ein entsprechendes Programm der Zentralregierung gerettet. Die kleinen Familienbetriebe (weniger als 100 ha, 50 % der Gesamtbetriebe) haben in der Vergangenheit verschiedene Produkte vorwiegend für den eigenen Konsum erzeugt und darüber hinaus im Auftrag von Souza Cruz, der brasilianischen Tochter von BAT, Tabak angebaut. Der Tabakanbau war für diese Betriebe die Hauptquelle von monetärem Einkommen. Auch diese Produktionsweise geriet letzthin in die Krise, weil auf der einen Seite die Abnahmepreise sanken, während der Aufwand zur Erzeugung zunahm, u.a. weil Schädlinge gegen bestimmte Pflanzenschutzmittel immun wurden und die Erzeuger daher mehr und teurere Mittel kaufen mußten. Die Familien sind daher gezwungen, nach Einkommensalternativen zu suchen – den Anbau anderer Agrarerzeugnisse oder die Abwanderung in die Stadt, wo das Beschäftigungsangebot für gering qualifizierte Arbeitskräfte jedoch gering ist.

Ausgangspunkt der Zusammenarbeit zwischen BNAF und ACIM war der Befund, daß Vermarktung und Einkauf über das anderthalb Stunden entfernte Curitiba abgewickelt wurden – die Bauern brachten ihre Produkte zum dortigen Großmarkt (CEASA), und die Supermärkte

und Einzelhändler aus Mafra kauften dort ein. Die Nachteile lagen auf der Hand: Die Produkte litten unter langen Transportzeiten, und es wurden Kosten akkumuliert, ohne daß Wertschöpfung stattfand. Gleichwohl hatten insbesondere die Supermärkte eine Präferenz für dieses Arrangement, denn frühere Versuche, den Einkauf lokal durchzuführen, waren an der Neigung der Produzenten zu opportunistischem Verhalten gescheitert.

Kernaspekt der Zusammenarbeit zwischen BNAF und ACIM war die Moderation des Kontakts zwischen Produzenten und lokalen Supermärkten und Händlern. BNAF und ACIM organisierten gemeinsam Treffen mit Vertretern der Produzenten, um auf dieser Seite das Bewußtsein für die Vorteile einer direkten Vermarktung zu schaffen. Zugleich organisierte die ACIM Gesprächsrunden der lokalen Supermärkte – eine sehr komplizierte Aktivität aufgrund der scharfen Rivalität zwischen den Märkten. Erst nachdem im Zuge mehrerer Treffen mit jeweils nur einer Gruppe die Bereitschaft gewachsen war, an einem Versuch zu lokaler Vermarktung teilzunehmen, brachte die ACIM Vertreter der beiden Gruppen zusammen. Im Laufe mehrerer Treffen gelang es, eine Übereinkunft über die lokale Vermarktung mehrerer Produkte zu treffen. Zunächst betraf dies Tomaten, Milch, Bohnen und Eier.

Tomaten: BNAF hatte mehrere *associações* organisiert, deren Mitglieder jeweils rd. R\$ 1.800² in den Bau von Gewächshäusern (halbrundes Profil, Gestell aus Holz, überdacht mit besonders kräftiger Plastikfolie) zur Erzeugung von Tomaten investiert hatten; die Finanzierung kam von einer der beiden lokalen Kreditkooperativen. Die Investition hatte sich nach zwei Ernten amortisiert, mit denen die Erzeuger zudem ein Einkommen von jeweils mindestens rd. R\$ 1.500 erzielten. Die Erzeuger fuhren zwei Ernten pro Jahr ein, die relativ hohe Preise erzielten – aufgrund des Gewächshausanbaus fiel die Ernte in die Phase geringen Angebots. Weil der geschützte Anbau überdies die Schäden durch Schädlingsbefall (insbesondere nach den ortsüblichen heftigen Regenfällen) minimierte, wurde nur wenig, mitunter sogar überhaupt kein Pflanzenschutzmittel eingesetzt. Zudem wurde die Flächenproduktivität gegenüber konventionellem Anbau verdoppelt. Durch die direkte Vermarktung in Mafra und Rio Negro stiegen die Erzeugerpreise um 31 % und die Marge der Supermärkte um 22 %, wobei der Endpreis sogar um 15 % sank.

Milch: Ursprünglich hatten die lokalen Produzenten ihre Milch an Großunternehmen wie Parmalat verkauft. Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen BNAF und ACIM entstand die Idee, auch Milch lokal zu vermarkten. Voraussetzung dafür war die Investition in eine Kleinmolkerei. BNAF identifizierte eine *associação*, die zu einer entsprechenden Investition bereit war. Acht Familien erstellten in Eigenarbeit ein Gebäude und investierten rd. R\$ 20.000 in eine Maschine zur Pasteurisierung, eine Abfüllmaschine, mehrere große, gewerbliche Kühlschränke sowie die notwendige Laborausrüstung, um die Qualität der ankommenden und verarbeiteten Milch prüfen zu können. Die Investition wurde z.T. durch Ersparnisse, z.T. durch einen Kredit der Banco do Brasil mit einem Nominalzins von rd. 24 % p.a. finanziert. Die Erzeuger gingen dieses Risiko ein, weil der ökonomische Vorteil schlagend war: Der Verkaufspreis stieg von R\$ 0,16 auf 0,51, wovon 0,10 für Schuldendienst und Finanzierung der lau-

² Im März 1999 lag der Wechselkurs zwischen Real und D-Mark bei rd. 1:1.

fenden Kosten für Lohn, Transport etc. einbehalten werden. Die Kapazität der Kleinmolkerei liegt bei etwa 2.000 l/Tag; die Produktion unterliegt saisonalen Schwankungen (im März 1999 lag die Tagesproduktion bei rd. 750 l). Geht man von einer durchschnittlichen Tageserzeugung von 1.200 l im Jahresverlauf aus, ergibt sich für die acht Familien ein zusätzliches jährliches Einkommen von R\$ 109.500. Tatsächlich ist jedoch absehbar, daß die durchschnittliche Produktion aufgrund von Verbesserungen in der Bewirtschaftung steigen wird; eine entsprechende Beratung durch einen fachkundigen Schwager des Geschäftsführers der ACIM begann zum Zeitpunkt des Besuchs. Wichtigste Abnehmer waren zunächst die lokalen Supermärkte. Darüber hinaus gewann die *associação* die Ausschreibung zur Belieferung der landeseigenen Schulen im Munizip (gegen Konkurrenz von Großunternehmen wie Parmalat, die deutlich höhere Preise forderten). Ein interessantes Detail ist, daß die Erzeuger nach dieser Erfahrung eine Preiserhöhung diskutierten, die jedoch auf den entschiedenen Widerstand von BNAF stieß und letztlich nicht durchgesetzt wurde. Ein Problem, das im März 1999 einer Lösung harrete, war der Markenname der Milch – der zunächst gewählte Name war bereits geschützt. Der Geschäftsführer der ACIM, der auch als Dozent im Betriebswirtschaftskurs der lokalen Universität tätig ist, lud den Techniker der Kleinmolkerei ein, das Projekt vor den Studenten vorzustellen, und startete im Anschluß einen Wettbewerb unter den Studenten, um einen neuen Namen zu finden. Sieger des Wettbewerbs war der Namensvorschlag „Novo Rumo“ - neuer Weg. Ein weiteres Problem – was tun mit der nicht verkauften Milch? – war zu jenem Zeitpunkt bereits gelöst: im Gebäude der Kleinstmolkerei wird eine Anlage zur Herstellung von *doce de leite*, einem in Brasilien populären Milchprodukt, aufgestellt.

Von Seiten der etablierten Milchverarbeiter wurden die lokalen Aktivitäten mit Verdruß beobachtet. Als das Projekt einige Monate erfolgreich lief, gab es von dieser Seite einen gezielten Querschuß. Ein Gesundheitsinspektor der Präfektur wurde offenbar bestochen, um eine gefälschte Analyse der lokal verarbeiteten Milch zu fabrizieren, und die Polizei wurde umgehend in Marsch gesetzt, um die bereits ausgelieferte Milch aus dem Verkehr zu ziehen. Das Manöver flog vor allem deshalb auf, weil die Kontrolle morgens um 10 Uhr erfolgte und wenige Stunden später bereits das Gutachten vorlag - was unplausibel ist, wenn man weiß, daß das nächste Labor zwei Autostunden entfernt ist. Der Techniker der Kleinmolkerei alarmierte umgehend die ACI, die noch für den gleichen Nachmittag eine Besprechung einberief, die Sachlage eruierte und einen telefonischen Rundruf bei den Zeitungsredaktionen der Region durchführte, um vor der Veröffentlichung der gefälschten Analyseergebnisse zu warnen. Zugleich ließ die ACI eine Prüfung der Milch aus dem gleichen Los durchführen. Als die Ergebnisse tags darauf vorlagen, wurden diese an die Presse weitergeleitet - und an den Bürgermeister, dem außerdem nahegelegt wurde, den korrupten Mitarbeiter zu entlassen, was er auch umgehend tat. Überdies wurden die Ergebnisse, zusammen mit einem verbindlich gehaltenen Brief, an die regionalen Vertreter der wichtigen Milchverarbeiter gesandt.

Bohnen: Die Erfahrung mit den Kleinproduzenten von Bohnen folgten weitgehend dem zuvor präsentierten Muster. Ursprünglich verkauften sie die Bohnen für R\$ 0,26 / kg. Eine Beratung von BNAF führte zur Anschaffung von Sortier- und Verpackungsmaschinen. Das sortierte und fertig verpackte Produkt wird für R\$ 0,42 / kg verkauft – vorwiegend an lokale Supermärkte.

Eier: Im Fall der Eierzeuger lag der Engpaß im fehlenden Zertifikat der Gesundheitsbehörde (*Certificado de inspeção federal*, CIF). Hier gelang es indes nicht, eine kooperative Lösung zwischen den Erzeugern zu finden – die kleineren Produzenten verkaufen ihre Eier an den größten Produzenten, der in die entsprechenden Ausrüstungen investiert hat, um CIF zu erhalten. Die Vermarktung erfolgt lokal, und der Erzeugerpreis hat sich für die kleinen wie den großen Erzeuger erhöht.

Andere Aktivitäten: Eine weitere gemeinsame Aktivität von BNAF und ACIM ging auf eine Initiative von BNAF zurück, Einkaufskooperativen zu bilden. Auf diese Weise gelang es, die Preise für Vorprodukte um bis zu 40 % zu senken. Als erfolgreichstes Verfahren entpuppte sich dabei die offene Versteigerung. Die Händler der Vorprodukte reagierten auf diese Initiative mit dem Versuch der Kartellbildung. Es wurden in der ACIM mehrere Treffen durchgeführt, um dieses Ziel zu diskutieren. Letztlich gelang es dem Geschäftsführer der ACIM jedoch, die Händler von ihrem Vorhaben abzubringen; ein zentrales Argument war dabei der Hinweis auf die kritische finanzielle Situation vieler Betriebe und das gemeinsame Interesse von Händlern und Erzeugern an der langfristigen Existenzfähigkeit der Landwirtschaft in der Region.

Ein weiteres Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen ACIM und BNAF waren Einlagen lokaler Unternehmer aus Industrie und Handel in einer der beiden Kreditkooperativen (Credinorte) – Ergebnis des Vorschlags, nicht nur den Vermarktungs-, sondern auch den Finanzierungs-kreislauf lokal zu schließen. Die Einlagen der insgesamt 15 Unternehmer betragen im März 1999 rd. R\$ 780.000, im September des gleichen Jahres bereits rd. R\$ 4 Millionen. Das Problem der Finanzierungsengpässe, das von BNAF zum Zeitpunkt der Diagnose im September 1998 eindringlich geschildert wurde, wurde auf diese Weise abschließend gelöst. Auch hier gab es indes Widerstände – von Seiten der lokalen Filialen der kommerziellen Banken, die Betrieben, die ihr Geld bei der Kreditkooperative geparkt hatten, Kredite verweigerte.

Ein wichtiger Lernprozeß für lokale Akteure bestand darin, die lokalen Potentiale realistischer einzuschätzen. Zum Zeitpunkt der Diagnose waren verschiedene Akteure der festen Überzeugung, Mafra habe ein phantastisches Potential in der Honigerzeugung. Zwischenzeitlich hat sich die Sichtweise fundamental gewandelt: Es hat sich herumgesprochen, daß der Anteil des Honigs an der landwirtschaftlichen Erzeugung unter einem Promille liegt und daß es – u.a. in Paraná – zahlreiche andere Municipien gibt, wo man – genau wie in Mafra – fest überzeugt ist, den besten Honig überhaupt zu besitzen.

Perspektiven: Welche weiteren Ansatzpunkte gibt es? Während des Besuchs im März 1999 nahmen die Berater der FE an einem Workshop mit verschiedenen Akteuren aus der Landwirtschaft/Supermarkt-Gruppe teil, in dem die Option einer Ketchupfabrik diskutiert wurde. Es existierte eine Anfrage eines größeren Unternehmens, das einen Standort für eine solche Fabrik suchte. Die Akteure in Mafra standen dieser Anfrage sehr positiv gegenüber – mit den Kernargumenten: Jede Investition von außen ist erstmal positiv zu bewerten, und außerdem bietet eine Ketchupfabrik eine interessante Verwertungsmöglichkeit für jene Tomaten, die nicht den Anforderungen (Größe etc.) entsprechen. Ergebnis des Workshops war allerdings eine deutlich skeptischere Einschätzung: Die „übrigbleibenden“ Tomaten machen, über das

ganze Jahr gerechnet, nicht mehr als den Input einer Woche einer Ketchupfabrik aus. Es müßten also entweder lokal viel mehr Tomaten erzeugt oder Tomaten von anderswo herantransportiert werden. Eine starke Ausweitung lokaler Tomatenproduktion wäre jedoch mit gravierenden Nachteilen verbunden – es würde eine Monostruktur entstehen, die das Krankheitsrisiko steigern würde und die alle Probleme hätte, die bislang schon die Tabakerzeugung durch Kleinproduzenten aufweist.

Vielversprechende Ansatzpunkte kristallisieren sich in ganz anderer Richtung heraus. Die Wettbewerbsvorteile des Produktionssystems in Mafra liegen in der Erzeugung qualitativ hochwertiger Produkte und der direkten Kommunikation mit den Abnehmern. Dieses System läßt sich horizontal wie vertikal ausweiten. Horizontale Ausweitung bedeutet: noch mehr unterschiedliche Produkte anbauen, insbesondere Gemüse; wichtig war für die BNAF-Mitarbeiter insbesondere die durch Experimente gewonnene Erfahrung, daß sich der geschützte Anbau nicht nur für Tomaten, sondern auch zahlreiche andere Kulturen eignet. Vertikale Ausweitung bedeutet: Wertschöpfung steigern durch zusätzliche Verarbeitungsstufen, aber im kleinen, dezentralen Maßstab – beispielsweise die Weiterverarbeitung von Gemüse zu Antipasti italienischen Stils oder die kleinbetriebliche Erzeugung von Käse, d.h. Produkte, in denen die Angebotslücken auf dem brasilianischen Markt unstrittig sind.

Ein weiterer Ansatzpunkt für BNAF sind die Bemühungen um einen Verkaufsstand auf dem Großmarkt in Curitiba (CEASA) - nicht trotz, sondern wegen der gut funktionierenden Vermarktung auf der lokalen Ebene. Die BNAF-Mitarbeiter stellen dabei zwei Überlegungen an. Erstens: Es ist immer richtig, die Anreize richtig zu setzen - und wenn die lokalen Supermärkte wissen, daß BNAF die Erzeugnisse auch anderweitig vermarkten kann, erzeugt das für alle Beteiligten einen förderlichen Performancedruck. Zweitens: CEASA ist der Referenzpunkt für die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Die Vermarktung dort erlaubt daher eine ständige Kontrolle der Performance der Erzeuger in Mafra und Umgebung.

3 **Tourismus und Paläontologie**

Mafra hat ein touristisches Potential, das bislang kaum ausgebeutet wird. Das Potential liegt in einer reizvollen waldreichen, hügeligen Landschaft mit vielen Wasserläufen und Wasserfällen. Jedoch gibt es bislang kaum Angebote, und die Hotelinfrastruktur ist schwach. Zum Zeitpunkt der PMM-Diagnose wurde lokal diskutiert, den ländlichen Tourismus sowie den *turismo de eventos* (Konferenzen und dergl.) zu entwickeln. Dies entspricht im wesentlichen den Plänen in anderen Regionen von Santa Catarina. Die Antwort auf die Frage *Wo liegt der Wettbewerbsvorteil von Mafra?* wies in eine andere Richtung. Mafra ist ein wichtiger paläontologischer Fundort. Es gibt zahlreiche Fundstellen mit Versteinerungen, die die These der Kontinentalspaltung zwischen Afrika und Amerika belegen. Derlei Fundstellen gibt es nur in der Region Santa Catarina / Paraná. Die Fundstellen sind unter Paläontologen z.T. seit den 30er Jahren bekannt, werden bislang jedoch kaum ausgebeutet. Der Vorschlag der PMM-Diagnose war daher, den Tourismus auf diesen Bereich auszurichten.

In den Folgemonaten organisierte die ACIM einen Arbeitskreis mit Repräsentanten aus Mafra und Rio Negro; u.a. gehörte diesem Kreis ein renommierter, pensionierter Paläontologe an, der früher an der Universität von São Paulo (USP) gearbeitet hatte und eine kleine Sammlung von paläontologischen Funden betreute, die in der lokalen Universität (Universidade do Contestado / UnC, benannt nach einem Krieg, der 1916/17 in der Region ausgetragen worden war) ausgestellt wurden. Ironischerweise waren etliche dieser Funde das Ergebnis der Ansiedlung des o.g. US-Unternehmens – sie wurden bei den Tiefbauarbeiten entdeckt. Bundesbehörden hatten daraufhin die Bauarbeiten gestoppt, das Unternehmen fürchtete langwierige Verzögerungen und wollte sein Vorhaben aufgeben, und es war nur der schnellen Reaktion der ACIM und der Zusammenarbeit mit der UnC zu verdanken, daß die Funde gesichert und die Bauarbeiten fortgesetzt werden konnten. Die Paläontologie wurde dadurch zu einem wichtigen Bezugspunkt für Argumente zugunsten von kooperativen Lösungen.

Ergebnis der Diskussionen des Arbeitskreises war der Vorschlag, ein Nationales Zentrum für Paläontologie (Cenpáleo) zu errichten. Als Sitz wurde ein ehemaliges Priesterseminar – ein in Rio Negro gelegener Komplex mit dem Erscheinungsbild eines kleineren Schlosses – auserkoren. Der Plan sieht eine Doppelnutzung vor. Zum einen soll Cenpáleo Forschungszentrum für Forscher aus dem In- und Ausland werden; es sollen von hier aus Forschungsexkursionen in die Region organisiert werden. Zum anderen soll das Museum Touristen und andere Interessierte ansprechen, wobei an ein „interaktives“ Museum gedacht ist (so sollen z.B. in Sandstein Repliken von Versteinerungen angefertigt werden, die dann von Kindern freigelegt werden können).

Ein wichtiges Hindernis, das der Realisierung des Projekts im Wege stand, war die Rivalität zwischen Mafra und Rio Negro. Die Fundstellen, das vorläufige Museum, die Universität und die ersten Promotoren des Projekts befinden sich alle in Mafra. Rio Negro hatte jedoch ein Gebäude anzubieten, das für das Projekt ideal ist; und die Präfektur von Rio Negro signalisierte Interesse, während die Präfektur von Mafra sich eher desinteressiert zeigte. Im Verlaufe einer Reihe von Sitzungen – moderiert durch die ACIM – gelang es, Akteure aus beiden Städten zusammenzubringen und zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen – das Projekt wird in sechs Teilprojekte aufgeteilt, und jeweils drei werden in Rio Negro und in Mafra angesiedelt. Dieses Arrangement wurde im September 1999 in einem Dokument („Termos de Compromisso“) besiegelt, das von den beiden Bürgermeistern, den Vorsitzenden der beiden Stadtverordnetenversammlungen, den Präsidenten der beiden ACIs sowie einem Vertreter des Industrieverbands von Paraná unterzeichnet wurde. Damit gelang gleich ein doppelter Coup: die Gründung einer *public-private partnership*, und dies über die Landesgrenze hinweg. Cenpáleo wird damit zum Ausgangspunkt einer Kooperation zwischen den beiden direkt aneinandergrenzenden Municipien (die sich u.a. darin äußert, daß der Vollzeit-Mitarbeiterstab von Cenpáleo im September 1999 aus je einen öffentlichen Bediensteten aus Mafra und Rio Negro bestand und um eine Person erweitert werden sollte, die je zur Hälfte von der Landesregierung von Paraná und Santa Catarina bezahlt werden sollte).

Der ökonomische Effekt von Cenpáleo wird – vorsichtig – auf jährliche Einnahmen von rd. R\$ 3 Mio. veranschlagt (5.000 Besucher pro Monat, die jeweils rd. R\$ 50 ausgeben). Sobald das Zentrum komplett in Betrieb ist und in die Routen von Tourismusangeboten aufgenommen

wird, kann man weit höhere Besucherzahlen erwarten – und entsprechend einen deutlich größeren ökonomischen Effekt. In den „Termos de Compromisso“ wird übrigens explizit angemerkt, daß es bei der ganzen Veranstaltung darum geht, einen dynamischen Wettbewerbsvorteil zu schaffen.

4 Weitere Ansatzpunkte

In der Präsentation der PMM-Diagnose wurden weitere Ansatzpunkte für Maßnahmen der Wirtschaftsförderung identifiziert, die jedoch aus verschiedenen Gründen nicht bzw. nur ansatzweise verfolgt wurden. Ein Ansatzpunkt wurde bei den Klinkerwerken gesehen, die mit Rundöfen arbeiten, d.h. einer Technologie auf dem Stand des 19. Jahrhunderts, die gleichwohl verschiedene Optimierungsmöglichkeiten zur Steigerung der Qualität und Verringerung des Energieeinsatzes bietet. Anfang 1999 wurden mehrere Betriebe von dem Team besucht, das für das Projekt „Rationelle Energieverwendung in der Industrie“ verantwortlich ist, durchgeführt vom SEBRAE-RJ zusammen mit der GTZ; dieses Projekt arbeitet im Staat Rio de Janeiro u.a. mit Klinkerproduzenten zusammen, und für die zweite Jahreshälfte 1999 wurde ein Besuch der Betriebsinhaber aus Mafra in Rio vereinbart. In der zweiten Jahreshälfte begannen erste Betriebe, ihr Produktspektrum zu diversifizieren, um Produkte mit einer deutlich höheren Wertschöpfung herzustellen – Vasen und verschiedene Ziergegenstände, die aus dem gleich Ton hergestellt werden wie Ziegeln und sehr leicht sowie recht ansehnlich sind.

Ähnliche Aktivitäten wurden für die Holzverarbeiter vorgeschlagen, jedoch bislang aufgrund begrenzten Interesses der Betriebe nicht realisiert. Einige dieser Betriebe exportieren, und ihre Wettbewerbsfähigkeit hat sich aufgrund der Abwertung im Januar 1999 verbessert. Daher wird von diesen Unternehmen kein Handlungsdruck wahrgenommen, obwohl ihre Produktivität deutlich unter dem internationalen *best practice* liegt.

Schwierig sind auch Initiativen für die Möbelunternehmen. Ein im März 1999 durchgeführter Mini-Workshop offenbarte die nahezu vollständige Abwesenheit von strategischer Orientierung und Wissen über die wichtigen Tendenzen im Sektor; selbst die Situation im unweit gelegenen Cluster von São Bento do Sul, dem wichtigsten Standort für die Produktion von Möbeln für den Export in Brasilien, war den Unternehmern aus Mafra kaum bekannt. Alles andere als eine tiefe Krise des Sektors – mit dem entsprechenden Verlust von schlecht bezahlten, mangels Alternative jedoch attraktiven Arbeitsplätzen – wäre in mittelfristiger Perspektive eine große Überraschung. Unterstützungsaktivitäten der ACIM konzentrieren sich seither auf eine kleine Gruppe von kleinen Möbelherstellern, deren Besitzer relativ gut ausgebildete, junge Leute mit einem Mindestmaß an strategischer Perspektive sind.

5 Die Rolle der Stadtverwaltung

Während die Prefeitura in der Anfangsphase des PMM aktiv involviert war, haben sich die Beziehungen zwischen ihr und den übrigen Akteuren in der Folgezeit dramatisch verschlechtert. Dreh- und Angelpunkt war die finanzielle Krise der Präfektur, die teils Ergebnis allgemeiner ökonomischer Faktoren, teils Resultat der Inkompetenz des Bürgermeisters ist. Gegen Ende 1998 gab es eine von der ACIM koordinierte Initiative zur Erarbeitung eines lokalen Steuergesetzes (*Código tributário municipal*), an dem insgesamt 37 Organisationen der Zivilgesellschaft mitarbeiteten. Kernidee dabei war es, ein Gesetz zu schaffen, das von allen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen mitgetragen wird – Partizipation sollte zu mehr Steuerehrlichkeit und Zahlungsbereitschaft führen, so daß trotz z.T. reduzierter Steuersätze das Steueraufkommen steigen würde. Der Gesetzentwurf wurde feierlich der Prefeitura und dem lokalen Rat (*Câmara dos vereadores*) übergeben. Als er im Rat zur Beschlußfassung vorgelegt wurde, legte der Bürgermeister überraschend einen eigenen Entwurf vor – mit einem weitgehend identischen Text, aber deutlich höheren Steuersätzen. Verabschiedet wurde mit 7 : 6 Stimmen der Entwurf des Bürgermeisters. Doch war dies Ergebnis für ihn in doppelter Hinsicht kontraproduktiv: Seine Glaubwürdigkeit wie auch das Steueraufkommen sanken dramatisch – letzteres aufgrund der Weigerung vieler Steuerschuldner, die fälligen Steuern abzuführen (das effektive Aufkommen wurde im März 1999 auf nur 30 % des eigentlich fälligen geschätzt). Aber auch für die anderen Akteure sind die nunmehr adversen Beziehungen wenig hilfreich – der Bürgermeister versuchte u.a., das Cenpáleo-Projekt zu torpedieren. Zudem wurde der Sekretär für Wirtschaftsentwicklung entlassen.

6 Methoden

Dreh- und Angelpunkt von PMM ist die Vermittlung von wenigen Kernkategorien. Die bisherigen Erfahrungen, auch in Mafra, deuten darauf hin, daß lokale Akteure sich Fragen der Art „Was ist unser lokaler Wettbewerbsvorteil?“ nie gestellt haben. Die übliche Praxis ist das Kopieren von Initiativen, die andernorts Erfolg haben; so wurden z.B. im Nordosten von Santa Catarina nach dem Oktoberfest in Blumenau, das 1984 begründet wurde und recht erfolgreich ist, eine Reihe identischer Veranstaltungen zur gleichen Jahreszeit begründet – das „Kegel-fest“ (Rio do Sul), das „Schützenfest“ (Jaraguá do Sul), die *Fenachopp* („Nationales Bierfest“, Joinville), die *Fenarreco* („Nationales Entenfest“, Brusque), die *Fenarroz* („Nationales Reisfest“, Massaranduba) und andere. Ein wichtiger Effekt des PMM in Mafra war die Veränderung der Denkweise von einer imitativen Orientierung zu einer Situation, in der die Hauptakteure stets die Schlüsselfrage nach dem besondere Vorteil / dem einzigartigen Faktor stellen.

Ergebnisse einer PMM-Diagnose sind sowohl eine Bestandsaufnahme von Standortvorteilen, -nachteilen und Potentialen als auch eine Reihe von konkreten Vorschlägen zur Schaffung eines lokalen Standortvorteils. Die Diagnose stellt nicht nur „objektive“ Beobachtungen der lokalen Wirtschaftsstruktur zusammen, sondern reflektiert und kommentiert auch lokale Denk- und Deutungsmuster. „Objektive“ Befunde mit dem vorherrschenden lokalen Diskurs zu kon-

trastieren, ist ein wichtiges Element der Diagnose. Die Vorschläge zeichnen sich dadurch aus, daß sie unmittelbar umsetzbar ist. Sie sind in der Regel so angelegt, daß innerhalb von ein bis drei Monaten implementiert werden und bereits konkrete, meßbare bzw. spürbare Ergebnisse zeitigen können. Die Idee dahinter ist einfach: PMM ist ein neuer Ansatz, der häufig – trotz Handlungsbereitschaft – auf eine gewisse Skepsis stoßen wird. Dahinter sind rasche Erfolge essentiell, um die Träger des Prozesses zu motivieren und weitere Akteure zur Teilnahme zu bewegen. Die Vorschläge sollten, anders formuliert, nicht zu ambitioniert sein, sondern auf die Vorstellungswelt und Denkweise der lokalen Akteure zugeschnitten sein. Zu große Vorsicht ist allemal besser als übertriebene Kühnheit – es ist vorzuziehen, daß die lokalen Akteure einen bescheidenen Vorschlag in ein großes Projekt ausbauen (wie im Fall Cenpáleo), als daß sie vor überambitionierten Vorschlägen kapitulieren.

Die Orientierung am Konzept „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“ bedeutet dreierlei. Erstens müssen die externen Berater großes Augenmerk auf die lokale Metaebene zu richten und ihre Handlungsvorschläge an dem ausrichten, was sie an Handlungsfähigkeit der lokalen Akteure diagnostiziert haben. Insbesondere unter Umständen, die weniger günstig sind als jene in Mafra, müssen Interventionen auf den anderen Ebenen so angelegt werden, daß sie positive Rückwirkungen auf die Metaebene haben. Zweitens gilt es, Vorschläge für Interventionen so zuzuschneiden, daß sie systemische Effekte haben, d.h. nicht nur einzelne Unternehmen, sondern ganze Produktions- bzw. Dienstleistungssysteme stärken. Die Verknüpfung zwischen landwirtschaftlicher Erzeugung und Vermarktung ist ein Beispiel dafür; und die weitere Realisierung des Cenpáleo-Projekts wird ein weiteres Beispiel liefern, denn es ist bereits absehbar, daß es weitere lokale (u.a. Ausbau von Hotels und Restaurants) und regionale Aktivitäten (Vernetzung mit anderen touristischen Projekten im näheren und weiteren Umkreis, Verbund mit anderen paläontologischen Fundstellen im Süden und Südosten Brasiliens) nach sich ziehen wird. Drittens hängt die Umsetzung der Vorschläge nicht von Einzelpersonen bzw. Institutionen ab, sondern von Netzwerken von Akteuren. Die Identifikation existierender und potentieller Netzwerke ist ein wichtiger Bestandteil der PMM-Diagnose.

Ein zentrales Element der PMM-Diagnose wie auch der anschließenden Umsetzungsaktivitäten ist die Nutzung der Metaplan-Methode, die in Mafra in allen Besprechungen eingesetzt wird (außer mit Bauern, die z.T. funktionale Analphabeten sind). Grundprinzip von PMM ist die Nutzung partizipativer Methoden; das Projekt ist angelehnt an die Philosophie von *Participatory Rural Appraisal / Participatory Learning and Action*. Diese Vorgehensweise hat sich in Mafra wie auch in den anderen bisher durchgeführten Arbeiten (São Bento do Sul, Blumenau, Jaraguá do Sul, Brusque) bewährt: Lokale Akteure sind an der Erarbeitung der Diagnose beteiligt und teilen daher die Hauptergebnisse, und die Diagnose liegt innerhalb sehr kurzer Zeit vor (im Normalfall ist eine PMM-Diagnose innerhalb von maximal zwei Wochen abgeschlossen). Es kann daher rasch mit der Umsetzung konkreter Aktivitäten begonnen werden, die – wie das Beispiel Mafra zeigt – innerhalb kurzer Zeit konkrete Ergebnisse zeitigen und dadurch die Glaubwürdigkeit des ganzen Prozesses erhöhen können.

PMM ist eine Methode, die auf Orte / Regionen zugeschnitten ist, in der ein Problembewußtsein, ein Handlungswille und Träger mit einem Mindestmaß an organisatorischer Kompetenz

und Stabilität existieren. Daher stehen Instrumente zur Bewußtseinsbildung und zur Trägerentwicklung nicht im Zentrum der PMM-Methode.

7 Relevanz im Hinblick auf Armutsbekämpfung

Santa Catarina ist kein armer Bundesstaat, und Mafra ist kein armes Munizip. Aber Santa Catarina liegt in der Rangliste des Pro-Kopf-BIPs in Brasilien nur auf Platz fünf, und das Pro-Kopf-BIP in Mafra liegt unterhalb des Durchschnitts für Santa Catarina. Offene Armut, z.B. vom Typ Favela aus Pappschachteln, ist nicht sichtbar. Armut in Mafra ist relative Armut – insbesondere in ländlichen Haushalten. Familien mit Kleinbetrieben leben unter prekären Verhältnissen – in einfachen, kleinen Holzhäusern (bei einem Klima, das im Winter einstellige, gelegentlich negative Temperaturen kennt) und häufig ohne sichere Wasserversorgung. Die Aktivitäten der BNAF führen für diese Familien zu einem Sprung im Einkommen und in der Lebensqualität – einem Sprung, der durch die Erhöhung der Erzeugerpreise als Ergebnis der Zusammenarbeit mit der ACIM noch höher ausfällt und auch Kleinstproduzenten erreicht (z.B. in einem *assentamento* mit 46 Familien ehemaliger Landbesitzer).

Wirtschaftsförderung in Mafra hat nichts zu tun mit High-tech-Existenzgründung oder der Unterstützung von technologisch avancierten KMU, in denen nur hochqualifizierte, gut bezahlte Arbeitskräfte arbeiten. Das Beispiel Mafra zeigt vielmehr, daß lokale Wirtschaftsförderung sich auch auf kleine Erzeuger und technologisch wenig komplexe Unternehmen beziehen kann. Armutsbekämpfung findet hier nicht indirekt, durch Multiplikatoreffekte, statt. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind die direkten Adressaten und Nutznießer des Projekts.

8 Erfolgsfaktoren

Die rasche und wirksame Umsetzung von Empfehlungen aus der PMM-Diagnose in Mafra ist durch eine Kombination von strukturellen Faktoren und Zufällen zu erklären. Ein Zufallsfaktor ist die Präsenz von BNAF; die Agentur hätte auch in einem anderen Munizip von Santa Catarina lokalisiert sein können. Ein anderer Zufallsfaktor ist die Teilnahme der ACIM am Handwerkskammer-Partnerschaftsprojekt und das daraus resultierende Methodenwissen, insbesondere die Beherrschung der Metaplan-Technik. Ein dritter Zufallsfaktor ist die Person des Geschäftsführers der ACIM, eines ehemaligen Personaldirektors von Souza Cruz, der 1992 nach 35 Jahren Berufstätigkeit mit 51 Jahren in den Ruhestand ging und die Tätigkeit in der ACIM nicht aus materieller Notwendigkeit, sondern aus Leidenschaft betreibt – und diese Leidenschaft mit einem extremen Maß an Diplomatie, einer Fähigkeit zu strategischem, systemischen Denken und einem hohen Maß an Insistenz verknüpft. Diese Kombination von Zufällen ist glücklich, jedoch nicht historisch einmalig – kompetente Landwirtschafts-NGOs existieren auch in anderen Gegenden, am Handwerkskammer-Partnerschaftsprojekt nehmen mittlerweile 20 ACIs teil (und weitere 20 sind im Projeto Empreender involviert, einer Initia-

tive von SEBRAE und der Fundação Empreender, in der die Methodik des Partnerschaf tsprojekts in anderen Gegenden, zunächst innerhalb von Santa Catarina, verbreitet wird), und im Umfeld der ACIs gibt es eine ganze Reihe von Persönlichkeiten mit bemerkenswerten Qualitäten.

Ein wichtiger struktureller Faktor ist die Größe – bzw. Kleinheit – von Mafra. Dieser Faktor ist a priori weder günstig noch ungünstig; es gibt in Santa Catarina mehrere Beispiele dafür, daß in kleinen Munizipien wenige Persönlichkeiten mit hohem Einfluß und geringer Lern- und Veränderungsbereitschaft Wandel be- oder verhindern – in solchen Fällen ist Kleinheit von Nachteil. In Mafra ist die Überschaubarkeit u.a. deshalb von Vorteil, weil kurze, effiziente Kommunikationswege möglich sind (der vormalige Präsident und der Geschäftsführer der ACIM besprachen sich hauptsächlich während der Pausen ihrer parallel ablaufenden Kurse an der Universität). Überschaubarkeit bedeutet nicht, daß alles alles wissen; die Aktivitäten von BNAF beispielsweise waren zum Zeitpunkt der PMM-Diagnose in der ACIM im Detail nicht bekannt. Wenn jedoch positive Entwicklungen öffentlich propagiert werden, werden sie breit wahrgenommen. Das neue Direktorium der ACIM beispielsweise, das im Februar sein Amt antrat und zum größeren Teil aus Personen ohne vorherige Direktoriumserfahrung besteht, hat die verschiedenen Initiativen gut im Blick.

Ein weiterer struktureller Faktor ist die bislang wenig dynamische ökonomische Basis Mafras. Während in anderen Munizipien der Region nordöstliches Santa Catarina außerordentlich wettbewerbsfähige Industriebetriebe bzw. Cluster existieren, blieb die gemeinsam mit lokalen Akteuren betriebene Suche nach dem Wettbewerbsvorteil von Mafra im wesentlichen ohne Ergebnis. Das Bewußtsein für diese Situation war in zweifacher Hinsicht bedeutsam. Zum einen herrschte ein latentes Krisenbewußtsein, das sich – etwa in den Personen des vormaligen und des aktuellen Präsidenten der ACIM – in Form eines ausgeprägten Handlungswillens manifestiert. Zum anderen gibt es keine alten, in der Vergangenheit erfolgreichen Unternehmen, die andernorts nicht selten Veränderungsprozesse blockieren.

Ein dritter bedeutsamer struktureller Faktor läßt sich als eine spezifische Ausprägung von Sozialkapital deuten. Die ACIM hatte durch die Beteiligung am HWK-FE-Partnerschaftsprojekt seit 1993 begonnen, sich von einem traditionellen Unternehmerklub in eine effizientere Dienstleistungs- und Lobbyinstitution zu wandeln. Damit verbunden war die verstärkte Integration von qualifizierten ehren- und hauptamtlichen Mitarbeitern. Sie erwarb damit sukzessive ein seriöses Renommée, das nicht an politischen und wirtschaftlichen Partikularinteressen orientiert ist, was ihr heute die Koordinierung von Aktivitäten der Wirtschaftsförderung erleichtert. Daß die ACIM die Initiative zur Durchführung des PMM übernahm, wurde in der Stadt als völlig normal akzeptiert. Sie wird von den lokalen Unternehmern als objektiver Makler zwischen verschiedenen Interessen akzeptiert, und ihre Glaubwürdigkeit gegenüber dem landwirtschaftlichen Sektor ist so groß, daß von dieser Seite ein starkes Interesse an Mitgliedschaft artikuliert wird. Zudem wird die Idee diskutiert, die ACIM in „Associação Empresarial“ umzubenennen, um zu verdeutlichen, daß hier Unternehmen aus allen Bereichen – Landwirtschaft, Industrie, Handel und Dienstleistungen – vertreten sind. Ein weiteres Indiz für die Glaubwürdigkeit der ACIM ist der Wunsch anderer Organisationen (z.B. des Verbands der Professoren der UnC), Mitglied zu werden.

Der dynamische „take-off“ des PMM in Mafra war für die Berater eine angenehme Überraschung, aber er kam nicht völlig unerwartet. Was auffällt, ist das Fehlen von Hemmfaktoren, die man aus anderen Fällen kennt, z.B. politische Rivalitäten zwischen Personen und Institutionen oder massive Lern- und Veränderungsresistenz wichtiger Akteure. Dabei ist nicht auszuschließen, daß sich die Inkompetenz der Prefeitura in paradoxer Weise in einen positiven Faktor verkehrt: Indem der Bürgermeister ständig sämtliche Vorurteile bestätigt, die die gesellschaftlichen Akteure gegenüber der Politik haben, motiviert er die Akteure, sich nicht selber in politische Grabenkämpfen zu verstricken. Überdies spielt er die Rolle des Außenfeinds, der die Kooperation zwischen den übrigen Akteuren erleichtert. Und dadurch, daß die Verständigung zwischen den übrigen Akteuren funktioniert, ist das Störpotential der Prefeitura gering; es entstehen Konstellationen, in denen der Bürgermeister seine Mitarbeit nicht verweigern kann (vgl. Termos de Compromisso / Cenpáleo). Mehr noch: Es gelingt den Akteuren, einzelne Maßnahmen der Prefeitura durchzusetzen (Entlassung des Gesundheitsinspektors, Abstellung einer Mitarbeiterin für das Cenpáleo-Projekt), die punktuell einen Beitrag zu lokalen Projekten leisten.

Es spricht wenig dafür, daß die Konstellation in Mafra einmalig und die Erfahrung daher nicht replizierbar ist. Im Gegenteil: Das Beispiel Mafra zeigt, daß unter Bedingungen, die zunächst ungünstig wirken – wirtschaftliche Strukturschwäche, geringe finanzielle Spielräume – vielversprechende Ansatzpunkte für lokale Wirtschaftsförderung bestehen. Die Kombination von ungünstigen und günstigen Faktoren, die in Mafra existiert, existiert in vielen anderen Orten. Was fehlt, sind häufig die Kategorien, Konzepte und Ideen, die z.B. im Rahmen einer PMM-Diagnose vermittelt werden. Wenn es gelingt, Kategorien und Konzepte zu kodifizieren und zu verbreiten, sollten Erfahrungen wie die in Mafra anderswo repliziert werden können.

<p>Einige Fotos, die diesen Bericht illustrieren, sind im Internet unter der Adresse http://www.cs.tu-berlin.de/~jms/mafra/index.html abzurufen.</p>
