



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ADRIANA ROSADO MAIA DE LIMA

**DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO
E SUSTENTÁVEL - DLIS: um olhar sob a perspectiva
dos agentes implementadores**

JOÃO PESSOA-PB

2006

ADRIANA ROSADO MAIA DE LIMA

**DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO
E SUSTENTÁVEL - DLIS: um olhar sob a perspectiva
dos agentes implementadores**

Dissertação apresentada à Coordenação
do Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social/CCHLA da Universidade
Federal da Paraíba, como requisito parcial
para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Lúcio Rodrigues Vieira

Co-orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida Carneiro

JOÃO PESSOA-PB

2006

L732d Lima, Adriana Rosado Maia de.
 Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável –
 DLIS: um olhar sob a perspectiva dos agentes
 implementadores / Adriana Rosado Maia de Lima.--João
 Pessoa, 2006.
 146f. : il.
 Orientador: Flávio Lúcio Rodrigues Vieira
 Co-orientadora: Maria Aparecida Carneiro
 Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCHLA
 1. Serviço Social. 2. Programa Comunidade
 Solidária. 3. Programa Comunidade Ativa. 4.
 Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) –
 metodologia.

UFPB/BC

CDU: 36(043)

ADRIANA ROSADO MAIA DE LIMA

**DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO
E SUSTENTÁVEL - DLIS: um olhar sob a perspectiva
dos agentes implementadores**

Aprovada em: ____ / ____ / ____ .

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Flávio Lúcio Rodrigues Vieira
Orientador

Prof^a. Dr^a. Maria de Lourdes Soares
Examinadora Interna

Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida Carneiro
Examinadora Externa

Aos meus familiares, amigas e amigos, que me apoiaram e incentivaram permanentemente nessa caminhada pela conquista e consolidação desse sonho.

Dedico.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me assiste em todos os instantes, sejam eles alegres ou difíceis, impulsionando-me em direção da confirmação de minhas convicções e da renovação de minha fé para que eu siga adiante na caminhada pela estrada do desconhecido e da incerteza, mas na perspectiva de semear a paz e harmonia, porque assim também estarei em paz e feliz.

Aos meus pais pelo carinho e exemplos de vida que me fizeram enxergar que a vida é simples e bela.

Aos meus irmãos pelo carinho e momentos de descontração, aconchego e aprendizado. A Marcelo em especial pelo apoio e companhia durante viagem para a concretização desse trabalho, e a Jú pelas lições de garra e perseverança.

A minha prima Renata pela paciência e disposição insone para fazer a correção ortográfica do trabalho.

A minha avó Marluce e ao meu avô Erasmo (*in memoriam*) pelo que representam em minha vida: amor verdadeiro.

A todos os outros familiares que direta ou indiretamente fazem parte de minha vida.

A Tony, meu companheiro de todas as horas, pelo incentivo, confiança e por acreditar na minha capacidade de superar as dificuldades.

Aos meus filhos, Yuri e Yhan, pela existência de vocês em minha vida, minha razão de ser.

A D. Nevinha, D. Elisete, D. Nenem e Sr. Américo pelo apoio incondicional em todas as horas e por terem me acolhido com tanto carinho em sua família.

Às amigas Ana Paula Lima, Ana Paula Silva, Mírian, Virgínia e de forma extensiva aos demais colegas de turma do mestrado.

A Maria do Carmo pelo que sua amizade representa para mim.

Aos colegas de trabalho, da SEDEC, em especial a Professora Arianne e Professora Inês, pelo incentivo, apoio, confiança e oportunidades de crescimento profissional.

Às professoras Giacomina, Maria Aparecida Ramos, Patrícia Barreto e Bernadete pelo exemplo de dedicação e compromisso com a docência e pelas contribuições à minha vida profissional.

Ao professor Fernando Patriota (*in memoriam*) e ao professor Flávio pela missão de dar continuidade à orientação desse trabalho.

A professora Maria Aparecida Carneiro pelo apoio irrestrito e pela pessoa e profissional que és, dedicada, comprometida, responsável e competente em tudo que faz. Obrigada por compartilhar comigo essa fase tão desafiadora em minha vida.

Às professoras Maria Aparecida Carneiro e Maria de Lourdes Soares, pelo aceite em participar da Banca Examinadora, cujas orientações e recomendações foram extremamente relevantes para a conclusão desse trabalho.

A todos os demais professores e funcionários da Pós-Graduação em Serviço Social pela ajuda e conhecimento transmitido.

A todas as pessoas que se dispuseram carinhosamente a contribuir com essa pesquisa: Deoclécio Moura, Maria Luíza M. Evangelista, Luíz Alberto, Reinaldo Rosendo, Antônio Martins da Silva, Sidney da Silva Luíz, Ivanildo Martins, Elisângela Paulino, José Barbosa de Souza, Valquíria Rodrigues, Maria Galdino Irmã, Florismar Lima de Sousa, Maria Vanda L. da Silva e Maria do Carmo Moura, sem os quais não seria possível concretizá-la.

RESUMO

O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS, representou no Brasil dos anos 90 uma inversão estratégica na concepção e operacionalização de Políticas Públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza e exclusão social. Buscou promover envolvimento e participação da sociedade civil, constituir parcerias, instituir uma visão de desenvolvimento mais abrangente e integradora e promover a fiscalização e controle social no processo de definição de prioridades na alocação de recursos públicos desencadeando em âmbito nacional um processo de desenvolvimento mais sustentável. O foco do presente estudo foi o debate teórico, fatos históricos e categorias conceituais relevantes para a compreensão da resignificação que o espaço local adquire diante de um contexto internacional de globalização econômica do capital e forte influência do neoliberalismo no planejamento das políticas públicas do Estado brasileiro. Buscou conhecer as percepções dos agentes implementadores (governamentais e não governamentais) da metodologia em questão sobre sua eficácia no processo de organização comunitária, por meio da atuação política da sociedade civil, no espaço local. Tratou-se de uma pesquisa analítica, de cunho qualitativo, realizada através de estudo de campo. Como procedimentos aplicados citam-se a pesquisa bibliográfica, análise de documentos oficiais e legislação específica. Como instrumento de coleta de dados foram utilizadas entrevista semi-estruturada, observação de participante e história oral. As entrevistas foram realizadas entre os meses de novembro de 2005 a janeiro de 2006, junto aos sujeitos da pesquisa nos municípios de Pedro Régis (zona da mata) e Nova Olinda (sertão). A amostra (n=14) foi intencional porque englobou apenas profissionais que tiveram vinculação direta ou indireta com os municípios que aderiram à expansão do Programa Comunidade Ativa, no Estado da Paraíba. Concluiu-se que existiu uma dissociação entre os princípios e objetivos da metodologia do DLIS com a intenção governamental de efetivar um processo articulado e sustentável de desenvolvimento, sendo útil a princípio a racionalização dos recursos públicos e reforço de visões hegemônicas de poder, o que evidenciou uma concepção fragmentária de desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local. Programa Comunidade Solidária. Programa Comunidade Ativa. Metodologia do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS.

ABSTRACT

The Local Development Integrated and Sustainable - DLIS represented in the 1990s in Brazil, a strategic investment in the design and operation of public policies to combat poverty and social exclusion, sought to promote involvement and participation of civil society, building partnerships, establishing a vision of development more inclusive and integrated, surveillance and social control in the process of setting priorities in allocation of public resources in order to initiate a nationwide process of development more sustainable. This study focused on the theoretical debate, historical facts and conceptual categories relevant to understanding the new meaning that space takes place before an international context of economic globalization of capital and strong influence of neoliberalism in the planning of public policies of the Brazilian state. We attempted to ascertain the perceptions of implementing agents (governmental and non governmental organizations) the methodological strategy concerned about the efficiency of the process of community organization through the political role of civil society in local space. This was an analytical research of a qualitative approach, carried out through field study. As procedures, cite the literature, analysis of official documents, specific legislation. As a tool for data collection was used semi-structured interviews, participant observation and oral history. The interviews were conducted between November 2005 and January 2006, together with research subjects in the municipalities of Pedro Régis (forest area) and Nova Olinda (interior). The sample (n = 14) was intentional because it encompassed only professionals who have direct or indirect link with the municipalities that joined the expansion of the Active Community Program, the state of Paraíba. It was concluded that there was a dissociation between the principles and objectives of the strategy of the DLIS government with the intention of effecting an articulated process and sustainable development, which is useful in principle the rationalization of public resources and strengthening of visions of hegemonic power which showed a fragmented conception of development.

Key-words: Local Development. Community Solidarity Program. Active Community Program. Methodological strategy Local Development Integrated and Sustainable – DLIS.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI –	Associação Brasileira de Imprensa
AED –	Agência de Educação para o Desenvolvimento
ÁGORA –	Associação para Projetos de Combate à Fome e de Ação Local
ALPA –	Ação Local em Alto Paraíso
ARENA –	Partido da Aliança Renovadora Nacional
BID –	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD –	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CONSAD –	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CEPAL –	Comissão Econômica para a América Latina
DLIS –	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
FAMUP –	Federação das Associações de Municípios da Paraíba
FHC –	Fernando Henrique Cardoso
FMI –	Fundo Monetário Internacional
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICID –	Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas
IPEA –	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDB –	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
MMA –	Ministério do Meio Ambiente
NAFTA –	Área de Livre Comércio da América do Norte
OAB –	Ordem dos Advogados do Brasil
OMC –	Organização Mundial do Comércio
OMS –	Organização Mundial da Saúde
ONG –	Organização não Governamental
ONU –	Organização das Nações Unidas
PCA –	Programa Comunidade Ativa
PCB –	Partido Comunista Brasileiro
PC do B –	Partido Comunista do Brasil
PCS –	Programa Comunidade Solidária
PDS –	Partido Democrático Social

PDT –	Partido Democrático Trabalhista
PMDB –	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD –	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PT –	Partido dos Trabalhadores
PTB –	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC –	Pontífica Universidade Católica
RITS –	Rede de Informação sobre o Terceiro Setor
SEBRAE –	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SID –	Society for Development
UNESCO –	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VÍNCULUS –	Cooperativa de Prestação de Serviços em Desenvolvimento Sustentável

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa do Programa Comunidade Solidária no Estado da Paraíba.....	140
Figura 2: Mapa do Programa Comunidade Ativa no Estado da Paraíba.....	141
Figura 3: Modelo de Gestão da Comunidade Ativa.....	78
Figura 4: Novo modelo de gestão do Programa Comunidade Ativa.....	79
Figura 5: Estrutura da secretaria do Programa Comunidade Solidária para dar suporte institucional ao PCA.....	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quadro – Resumo – Alocação de Recursos Segundo Áreas Prioritárias – 1995.....	58
Quadro 2: Demonstrativo da execução financeira do Programa Comunidade Ativa 2000 - 2002.....	84
Quadro 3: Detalhamento sobre as fases metodológicas do processo de implantação do DLIS.....	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Dados de identificação de gênero.....	104
Gráfico 2: Dados dos agentes implementadores por faixa etária.....	105
Gráfico 3: Dados da distribuição por escolaridade.....	106
Gráfico 4: Dados referentes à distribuição por profissão/ocupação dos agentes implementadores.....	107
Gráfico 5: Dados referentes ao tempo de exercício profissional dos agentes implementadores.....	108
Gráfico 6: Dados da participação dos agentes implementadores em metodologias semelhantes ao DLIS.....	109
Gráfico 7: Dados sobre vinculação institucional por segmento representativo...	110
Gráfico 8: Dados da vinculação institucional dos agentes implementadores.....	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Municípios do Programa Comunidade Ativa no Estado da Paraíba.....	82
Tabela 2: Contrapartida dos Municípios do PCA.....	83
Tabela 3: Contrapartida dos Estados.....	83
Tabela 4: Ocupação e Renda no Município de Pedro Régis.....	99

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1: REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO LOCAL.....	27
1.1 Entre o Local e o Global: a esfera pública e a organização do espaço local.....	27
1.2 Combate à Pobreza e Desenvolvimento Local – Percurso Histórico.....	48
1.3 O Local: marco referencial.....	61
CAPÍTULO 2: O PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA E A IMPLANTAÇÃO DA METODOLOGIA DO DLIS NO ESTADO DA PARAÍBA.....	75
2.1 Programa Comunidade Ativa: discurso oficial do governo e outras análises.....	75
2.2 DLIS – O que é?.....	86
CAPÍTULO 3: CAMINHAR METODOLÓGICO DA PESQUISA ACERCA DA ESTRATÉGIA DO DLIS.....	91
3.1 Trajetória Metodológica.....	91
3.2 Cenário da Pesquisa.....	99
3.2.1 Pedro Régis.....	99
3.2.2 Nova Olinda.....	102
3.3 Agentes Implementadores: dados de identificação.....	103
3.4 Percepção dos Agentes Implementadores.....	112
3.4.1 Em relação à participação da comunidade local.....	112
3.4.2 Em relação ao processo de organização da comunidade.....	117
3.4.3 Em relação ao atendimento aos objetivos da estratégia do programa.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS.....	130
APÊNDICES.....	139

APÊNDICE I: MAPA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA NO ESTADO DA PARAÍBA.....	140
APÊNDICE II: MAPA DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA NO ESTADO DA PARAÍBA.....	141
APÊNDICE III: TERMO DE CONSENTIMENTO.....	142
APÊNDICE IV: INSTRUMENTO DE PESQUISA.....	143

INTRODUÇÃO

O objeto deste estudo é a estratégia do DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, enquanto ferramenta governamental de combate à pobreza e exclusão social, considerada indispensável à organização comunitária, por meio da atuação política da sociedade civil no espaço local, nos municípios que aderiram à expansão do Programa Comunidade Ativa, no Estado da Paraíba.

Esta pesquisa teve como universo dois municípios paraibanos de duas microrregiões distintas: Pedro Régis (zona da mata) e Nova Olinda (sertão paraibano).

A temática do desenvolvimento sempre teve destaque na agenda política das nações. Falava-se em desenvolvimento e crescimento econômico e social como se fossem fenômenos independentes e dissociados. Contudo, a partir da década de 1960 os movimentos ambientalistas começaram a chamar a atenção da comunidade internacional para os riscos da degradação do meio ambiente. Outra preocupação eram as implicações possíveis ao desenvolvimento das nações e consequente sobrevivência humana nas mais diversas esferas espaciais, em virtude dos modelos societários adotados.

No âmbito das políticas de desenvolvimento, as discussões teóricas contemporâneas em torno da temática do Desenvolvimento Local compartilham do argumento apresentado por Franco (2003, p.29-30) quando diz que:

[...] a questão da pobreza no Brasil é muito mais uma questão política do que de carência de recursos. Como todo desenvolvimento é desenvolvimento social e como desenvolvimento social é a mudança social e como mudança social é uma questão política, tudo depende – muito mais do que, às vezes, imaginamos – de não reproduzir uma atitude política intervencionista, verticalista e centralizadora, pois é esse tipo de atuação que extermina capital social e impede que pessoas e comunidades valorizem e desenvolvam seus próprios ativos, encontrando suas próprias soluções para resolver seus problemas, de sua maneira, afirmando a sua identidade [...].

O estudo aqui referenciado consiste em uma análise da política de desenvolvimento local¹ implementada pelo governo brasileiro no final da década de 1990. Analisamos seu rebatimento em âmbito social e político, enquanto uma estratégia de combate à pobreza promotora de um processo de desenvolvimento que buscava romper com a lógica do modelo tradicional desenvolvimentista (VIEIRA, 2004). A implementação dessa nova institucionalidade, por meio da intervenção direta de cidadãos no planejamento municipal, conferiu uma ampliação das oportunidades de proposição, fiscalização, controle social e definição de prioridades na alocação de recursos públicos.

Como os sujeitos da pesquisa são os agentes implementadores dessa estratégia, buscou-se analisar a percepção desses profissionais sobre a metodologia do DLIS, adotada pelo Programa Comunidade Ativa. Analisamos especialmente a organização da comunidade, sua participação sócio-política na esfera pública e a autonomia e sustentabilidade de uma política pública de Desenvolvimento Local no Estado da Paraíba, nas cidades acima mencionadas.

O interesse por esse estudo foi fruto da participação da autora na equipe da Coordenação Estadual do Programa Comunidade Solidária, na Paraíba. Na oportunidade, a mesma acompanhou todo o processo de implantação dos Programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa, assim como o monitoramento das ações desencadeadas desde 1995 a 2002 pelo Governo Federal.

Tal investigação foi vinculada ao mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, na área de concentração em Política Social e na linha de pesquisa Estado, Direitos e Políticas Sociais.

É relevante para esse estudo, atentar para uma política de desenvolvimento que tenha por princípios e diretrizes a participação de atores locais na esfera pública, o estímulo à cooperação e à conexão horizontal entre pessoas, comunidades e organizações e a democratização de procedimentos, processos decisórios e de autogestão, comprometidos com a concepção de desenvolvimento humano, social e sustentável.

Não é o momento de aprofundar a análise, apenas referenciá-la introdutoriamente. Entretanto, é necessário chamar a atenção para o fato que o

¹ Estratégia metodológica de indução ao DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.

DLIS foi apresentado como estratégia de desenvolvimento social durante o lançamento oficial pelo governo brasileiro do Programa Comunidade Ativa, em 2 de julho de 1999, conforme documento de referência e legislação correlata (SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2000). Sua vinculação institucional era com a Casa Civil da Presidência da República, o que lhe atribuiu uma relevância particular.

A princípio os modelos de estratégia e articulação política com os diversos níveis federativos (municipal, estadual e nacional) e os representantes locais da sociedade civil, foram apresentados como uma inversão dos procedimentos adotados até então. O objetivo era romper parcialmente com o modelo burocrático, vertical e centralizado de planejamento, que imperou no país até a década de 1980. Em cada localidade, participar desse processo conferiu aos atores sociais envolvidos o status de protagonistas.

No Brasil, durante a década de 1990, ocorreram alguns eventos que reuniram agentes governamentais para refletirem coletivamente sobre as estratégias de combate à pobreza que estavam sendo utilizadas. Como fruto desses encontros promovidos pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, em agosto de 1997, na 5ª Rodada de Interlocação do Programa, o DLIS foi referenciado como alternativa de desenvolvimento social para o país. O tema foi retomado na 1ª Rodada de Interlocação Política da Terceira Gestão do Conselho (1999 – 2000), para aprofundar o debate sobre o conceito e a metodologia. Posteriormente, em 2 de julho de 1999, o Presidente da República lançou o Programa Comunidade Ativa (BRASIL, 2000).

O Comunidade Ativa foi implantado como experiência piloto em 157 localidades do território nacional. O mesmo foi apresentado com base em pressupostos que norteiam políticas públicas de uma nova geração: parceria com a sociedade, articulação intra e intergovernamental, convergência e integração de ações. Esses pressupostos favorecem processos organizativos da sociedade, participação social, autonomia e auto-gestão, na perspectiva do fortalecimento do capital social em âmbito local.

Para a implantação do referido Programa foi elaborado um documento de referência que orienta sobre a execução da estratégia metodológica do DLIS. O documento esboça a estrutura do referido programa, modelo de gestão, sua

abrangência, atribuições de responsabilidades específicas e/ou compartilhadas entre os atores (entes políticos) do processo de desenvolvimento a ser desencadeado.

A estratégia do DLIS compreende 30 (trinta) passos e 10 (dez) etapas pensadas a partir de uma lógica participativa, envolvimento comunitário e compartilhamento de responsabilidades para a identificação de vocações e potencialidades, de forma a incentivar mudanças de atuação política dos segmentos representativos da sociedade civil, no espaço local.

É evidente o esforço em redirecionar as políticas públicas governamentais, buscando promover a capacidade empreendedora, econômica e social de vulneráveis e excluídos, ou seja, transcender as iniciativas de proteção tradicionais, promovendo desenvolvimento. Porém, no contexto desse processo, também se intensifica a implementação do ideário neoliberal gestado na década de 1980, que vem contrapor-se às “boas intenções” propaladas como caminho viável para alcançarmos o desenvolvimento tão almejado.

Percebe-se, em virtude da influência do neoliberalismo na política de desenvolvimento econômico e social, da crise do Estado e do processo global da reestruturação produtiva, a existência de uma dissociação entre os princípios e objetivos metodológicos do DLIS e a intenção governamental de efetivar uma articulação sustentável de desenvolvimento nacional, indutora de uma sociedade mais participativa e capaz de conduzir ativamente seu processo de autogestão e sustentabilidade. Portanto, é bom lembrarmos que a implementação desses programas no auge da hegemonia neoliberal no Estado brasileiro pode ter a intenção de mascarar potenciais focos de conflitos, racionalizar recursos públicos e reforçar visões hegemônicas de poder, além de, principalmente, tornar prática uma concepção fragmentária de desenvolvimento como contraponto à visão globalizante das estratégias dos desenvolvimentistas.

Com a intenção de implementar uma nova institucionalidade no âmbito das políticas públicas de parceria entre Estado e sociedade, ocorreu em 2000 a expansão da experiência piloto do Programa Comunidade Ativa, totalizando aproximadamente 700 municípios em todo o país, sendo 25 na Paraíba, privilegiando-se a metodologia do DLIS. A partir desse novo direcionamento do governo federal, o enfoque voltou-se ao âmbito local enquanto espaço sócio

territorial dotado de vocações e potencialidades² econômicas eminentes. Partiu-se do princípio da organização e planejamento pela base, possibilitando o surgimento de condições favoráveis à superação de situações que eram entraves aos processos de desenvolvimento dos nichos identificados.

Esse movimento, do local para o global, projeta-se no contexto do que vem sendo estabelecido pelo processo mundial de globalização.

Mundialmente as preocupações com os novos modelos de desenvolvimento remontam ao final da década de 1960, desde então a estratégia do DLIS vem sendo amadurecida. Esse processo foi fruto de várias discussões em reuniões, rodadas de negociação política e conferências internacionais e nacionais.

Primeiro, na década de 1970, surgiu o termo Ecodesenvolvimento, depois, na de 80, foi substituído por Desenvolvimento Sustentável, fato que constituiu a base para a discussão e reorientação das políticas de desenvolvimento. Só no final dos anos 90 o Desenvolvimento Local e o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável foram considerados como diretrizes institucionais do governo brasileiro. A partir dessa experiência piloto buscou-se construir uma estratégia de articulação que perpassasse as diversas instâncias de governo, nacional, estadual e municipal, favorecendo a intersetorialidade e a convergência de ações.

No que se refere ao DLIS, apesar do empenho governamental, houve prejuízo nas intenções iniciais. Evidenciaram-se fragilidades no modelo de gestão do programa, no processo de capacitação para gestão e principalmente nas articulações de oferta pública de programas, projetos e ações, bem como no compromisso e responsabilidade dos gestores e no fomento a atividades empreendedoras.

Segundo Silva (2001, p. 23-24):

[...] fica evidenciada a seqüência de programas implementados no governo Fernando Henrique Cardoso, na perspectiva do enfrentamento da pobreza no país, todos orientados pelo ideário neoliberal que se expressa pelo tripé de sustentação da reforma dos programas sociais na América Latina e, particularmente, no Brasil, expresso pelos princípios da focalização, descentralização e parcerias, tendo como carro chefe o Programa Comunidade Solidária. [...] Como de hábito, marcado pela insuficiência, descontinuidade e precariedade, mantendo, no país, muito mais uma

² As vocações e potencialidades econômicas estavam intimamente ligadas às atividades culturais, turísticas, artesanais, agrícolas, de fruticultura, pecuária, extrativismo mineral, entre outras.

política de postura fragmentadora da pobreza do que de sua real focalização e enfrentamento.

Entretanto, existe um movimento em âmbito mundial, reafirmado pelas agências internacionais de financiamento de projetos (Banco Mundial, BIRD, BNDS, FMI), destinado a atuar nas causas dos problemas sócio-econômicos dos países subdesenvolvidos, ou em vias de desenvolvimento. Sua retórica põe o homem como parte integrante de um todo, adotando uma abordagem sistêmica. Assim, o homem é enfocado como sendo meio e fim de todas as ações que favorecem os processos de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o MMA – Ministério do Meio Ambiente, PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e a Agenda 21 brasileira afirmam que “o desenvolvimento será construído sob a ótica integradora, que vê o território em estreita ligação com o capital humano. Implica privilegiar a resolução dos conflitos entre os vários níveis coletivos no desenvolvimento local, que deve ser o ponto de partida”.

Essa visão, no âmbito das políticas públicas que priorizam o combate à pobreza e à exclusão social, enfoca a maior eficiência das estratégias de desenvolvimento local e proporciona uma melhor qualidade de vida às comunidades (RESOLUÇÃO nº 01, 20 de junho de 2001), de maneira a criar caminhos alternativos que consolidam práticas participativas de atores sociais. Dessa forma fomenta-se o protagonismo e o surgimento de novos arranjos sócio-produtivos locais, criando mecanismos de resistência às conseqüências da ordem econômica global vigente ou condições de integração às novas demandas do mercado.

Sendo assim, o governo brasileiro cria um arcabouço legal para a viabilização institucional, de forma que reconhece a relevância da iniciativa atribuindo um status significativo na estrutura organizacional da Presidência da República. Em julho de 1999 o documento de referência do DLIS foi apreciado e referendado pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária. Foi reconhecida a primazia do envolvimento da sociedade, de uma nova postura política dos gestores públicos e do empenho efetivo dos parceiros envolvidos.

Segundo Offe *apud* Franco (2003), essa nova vertente de política pública é inspirada no reconhecimento dos limites operacionais das esferas constitutivas da realidade social (o Estado, o mercado e a sociedade civil) e na noção de co-

responsabilidade e intersectorialidade. Esses aspectos são considerados indispensáveis à implementação de uma estratégia de desenvolvimento local como caminho alternativo ao paradigma tradicional de desenvolvimento.

É importante reconhecer que apesar das garantias legais e organizacionais estarem asseguradas, outros fatores poderão interferir diretamente nos resultados desejados com o planejamento e a gestão compartilhada. Como resultado disso temos a fragilidade da consolidação do processo de organização comunitária e da sustentabilidade das relações, uma vez que o poder público demonstra baixa credibilidade em quaisquer dos âmbitos (municipal, estadual e federal). Considere-se ainda o pouco compromisso da sociedade civil no que se refere às questões sociais e comunitárias, a interferência da política partidária nos espaços de organização comunitária, a pouca autonomia e o controle social das políticas públicas³ e a falta de habilidades específicas para estabelecimento de novos padrões de relações na sociedade atual, assim como a necessidade de negociação e estabelecimento de consensos.

Tendo em vista a necessidade de estudar a eficácia do programa, ficou definido como objetivo geral a análise da organização da comunidade a partir da percepção dos agentes implementadores da metodologia de indução ao DLIS, adotada pelo governo brasileiro no Programa Comunidade Ativa, no Estado da Paraíba.

A fase de expansão do programa abrangeu 20 municípios paraibanos. Fizeram parte dos Fóruns de DLIS pessoas de formações diversas: sociólogos, agrônomos, assistentes sociais, economistas, agricultores e representantes de sindicatos rurais, de associações de agentes comunitários de saúde e de moradores, bem como artesãos, secretários governamentais e outros gestores de políticas públicas, além de representantes de instituições parceiras como SEBRAE, EMATER e BNB, entre outros.

A amostra deste estudo foi intencional e abrangeu 14 (quatorze) pessoas (agentes implementadores) de organizações governamentais e não governamentais. Os agentes se envolveram direta ou indiretamente em âmbito local com o Programa

³ A experiência brasileira de constituição dos conselhos setoriais de políticas públicas e as práticas de orçamento participativo se constituem no que alguns teóricos chamam de ineditismo da experiência democrática no Brasil.

Comunidade Ativa e foram co-responsáveis pela implantação da metodologia de indução ao Desenvolvimento Local, DLIS, aqui no Estado da Paraíba.

Os representantes governamentais sujeitos da pesquisa foram: 2 (dois) agentes facilitadores⁴ do Programa Comunidade Ativa que trabalhavam prestando serviço ao governo federal, 2 (dois) servidores públicos estaduais⁵ e 3 (três) servidores públicos municipais⁶. Já os não governamentais foram: 2 (dois) do Serviço Social Autônomo – SEBRAE-PB⁷, 4 (quatro) representantes de classe da Sociedade Civil⁸ e 1 (um) de uma organização internacional⁹.

Trata-se de uma pesquisa realizada por meio de uma investigação de campo, análise de documentos oficiais, assim como legislação específica, pesquisa bibliográfica, história oral e entrevista semi-estruturada, o que a caracterizou qualitativamente.

Os municípios investigados foram Pedro Régis e Nova Olinda. A coleta dos dados foi feita entre os meses de novembro de 2005 a janeiro de 2006, cujos detalhes serão abordados no capítulo 3, que tratará especificamente dos procedimentos metodológicos adotados para a realização deste trabalho.

Os sujeitos dessa pesquisa participaram de um processo intensivo de sensibilização, mobilização e capacitação para se envolverem com a implantação do Programa Comunidade Ativa e a consequente execução da estratégia do DLIS. A metodologia induzia ao processo de desenvolvimento local e essa opção foi adotada em virtude da priorização dos resultados e visualização concreta dos impactos de políticas, programas e projetos sobre a população e o território.

A pesquisa buscou conhecer se os sujeitos reconheciam a relevância da metodologia adotada para o local, se a mesma possibilitou a ampliação qualitativa da participação dos atores e se favoreceu efetivamente a conquista da autonomia e da sustentabilidade das políticas públicas de desenvolvimento humano e social,

⁴ Um foi da instituição VÍNCULUS e a outra da P&A.

⁵ Um foi o Coordenador Executivo do Programa Comunidade Ativa à época da implantação do mesmo aqui na Paraíba e o outro foi um representante dos Agentes Comunitários de Saúde do município de Pedro Régis.

⁶ Dois chefes de gabinete do prefeito e Coordenadores do Fórum do DLIS dos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda, e a Secretária de Educação do município de Nova Olinda, membro do Fórum de DLIS à época.

⁷ O Coordenador do Programa do DLIS no SEBRAE-PB e um consultor da referida instituição que acompanhou todo o processo de implantação e execução do Programa nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda, na Paraíba.

⁸ Dois representantes da juventude católica, um representante de uma Associação Comunitária e o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Pedro Régis.

⁹ Representante da Visão Mundial, no município de Nova Olinda – PB.

melhorando a qualidade de vida de pequenas comunidades em um contexto de mudanças sócio-econômicas de ordem global.

A atenção à metodologia do DLIS trouxe à tona a discussão sobre a eficiência ou não de políticas públicas alternativas no combate à pobreza e à exclusão social e como essa nova institucionalidade pode contribuir para a quebra dos ciclos geradores do assistencialismo, do paternalismo, do clientelismo e das relações de subordinação (dependência). Enfim, objetivou-se verificar se a indução ao Desenvolvimento Local foi compatível com os princípios do documento de referência do Programa governamental, Comunidade Ativa, e às contribuições para a organização do Capital Social¹⁰ em âmbito local.

A oportunidade de conhecer especificidades sócio econômicas e culturais particulares de pequenos municípios do Estado da Paraíba por meio de visitas e participação nos debates promovidos nos Fóruns de DLIS, e do envolvimento de segmentos representativos da sociedade civil no processo, levou a autora a aprofundar os estudos sobre os elementos constitutivos de uma esfera pública em construção e sobre as relações estabelecidas e articulações entre o local e o global. Foi assim que se percebeu que as mudanças numa cultura de participação e envolvimento acontecem quando se adotam estratégias de mobilização, sensibilização, capacitação, monitoramento e acompanhamento.

A pesquisa se propõe a contribuir com os estudos existentes no campo do desenvolvimento local. Sua relevância abrange tanto a percepção histórica e crítica da realidade, quanto a reafirmação da importância de uma política de desenvolvimento local, adequada aos princípios da sustentabilidade e norteadora da política contemporânea de desenvolvimento humano, social e econômico. A visão dos agentes implementadores é de que a contribuição dos sujeitos sociais na construção de uma esfera pública proporciona melhor qualidade de vida à

¹⁰ O termo **Capital Social** não é novo, mas em meados dos anos 90 ressurgiu nas análises acadêmicas, sobretudo quando começam a emergir com mais intensidade experiências de desenvolvimento local, cujas dimensões privilegiadas eram a cultura e a política, face aos fatores sócio-políticos e institucionais do desenvolvimento (Milani, 2003). Neste sentido, enfocamos neste estudo a tese apresentada por Putnam (2005) que atribui aos aspectos da organização social (redes, normas e confiança) um elemento facilitador para a coordenação e a cooperação em prol do benefício mútuo, estendendo-se da ordem individual ao coletivo e da política à econômica, pois compreende que o econômico é um elemento determinado pelo político (participação cívica e organização comunitária). Esse conceito também é adotado por Franco (2000) ao defender a tese do DLIS enquanto estratégia que fomenta novas práticas políticas e sociais associadas a novos projetos econômicos que impulsionam o desenvolvimento e a sustentabilidade do processo a partir de novos arranjos sócio produtivos de base local.

população, e pode ser uma alternativa ao projeto neoliberal desde que haja uma participação ativa desses no cenário sócio político e econômico de pequenas localidades.

O presente trabalho foi estruturado em três capítulos com vistas a transitar desde as bases conceituais que norteiam a política de desenvolvimento local brasileira, até a discussão da percepção dos agentes implementadores da metodologia do DLIS no que se refere à organização comunitária e participação na esfera pública.

Dessa forma, o capítulo 1, aborda algumas categorias conceituais que auxiliam a compreender o objeto de estudo proposto nesse trabalho. Para isso o capítulo está dividido em três seções.

A primeira seção trata de alguns aspectos históricos e teóricos inerentes à esfera pública, da organização do espaço local e de alguns rebatimentos nos contextos local e global. Esses aspectos embasam a discussão sobre a estratégia de Desenvolvimento Local, ora em análise.

A segunda apresenta acontecimentos nacionais e internacionais que nortearam a construção política ideológica contemporânea, fazendo a devida interlocução com as questões relacionadas à pobreza e seu combate.

A terceira contempla uma abordagem teórica sobre o conceito do local e a ressignificação que o mesmo alcança no contexto contemporâneo de mudanças globais, sendo considerado o marco referencial de toda a análise.

No capítulo 2, apresentamos o discurso oficial do governo sobre o Programa Comunidade Ativa. Abordamos a discussão teórica conceitual da metodologia do DLIS, sua concepção institucional, estrutura, área de abrangência e o arcabouço financeiro que custeava a implantação do programa e ações inerentes à indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável em municípios brasileiros. O objetivo foi favorecer a compreensão conceitual do que vem a ser o DLIS.

O capítulo 3 reconstrói as fases da pesquisa realizada, apresenta o percurso metodológico e os instrumentos de coleta de dados, descreve o cenário da pesquisa e define o perfil dos agentes implementadores investigados tecendo informações sobre a análise dos dados colhidos na pesquisa.

Ainda no capítulo 3, a última seção apresenta os resultados da pesquisa enfocando a análise da organização da comunidade a partir da percepção dos agentes implementadores da metodologia de indução ao DLIS. São visualizadas as

múltiplas interfaces de relacionamento estabelecidas em âmbito local e nacional para a efetivação da estratégia enquanto política de governo, no que diz respeito à participação da comunidade local, ao processo de organização comunitária e ao atendimento ou não dos objetivos da estratégia do Programa. Logo após seguem as considerações finais acerca do estudo realizado.

Para abordar as categorias conceituais que embasaram o estudo (esfera pública, descentralização, participação, desenvolvimento local e local), foram utilizadas as obras de Dagnino (2004), Telles (2004), Wanderley e Raichells (1999), Jacobi (2002), Gohn (2003), Teixeira (2002), Buarque (2006), Franco (1999; 2000; 2003), Oliveira (2001), Bocayuva (2001), Zapata (2001), Montaña (2003) e Diniz (2001).

No que diz respeito à retrospectiva histórica, foram pesquisados além de documentos oficiais do Programa, sites institucionais e as obras de Paiva (2001), Schmidt (2006), Ferreira (2005), Gaspari (2002), Cotrim (1994), Vieira (2003; 2004), Rattner (2006), Duarte e Wehrmann (2004), entre outros autores que deram o tom do enredo político desse processo.

Na construção da temática específica do desenvolvimento local, evidenciando a proposta metodológica do DLIS, foram utilizadas como base as análises realizadas por Putnam (2006), Franco (1999; 2000; 2003), Buarque (2006), Oliveira (2001), Zapata *et al.*, (2001), Cocco e Galvão (2001), Coelho (2001), Silva (2001), Silveira (2001), Bocayuva (2001), De Paula (2002) e publicações da Presidência da República, da AED – Agência de Educação para o Desenvolvimento, de sites específicos e documentos oficiais (resoluções e portarias).

CAPÍTULO 1: REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO LOCAL

O objetivo desse capítulo é fazer uma reflexão sobre a política de desenvolvimento e referenciar teoricamente as categorias conceituais trabalhadas nesse estudo: esfera pública, descentralização, participação, desenvolvimento local e o local.

Essas categorias serão melhor definidas no decorrer desse capítulo para que possam auxiliar na compreensão do objeto de estudo proposto, visto que a metodologia do DLIS requer procedimentos de planejamento e possibilita a construção de novas práticas de atuação política da sociedade civil em âmbito local.

Inicialmente a intenção é inferir sobre a cronologia do processo de construção e ampliação da esfera pública e organização do espaço local, buscando estabelecer as conexões entre o contexto local e global até a contemporaneidade e apresentar como o “local” emerge nesse estudo enquanto marco referencial de toda a análise.

1.1 Entre o Local e o Global: a esfera pública e a organização do espaço local

Para relacionar o local e o global na construção de uma esfera pública, percebemos a necessidade de resgatar sucintamente a trajetória do processo de organização do espaço local, com as devidas interfaces estabelecidas com o privado no cenário nacional e as respectivas interferências do global no local. Só dessa forma podemos compreender a teia política que permeou e permeia o processo de luta para a consolidação de relações mais efetivas de participação nessa arena pública, que na atualidade passa a ser configurada como um *locus* privilegiado de práticas cidadãs.

Hoje é possível vislumbrar grandes conquistas democráticas como a inclusão de segmentos à condição de cidadãos. O caminho foi longo e tortuoso, e a dificuldade da sociedade civil em participar ativamente dos espaços públicos ainda permanece.

Paiva (2001), comenta que no Brasil as dificuldades para a constituição desses espaços são atribuídas a alguns aspectos como a grande extensão territorial do país e as relações de dominação e subordinação estabelecidas desde a colonização e que ainda refletem nas práticas de participação e na forma como as políticas públicas são geridas.

Inicialmente, o governo colonial tentou organizar o território nacional, mas com grandes dificuldades. Primeiro foram as capitanias hereditárias, onde o que era público virou objeto de cobiça e poder por um segmento privado, resultando em disputas sangrentas. Em alguns períodos as glebas despertavam interesse, em outros, desinteresse, resultando em pouco progresso. Os donatários saíram de cena e as terras voltaram para a tutela da Coroa, do poder público, mas logo as primeiras províncias da colônia começam a retornar para a administração privada, na figura dos senhores de engenho (COTRIM, 1994; PAIVA, 2001; SCHMIDT, 2006).

Começava a se consolidar o sistema latifundiário e monocultor brasileiro, assim como um mercado comercial externo. O que não ocorreu no mesmo ritmo foi a formação do mercado interno, pois as populações eram essencialmente rurais, isoladas e dispersas na vastidão do território, o que contribuiu para a manutenção da dependência dos habitantes aos grandes proprietários rurais. As determinações exógenas retardaram o surgimento de cidades mais independentes (PAIVA, 2001; SCHMIDT, 2006).

A atividade econômica e o sistema de produção adotado no período colonial demandavam uma grande quantidade de mão-de-obra. O sistema escravocrata impulsionou o êxito político, social e econômico ao segmento privado, fortalecendo os grandes proprietários de terras que adquiriram autonomia e auto-suficiência. As relações eram estabelecidas a partir de códigos de confiança e lealdade, o que favoreceu a manutenção cultural da dependência, subserviência, paternalismo e clientelismo por um longo período. Percebe-se o caráter privado desse embrião de espaço público que se constituía no Brasil (PAIVA, 2001; SCHMIDT, 2006).

No início do século XIX alteraram-se as relações comerciais e políticas. O Brasil ficou independente de Portugal e iniciou-se uma nova era, organizada de forma vertical e sem qualquer participação popular. Portanto a consolidação da unidade política e centralização administrativa estavam em função do Monarca, fortalecidas pela outorga de uma Constituição que dava plenos poderes ao Imperador. Em virtude dos problemas econômicos, conflitos externos e clamores

internos, as manifestações começavam a se espalhar por várias províncias. Nesse período da Regência diversas correntes políticas se expressavam por meio de seus movimentos, de acordo com os objetivos ideológicos e políticos de cada uma: Cabanada, Farroupilha, entre outros (PAIVA, 2001; SCHMIDT, 2006).

Apesar das iniciativas de resistência e luta por autonomia política os vitoriosos foram os latifundiários, permanecendo inalteradas as configurações dessa esfera pública que estava sendo formada. Essa visão é reforçada por Paiva (2001, p. 20), quando afirma que:

[...] o controle do espaço público permanecia inalterado. O Brasil, com suas dimensões continentais, continuava essencialmente agrário e o campo ainda era o grande gerador de desigualdades. A elite agrária mantinha a mesma autonomia de antes, exercendo grande controle sobre toda a produção agrícola, o que era facilitado pela monocultura e pela chegada de um número cada vez maior de escravos [...].

Cotrim (1994), Paiva (2001) e Schmidt (2006) comentam que durante o Segundo Reinado as mudanças nas relações de poder foram quase imperceptíveis. O poder da elite agrária continuava, embora simultaneamente outra elite política começasse a emergir: os bacharéis. Isso contribuiu com a consolidação do Estado-nação brasileiro, anexação dos últimos estados e definição do português como língua nacional, mas não fortaleceu o espaço público, pois as instituições ainda permaneciam com suas estruturas rígidas e conservadoras, concebidas como espaço de barganha de benesses particulares em detrimento do interesses de grupos sociais

Pressões externas se intensificavam, de forma que veio ao fim o sistema de escravidão nacional, mesmo com as resistências identificadas. Argumentava-se a incompatibilidade com o sistema capitalista que começava a se estruturar e desenvolver nos países considerados desenvolvidos. Era necessário um mercado interno consumidor, por isso mais uma vez as determinações internacionais, econômicas e políticas, em nome da modernização econômica, interferiram na esfera pública nacional, mesmo contrariando interesses das oligarquias locais (COTRIM, 1994; PAIVA, 2001; SCHMIDT, 2006).

Tendo interesses afetados, o segmento dos militares aproveitou a ocasião para fortalecer-se enquanto classe política emergente. O resultado foi a Proclamação da República, constituição dos três poderes (executivo, legislativo e

judiciário), eleições para Presidência da República e Congresso, e criação de Estados da federação. Essas mudanças representaram avanços no âmbito do sistema representativo brasileiro, entretanto contemplaram a necessidade de manutenção de poder e independência das oligarquias rurais dos estados que tinham maior relevância econômica no país, permanecendo intocada a essência da organização social. Esses aspectos caracterizavam a República Velha (Primeira República ou república do café com leite), estrutura política que permaneceu até 1930 (COTRIM, 1994; PAIVA, 2001; SCHMIDT, 2006).

A configuração da esfera pública local continuava sob forte controle dos atores políticos dominantes. Saíam de cena os senhores de engenho e surgiam os coronéis, cujas práticas de controle de seus subordinados exerciam-se por meio do voto, que por não ser obrigatório nem secreto anulava a condição de autonomia dos “pretensos cidadãos” (*ibid.*).

Nos anos finais da República Velha intensificou-se o processo de urbanização e industrialização nas cidades, e o surgimento de uma incipiente classe social operária, que por falta de organização expressava sua fragilidade no contexto sócio-político da época. Ainda na década de 1920 eclode uma série de conflitos liderados por oficiais nacionalistas, cujo movimento ficou conhecido como tenentismo e tinha como objetivo propor reformas na sociedade e no Exército e acabar com o exclusivismo oligárquico (*ibid.*).

Esse movimento, liderado por Luís Carlos Prestes, representou um marco da atuação na esfera pública. Manifestava a insatisfação com as estruturas de poder vigente, mas não gerou mudanças radicais na estrutura da organização social do país. As relações de poder foram fortalecidas e as oligarquias permaneceram com reconhecimento político, econômico e social, cuja expressão na esfera pública era a atuação política dos “coronéis”¹¹, fato que traduzia o caráter privado do espaço público. Os avanços democráticos conquistados ainda eram privilégio de poucos, entretanto, apesar desse caráter contraditório, foi nesse período que o Estado brasileiro começou a se organizar política e administrativamente, por meio das relações de parceria entre a elite agrária e o governo federal (COTRIM, 1994; PAIVA, 2001; SCHMIDT, 2006).

¹¹ Tinham grande poder político no nordeste durante a Primeira República. Segundo Paiva (2001) controlavam o voto de todos os camponeses que viviam sob seu domínio.

A crise econômica de 1929, o assassinato de João Pessoa, os interesses sociais e políticos dos grupos emergentes, classe média, industrial, dos militares, dos trabalhadores e até mesmo de outros grupos agrários, constituíram-se em fatos históricos e políticos relevantes. Segundo os estudiosos, durante esse período foram atendidas as demandas dos segmentos políticos emergentes, porém mantinham-se as estruturas de poder (*ibid.*).

O governo brasileiro organizava-se para a transição. Foi instituído um governo provisório, promulgada a nova Constituição, criado um Estado forte, centralizador e controlador de todos os segmentos sociais que demonstravam alguma influência na arena política. As medidas administrativas começaram na área da Educação e estenderam-se à trabalhista (*ibid.*).

Em âmbito nacional, segundo Schmidt (2006) e Paiva (2001), o Brasil a partir da década de 1930 começou a delinear outro projeto de desenvolvimento. Ocorreu o rompimento do pacto que se respaldava politicamente no sistema oligárquico e elitista, projetando-se um ciclo intenso de desenvolvimento interno fomentado por projetos de industrialização.

Os autores enfocam o fortalecimento e desenvolvimento da indústria nacional durante a primeira fase do governo de Getúlio Vargas, de 1934 a 1937. Para que o país se tornasse independente das grandes nações foi necessário ainda que na segunda fase de sua gestão, de 1937 a 1945, fossem criadas condições estruturais para o desenvolvimento da indústria brasileira. Nesse período foram instaladas a Companhia Vale do Rio Doce para a extração de minérios, a Companhia Siderúrgica Nacional para a produção de aço, e empresas estatais de transporte, navegação e energia.

Com a ocorrência da crise internacional e da Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro viu a possibilidade de organização de um mercado interno, embora a relação entre o sistema econômico político brasileiro e o capitalismo mundial fosse de subordinação, de substituição de importações (IANNI, apud COTRIM, 1994).

O governo que sucedeu Vargas, de 1946 a 1951, rompeu com a proposta nacionalista e apoiou o capital estrangeiro, abrindo as portas para as importações em detrimento do desenvolvimento industrial nacional, o que trouxe sérias consequências para a economia brasileira. Com intenção de amenizar os problemas

emergentes, Dutra lançou o Plano SALTE, priorizando investimentos nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia (SCHMIDT, 2006).

No período seguinte, 1951 a 1954, por meio de eleições presidenciais, Vargas retornou ao governo. Com uma feição de estadista democrata recuperou o projeto inicial do nacionalismo econômico e a política de amparo aos trabalhadores urbanos. O projeto governamental traduzia o desejo de independência econômica do país, mas foi interrompido pelo suicídio de Vargas, trazendo à tona todas as questões políticas que permeavam a conjuntura política nacional e internacional da época (*ibid.*).

Schmidt (2006), cita que completando o mandato de Vargas, ocuparam o cargo respectivamente Café Filho, Carlos Lacerda e Nereu Ramos. Posteriormente, Juscelino Kubitschek foi eleito Presidente e João Goulart vice. O período de 1956 a 1961 foi a expressão da abertura e adesão total ao capital estrangeiro. O projeto desenvolvimentista do governo, Plano de Metas, objetivava ampliar a produção industrial brasileira. A lógica era a mudança de diretriz do eixo econômico, de agro-exportador a industrial. Esse investimento foi traduzido pelo slogan: “Crescer 50 anos em cinco”. Para que o Plano tivesse êxito foi executado um investimento de intervenção estatal na indústria de base, em estradas, hidrelétricas e na extração de petróleo favorecendo a instalação de filiais de indústrias multinacionais para a produção de bens de consumo.

Esse grande investimento acarretou ao país uma dívida externa e o agravamento do processo inflacionário. O governo patrocinou as condições para o pleno desenvolvimento do setor privado e a expansão e consolidação de um mercado capitalista. O contexto político e econômico do país era de crise. Jânio Quadros foi eleito mas em virtude dos problemas gerados em sua gestão seu nível de rejeição aumentou, ocasionando perda de apoio político e resultando na renúncia do mandato (PAIVA, 2001).

Apesar das manifestações contrárias por parte de segmentos políticos nacionais (militares, UDN e Lacerda), Leonel Brizola, aliado político de Jango (João Goulart), articulou um movimento em nome da Constituição brasileira com apoio da população. Nesse contexto foi criada a Rede pela Legalidade. O impasse estava instalado e a situação culminou com a intervenção do Congresso Nacional por meio da aprovação da Emenda Parlamentarista. O país tornou-se parlamentarista; Jango, presidente e Tancredo Neves, primeiro-ministro. Foi um período de muitas

negociações e conciliações de interesses políticos. Em 1963 a grande maioria da população apoiou o retorno ao sistema presidencialista (SCHMIDT, 2006).

Ao assumir, Jango, proporcionou certa abertura da esfera pública para os debates sobre as soluções políticas mais adequadas para tirar o país da crise em que o sistema capitalista brasileiro tinha imergido. A reforma de base mais importante apontada como saída viável, era a reforma agrária. Pensava-se também numa reforma na arrecadação tributária, na educação, no sistema bancário e na relação estabelecida entre o setor público e privado (empresas multinacionais) (PAIVA, 2001).

Essas ideias tiveram apoio de vários segmentos políticos de direita e de esquerda e populares. Os sindicatos e associações estudantis transformaram-se em arena propícia ao debate político, com participação ativa dos intelectuais. Todos se uniram com intenção de sensibilizar e conscientizar as camadas populares sobre a importância da mudança de rumo necessária ao país. Nesse período surgiram as Ligas Camponesas, liderando o movimento no campo, mas um movimento de aspirações ideológicas contrárias¹² interrompeu o projeto embrionário de transformações estruturais (SCHMIDT, 2006; PAIVA, 2001). O cenário brasileiro era palco de grandes manifestações populares no campo e na cidade. Camponeses e estudantes aos poucos conseguiram adesões a um movimento que expressava desejo de mudanças sociais, econômicas e políticas.

O contexto político internacional era tenso, tendo sido instaurado o militarismo em diversos países através de golpe militar. Segundo Ferreira (2005) o regime ditatorial instituído no Brasil pelo golpe militar de 1964 causou profundas modificações na esfera pública.

Gaspari (2002) cita que a situação ficou insustentável, levando Jango, Brizola e outros brasileiros que compartilhavam dos mesmos ideais políticos a se exilarem no estrangeiro. Sucederam-se gestões administrativas encabeçadas por militares e aliados políticos civis. O arcabouço jurídico legal que respaldou o governo dos militares foi a Constituição de 1967 e os Atos Institucionais¹³.

¹² A ideia de reforma amedrontou a classe dominante que a concebia como perda de privilégios, implicando numa mudança direta nas relações de poder em todas as esferas: social, econômica e política. As correntes políticas de oposição ao governo Jango receberam apoio dos Estados Unidos. Temerosos de uma revolução socialista apoiaram politicamente os militares, pois os consideravam capazes de organizar o Brasil para tornar-se uma grande potência econômica e militar.

¹³ Os Atos Institucionais, principalmente o AI 5, davam plenos poderes ao presidente: fechar o congresso nacional por tempo indeterminado, suspender direitos políticos e garantias legais.

Em 1968 o ambiente político internacional continuava conflituoso, com manifestações populares contrárias aos regimes militares eclodindo em diversos países. No Brasil esses movimentos eram reprimidos com violência. O regime conseguiu se manter ainda por duas décadas, apoiado pela classe média, pela população mais pobre e pela manipulação dos meios de comunicação de massa, que noticiavam grandes obras de infra-estrutura e conquistas tanto econômicas quanto esportivas, buscando camuflar os conflitos e enaltecer o sentimento de patriotismo (PAIVA, 2001; GASPARI, 2002).

Por volta do ano de 1975, conforme demonstram os relatos históricos, o regime ditatorial sofria rejeição por parte de diversos segmentos representativos da sociedade civil, que resistia, apesar das restrições impostas às manifestações políticas da oposição. Eram deflagradas greves de operários, estudantes faziam passeatas, havia luta de guerrilheiros e mobilização de seguimentos como OAB¹⁴, ABI¹⁵, Igreja Católica, imprensa, cientistas e artistas. As ações simbolizavam resistência e luta pela ampliação de direitos políticos e sociais e pela conquista de uma esfera pública coerente com o respeito aos direitos humanos (PAIVA, 2001).

Cinco presidentes militares ocuparam o cargo consecutivamente: Castelo Branco (1964 – 1967), Artur da Costa e Silva (1967 – 1969), Emílio Garrastazu Médici (1969 – 1974), Ernesto Geisel (1974 – 1979) e João Figueiredo (1979 – 1985). Os historiadores analisam que o regime arrefeceu lentamente, preparando o “terreno” para uma abertura política. A lei que teve maior repercussão foi a da Anistia, nº 6.683 de 28 de agosto de 1979, mas o mecanismo de transição utilizado ainda beneficiava os militares. À medida que os presos políticos eram “perdoados” e os exilados retornavam ao país, os agentes da repressão eram inocentados (COTRIM, 1994; SCHMIDT, 2006; PAIVA, 2001).

A pressão exercida pelos oposicionistas levou a uma reestruturação das representações políticas. Extinguiram-se o MDB¹⁶ e a Arena¹⁷, de forma que houve uma recomposição dessas representações nos partidos recém criados: PDS¹⁸, PMDB, PDT¹⁹, PTB²⁰, PT²¹. E em 1982 ocorreram eleições para escolha direta de

¹⁴ Ordem dos Advogados do Brasil.

¹⁵ Associação Brasileira de Imprensa.

¹⁶ Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

¹⁷ Partido da Aliança Renovadora Nacional.

¹⁸ Partido Democrático Social.

¹⁹ Partido Democrático Trabalhista.

²⁰ Partido Trabalhista Brasileiro.

governadores, deputados e senadores. Para presidente o processo foi um pouco diferente, pois havia a necessidade de alteração da Constituição em vigor à época. A campanha “Diretas Já”, em 1984, cumpriu esse papel por meio das manifestações populares, resultando na aprovação pelo Congresso Nacional, da Emenda Dante de Oliveira, que restabelecia as eleições diretas para presidente da república (COTRIM, 1994; SCHMIDT, 2006; PAIVA, 2001; FERREIRA, 2005).

Nos bastidores políticos havia uma disputa para ver quem ocuparia o cargo e o resultado foi a composição da chapa Tancredo Neves (PMDB) e José Sarney (PFL²²), para respectivamente presidente e vice. Personalidades bem familiares à história do regime ditatorial, Tancredo Neves na véspera de tomar posse adoeceu gravemente e faleceu. O ex-senador maranhense, José Sarney, assumiu a presidência e conduziu o país até o fim do regime (*ibid.*).

Nesse momento político o grande problema era a economia. Embora o equilíbrio financeiro não tenha sido atingido, instalando-se uma crise, os outros objetivos do governo de transição foram alcançados: suspensão da censura, legalização do PCB e do PC do B, realização de eleições diretas para governadores em 1986, para escolha dos membros da Assembléia Constituinte em 1987 e homologação da Constituição²³ que regeria o país na Nova República (SCHMIDT, 2006).

É importante lembrar que o Estado foi o protagonista do desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil²⁴. Entretanto, no final da década de 1980 esse mecanismo estatal de intervenção na economia começou a diminuir em virtude de outros direcionamentos políticos (PAIVA, 2001).

A partir das décadas de 1980 e 1990 as preocupações dos gestores públicos em diversos países era: Como garantir as liberdades democráticas e os direitos humanos? Qual o papel do Estado em relação à economia? Como modernizar a economia e manter o emprego? (*ibid.*).

²¹ Partido dos Trabalhadores.

²² Partido da Frente Liberal. Absorveu parte dos dissidentes do PDS, entre eles José Sarney.

²³ Ficou conhecida como Constituição Cidadã por garantir os direitos humanos contra arbitrariedades do Estado; proibir a pena de morte; garantir igualdade de direitos fundamentais entre homens e mulheres; criminalizar o racismo; extinguir a censura; incorporar novos direitos trabalhistas; proporcionar liberdade sindical, novos direitos políticos, eleições em dois turnos, estabelecimento de regras para os mandatos, ampliação dos poderes do Congresso Nacional, reforma agrária e proteção ao índio.

²⁴ O Estado criou empresas nos setores da indústria de base e de infra-estrutura.

Collor foi eleito presidente da república, sua gestão foi marcada pela abertura ao capital estrangeiro, estímulo às importações para aumento da concorrência no mercado nacional, privatizações de empresas estatais, cortes de gastos no Estado com assistência social, e bloqueio de contas poupança de pessoas física e jurídica para fins de empréstimo ao Estado, gerando escândalos e denúncias de corrupção. As arbitrariedades administrativas geraram insatisfações²⁵ de toda ordem, culminando em grandes manifestações populares que tiveram apoio político tanto da oposição quanto da situação, representando o clima de instabilidade política e perda de legitimidade. Para não sofrer o *impeachment*²⁶, Collor renunciou ao cargo. Ainda assim, teve seus direitos políticos cassados durante oito anos, embora posteriormente tenha sido absolvido pelo Supremo Tribunal Federal (COTRIM, 1994; SCHMIDT, 2006).

O vice-presidente Itamar Franco assumiu o cargo. Apesar do pouco tempo para governar, a política econômica de sua gestão apresentou resultados positivos: controle da inflação com a implementação do Plano Real e criação de uma nova moeda²⁷. A crítica que os analistas fazem, é que ele deu continuidade à política de privatização de empresas estatais²⁸ iniciada no governo Collor (*ibid.*).

Cotrim (1994) e Schmidt (2006) comentam que pelo desempenho do Plano Real no governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente da república. FHC deu continuidade ao plano de estabilização econômica, investiu em obras de infra-estrutura, ampliou o mercado consumidor interno por meio da abertura ao capital estrangeiro, vendeu parte do patrimônio público a grupos estrangeiros (o que caracterizou a desnacionalização da economia) e reduziu o investimento na área social. Defendia-se das críticas argumentando que seu governo priorizava as políticas públicas de saúde e educação, consideradas fundamentais para o desenvolvimento de uma nação.

Em meados de sua gestão política, em 1998, a política econômica brasileira sofreu os impactos da crise asiática e a moeda desvalorizou-se. A dívida externa aumentou consideravelmente, alteraram-se as relações comerciais internacionais, caíram as importações e elevaram-se as exportações, mas as taxas de desemprego

²⁵ As medidas econômicas incomodaram as classes política e empresarial, gerando uma desestruturação do sistema econômico.

²⁶ Palavra de origem inglesa que significa afastamento, perda do cargo.

²⁷ A nova moeda foi chamada de Real e vigora até os dias atuais.

²⁸ Foi vendida a particulares, a usina de Volta Redonda, considerada a maior usina de aço do país.

aumentaram e agravaram-se as questões sociais (*ibid.*) O discurso governamental priorizava como política social o Programa Comunidade Solidária, que sofreu muitas críticas dos analistas em virtude da conjuntura política e dos poucos recursos destinados para suas ações (SILVA, 2001).

Durante as gestões de Fernando Collor (1989 – 1992), Itamar Franco (1992 – 1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), verificou-se uma série de medidas neoliberais que representaram um rompimento com os ideais nacionalistas e desenvolvimentistas de outrora (COTRIM, 1994; SCHMIDT, 2006).

Portanto, procuramos fazer o relato de fatos históricos com um olhar especial sobre a esfera pública e a organização do espaço local no Brasil, no período republicano ainda vivenciado. Esses fatos permearam o processo de luta pela ampliação das relações sócio-políticas democráticas e o reconhecimento e ampliação de direitos e condições para o exercício da governança.

Segundo Calame (2004, p. 20):

[...] A governança é o sistema de regulação do ser vivo complexo que constitui uma sociedade humana: o que gere ao mesmo tempo o funcionamento interno e as relações com o mundo externo; que simultaneamente, garante a estabilidade e permite a adaptação. [...] é a capacidade das sociedades humanas para se dotarem de sistemas de representação, de instituições, de regras, de procedimentos, de meios de avaliação, de processos, de corpos sociais capazes de gerir as interdependências de maneira pacífica [...].

Historicamente, como verificamos no texto acima, a sociedade brasileira se ancorou em práticas políticas centralizadoras e em relações sócio-econômicas dependentes, cujos rebatimentos repercutiram diretamente na maneira pela qual os segmentos representativos da sociedade se relacionam com as instâncias político-administrativas do Estado.

Os movimentos sociais brasileiros apresentam uma trajetória bem peculiar e demarcada em duas fases (para efeito didático), conforme evidencia Cardoso (2002) ao analisar a sua trajetória na esfera pública. A primeira fase, da década de 1970 até o começo da de 1980 (em virtude da ditadura militar), contemplou a emergência dos movimentos identificados como instrumentos políticos detentores de um papel específico no processo de abertura política.

A segunda fase, nos primeiros anos da década de 1980, institucionalizou a participação. Não se pode afirmar a configuração de outro tipo de relação entre Sociedade e Estado (período de refluxo dos movimentos sociais). Embora tenha ocorrido no início da redemocratização do país, esse processo ocorreu de forma parcial e fragmentado, mas pode ser considerado embrião de uma nova cultura política.

Na transição entre uma fase e outra, ocorreu um fato político importante, mas que os estudiosos não atentaram para o detalhe que estava implícito no contexto histórico, embora fosse um debate contemporâneo: a politização da esfera privada. As questões cotidianas das carências que atingem segmentos de mulheres, negros, populações pobres era uma questão de cidadania. Hoje o debate teórico deste conceito transcende a luta pela conquista de direitos individuais e vislumbra os direitos coletivos, quando esta é compreendida como: “uma relação entre Estado e a sociedade civil, entre esfera pública e a esfera privada” (*ibid.*, p.90).

Entendendo que o modelo de gestão político-administrativa do Estado vem sendo reorientado, percebemos nas últimas décadas do século XX e início do XXI uma maior participação de segmentos da sociedade civil em instâncias anteriormente reservadas apenas aos gestores públicos.

Nesse passado recente compreendia-se que a elaboração, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas era uma área específica de atuação do Estado. Todavia, foi percebida a partir de processos avaliativos, a baixa eficácia desses modelos. Sendo assim, o governo passou a utilizar uma retórica e a defender a tese do envolvimento e articulação da esfera privada com a esfera pública. Essa co-participação²⁹ foi concebida como sendo uma condição imprescindível à eficiência e eficácia das políticas públicas.

No contexto político e econômico dos anos 80 os movimentos sociais exigiram universalização, transparência administrativa e financeira; já os organismos financiadores internacionais, redimensionamento das políticas sociais racionalizando os gastos públicos (SILVA; ARAÚJO; ARCOVERDE; PINHEIRO, 2004).

Essas mudanças no direcionamento das políticas públicas brasileiras permitiram aos gestores a redefinição da maneira como a “coisa pública” vinha sendo tratada. Favoreceu ainda os processos de tomada de decisões política,

²⁹ Critério dos organismos internacionais para a concessão de financiamentos a políticas públicas.

protagonismo de diferentes atores sociais, ampliação do controle social e superação de práticas políticas que estigmatizaram a gestão de políticas sociais no Brasil.

Essas mudanças implicaram na valorização dos processos de avaliação das políticas públicas, sendo esses entendidos “[...] como ferramenta precípua para o alargamento da esfera pública e da participação da sociedade civil, favorecendo ações caucionadas nos princípios da transparência e da democracia” (*Ibid.*, p. 18).

Nesse estudo a primeira categoria de análise a qual estamos fazendo referência histórica é a esfera pública. A discussão sobre essa categoria está intimamente interligada às formas de participação e objetivos vislumbrados para a definição do modelo de sociedade em cada contexto histórico determinado (CARNEIRO, 2005).

O enredo delineado até o momento enfoca esse espaço em processo permanente de mutação, conforme demandas da expressão política dos segmentos organizados da Sociedade Civil. Trazendo para o centro do debate a estreita ligação existente entre a atuação dos movimentos sociais, processo de luta pela conquista e ampliação de direitos, cidadania e representação democrática.

Nesse sentido, Dagnino (2004) identifica duas dimensões que explicam a emergência de uma nova noção de cidadania. A primeira mostra o *locus* de luta por direitos originando-se nos movimentos sociais e a segunda apresenta a construção, extensão e aprofundamento da democracia.

A partir da análise da autora, identificamos um terceiro elemento relevante para a compreensão de uma nova noção de cidadania na contemporaneidade.

[...] o fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política. Incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, a ampliação do espaço da política, essa é uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática. Nesse sentido, a construção da cidadania aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática (DAGNINO 2004, p.104).

Compreensão essa identificada como ampliação da esfera pública, cujo espaço torna-se arena propícia para as manifestações de natureza pública e

privada, configurando-se assim na materialização de uma nova relação entre Sociedade e Estado.

Experiências como as dos conselhos setoriais e dos orçamentos participativos municipais são consideradas exitosas por se constituírem espaços favoráveis a deliberação, participação sócio-política e ampliação da cidadania por meio do efetivo exercício democrático, atuação semelhante desenvolvida por esses sujeitos nos Fóruns de DLIS, nos municípios de abrangência do PCA.

Esse novo paradigma concebe ainda “a primazia do Estado na condução das políticas públicas, mas considera como elemento indispensável à participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle da sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública” (WANDERLEY; RAICHELLS, 2006, p.1).

Corroborando ainda com esse posicionamento acerca de políticas sociais, construção de caminhos viáveis ao desenvolvimento e fomento ao capital social, Franco (2003) faz uma reflexão sobre a necessidade de construção de novos padrões de relação entre Estado e sociedade exigidos pela complexa realidade social contemporânea.

Franco (2003), em sua análise, transita da década de 1970 a 1990 no âmbito da esfera das políticas estratégicas de Estado para o desenvolvimento, categoriza-as e divide-as analiticamente em três gerações (políticas de intervenção centralizada do Estado, políticas públicas de oferta governamental descentralizada e políticas públicas de parceria entre Estado e sociedade para o investimento no desenvolvimento social) por entender que os modelos são diferenciados conforme racionalidade, lógica e modo de relacionamento com instâncias distintas: Estado, mercado, e sociedade (comunidade).

Conforme esse novo enfoque sobre a relação estabelecida entre Estado e Sociedade, essa, através de seus segmentos representativos, desempenha um papel de protagonista nesse novo modelo de institucionalidade que começa a ser delineado no âmbito da esfera pública.

No debate atual sobre modelo de gestão pública um dos aspectos que adquiriu relevância foi o conceito de descentralização político-administrativa, onde o Local surge enquanto cenário propício ao exercício e efetivação de uma prática participativa favorável à atuação dos sujeitos sociais enquanto protagonistas, sujeitos históricos e detentores de direitos (BOCAYUVA, 2001).

As discussões inerentes a temática remontam a década de 1970 e vêm apontando caminhos ao reordenamento do aparelho estatal quando outros padrões de relação entre Estado e sociedade estão sendo exigidos de forma a atender os anseios de uma política econômica e garantir alguns direitos sociais aos cidadãos.

A crise e o mau gerenciamento das políticas sociais na América Latina comumente são apontados como consequência de uma política centralizadora e da desorganização instalada nos ambientes institucionais. Aspectos também identificados no caso brasileiro, mas que após o período de redemocratização do país, em 1988, surgiu como mecanismo redentor para melhor gerenciamento político-administrativo do Estado, de forma a atender também uma demanda do capital (PAULO NETTO, 1998).

Como o conceito tem interpretações diversas, apesar do debate centrar-se no binômio descentralização - centralização optamos pela análise de Jacobi por fazer uma forte referência ao poder local, sendo esse determinante a uma gestão pública mais eficiente.

Jacobi (2002) apresenta a descentralização enquanto categoria relevante para a compreensão do atual *modus operandi* das políticas públicas e sociais do Estado brasileiro. Dessa forma, também a consideramos relevante para a interpretação das dimensões inerentes ao DLIS, conforme mencionado na parte introdutória desse capítulo.

[...] o termo define uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central. [...] relaciona-se, pois, com a distribuição territorial do poder e implica delegação de autoridade. O grau de poder político que é transferido depende da forma de descentralização: desconcentração, delegação ou devolução. [...] Teoricamente, a descentralização tem como objetivos gerais obter mais democracia, mais eficácia e mais justiça social. Mais especificamente [...] deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governo subnacionais para as funções que lhes são atribuídas e possibilitar o controle social do poder público pela população organizada (JACOBI, 2002, p. 35 - 36).

Emergem da sociedade civil outros valores e atitudes que indicam mudanças rumo à constituição de uma cultura política mais participativa e cidadã. As mudanças ocorrem unilateralmente no mundo, desde as relações com o local, das formas de

organização do espaço público e privado às gestões político-administrativas, interferindo diretamente no modo de ser e agir dos indivíduos, nas suas relações interpessoais e com as organizações, e interlocuções com os poderes públicos.

Essas mudanças se concretizam no nosso cotidiano por meio de reformas nas relações institucionais que são estabelecidas entre os cidadãos, que buscam satisfazer demandas de ordem diversa.

Essa relação entre sociedade civil e Estado permite romper alguns limites e estabelecer desafios na medida em que novas práticas de gestão e representação política são estabelecidas, a exemplo dos espaços híbridos, como é o caso dos Conselhos Setoriais de políticas públicas, práticas de Orçamento Participativo e os diferentes Fóruns. Os denominados espaços híbridos são assim conceituados por terem composição paritária com representantes do Estado e da sociedade civil em igual número. A disputa acontece no campo da correlação de forças, entre as representações de gestores e das demais entidades (CARNEIRO, 2005). Esse desafio apresentado por Jacobi (2002) objetiva aproximar, cada vez mais, o cidadão do processo decisório, o que representa um grande salto qualitativo, fortalecendo uma nova cultura política e neutralizando práticas anacrônicas, incorporando dessa forma outros níveis de poder além do Estado.

Estabelece-se assim uma relação de conhecimento da estrutura estatal, seu funcionamento, limites e co-responsabilização, e novas formas de correlação de força em prol da ampliação do sistema democrático. Embora as iniciativas de descentralização de políticas públicas ocorram em espaços governamentais institucionalizados, eles foram viabilizados e concretizados a partir de uma demanda da sociedade civil. No Brasil ocorreu primeiramente na área da saúde, fato verificado com adoção do modelo de descentralização político-administrativa de gestão do Sistema Único de Saúde - SUS.

As práticas políticas têm que ir além da racionalização dos recursos públicos e da transferência de responsabilidade. Elas têm que habitar os mais diversos espaços institucionais que já estão abertos: fóruns de debate, conselhos, comitês, associações, sindicatos e outros (GOHN, 2003).

Na década de 1980 as discussões políticas sobre o favorecimento de ambientes facilitadores à garantia de direitos, ao controle social e à transparência das ações públicas, tiveram seu ápice após o período de redemocratização política

do país (apresentado no texto constitucional de 1988 como alternativa de superação do discurso e práticas conservadoras).

Dessa forma, situamos o conceito de participação no âmbito do local de vivência e articulamos a discussão a partir da ampliação dessa esfera pública enquanto elemento indispensável à organização do espaço local e constitutivo direto à emergência de outros paradigmas de desenvolvimento. Essa ideia também é compartilhada por Bocayuva (2001, p. 48) quando afirma que

[...] as ações que incidem e comprimem o espaço local, na sua conexão com a dimensão nacional e global, desencadeiam processos de exclusão, subordinação, adaptação e reação, conforme as forças sociais, a organização política e os arranjos socioprodutivos locais. Os modos de organização e os recursos das sociedades, observados dentro do enfoque e das relações sociais, são a ponta de lança para a criação de iniciativas voltadas para a possibilidade de outras vias de desenvolvimento.

O conceito de participação figura nesse trabalho enquanto terceira categoria conceitual relevante, pois conforme Teixeira (2002, p. 30) constitui-se em um:

[...] processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

No Brasil uma nova maneira de atuar na esfera pública foi sendo gestada, apropriada a cada tempo histórico e com seus respectivos efeitos políticos. Inúmeras formas de ações coletivas vêm sendo desenvolvidas nas mais diversas partes do mundo, com intensidade e grau de envolvimento diferenciados, em decorrência de motivos díspares, seja pelo excesso de carências ou de bens materiais, ou ainda porque muitos indivíduos se sentem mais consumidores do que cidadãos.

É na esfera pública que se expressa a possibilidade de surgimento de novas institucionalidades, pois essas se interligam diretamente a novas demandas societárias, suscitando caminhos para uma maior participação da sociedade civil nas

decisões públicas, transparência e controle social, resgatando princípios ético-políticos da democracia. Nesse contexto ressurge a relevância do papel político que a sociedade civil organizada tem a desempenhar na esfera pública: influenciar o Estado e a economia na defesa da manutenção e ampliação de direitos (TEIXIERA, 2002; TELLES, 1994 *apud* TEXEIRA, 2002).

Apresenta-se um cenário de crise do Estado: emergência de categorias locais, operativas e efêmeras; fragmentação da vida social; surgimento de valores totalitários através do poder de manipulação das informações; imperialismo cultural interferindo na instância econômica, mas também formando novas referências culturais, nova ideia de pertencimento e nova sociabilidade (sociedade do consumo-mídia e publicidade); interferência do capital na vida privada e pública determinando e controlando comportamentos através de uma nova ideologia; omissão em relação ao Estado, onde o objetivo é a micro política que se expressa nas reformas pontuais e nas lutas cotidianas da política localizada, colocando em jogo a perspectiva de totalidade dos processos sociais; refluxo das ações coletivas e indecisão quanto à participação em novos espaços institucionais; maior visibilidade de um tipo de ação coletiva, ação cidadã. Nesse contexto evidencia-se o crescimento de outras experiências que tentam a articulação entre movimentos ecológico, de mulheres e de moradia, mediante a criação de redes, fóruns e outros espaços de debate público nas esferas local, regional, nacional e internacional (TEIXIERA, 2002).

Jacobi (2002) afirma que foi nesse contexto de mudanças de direcionamento sócio-político e de redefinição do papel do Estado que as políticas públicas pautadas em práticas participativas foram impulsionadas.

Já Habermas (*apud* CARVALHO, 1999) faz uma crítica radical à sociedade industrial que passou a prevalecer e tenta superá-la com o conceito de razão comunicativa.

Com o crescimento das forças produtivas, as atribuições do Estado foram sendo alteradas e invertidas. O que antes era atribuição e competência do Estado, hoje é determinado pelos grandes conglomerados financeiros e econômicos, submetendo também a ciência e a técnica aos objetivos do capital globalizado, legitimando a dominação.

Em virtude dessa análise Habermas retoma a discussão de questões vitais em torno das quais uma sociedade decide o rumo da sua história. Essas questões, defendidas pela sociedade do consumo, induzem o homem a formas de sentir, agir e

pensar, fundadas no individualismo, no isolamento, na competição, no cálculo e no rendimento (*ibid*).

Para a solução dos problemas da sociedade contemporânea esse autor vislumbra um caminho a ser seguido a fim de que o homem recupere seu papel de sujeito. O caminho seria o resgate de uma racionalidade comunicativa no âmbito da interação social em esferas de decisão que foram penetradas por uma racionalidade instrumental, pelo planejamento estratégico.

A linguagem, através do diálogo em situações de interação social, passa a ser o elemento chave na retomada do processo de humanização do Homem, enquanto sujeito do seu processo histórico (*ibid.*)

As sociedades contemporâneas são permeadas por relações complexas entre o público e o privado, que expressam interesses diversos e contraditórios, grupos de pressão. Então, como construir consensos respaldados na ação de atores sociais em prol do bem comum?

Segundo alguns teóricos, (BOBBIO, 1986; DAHL, 1993; HABERMAS, 1997), é necessário agregar interesses dos indivíduos e grupos sociais, “agentes que façam a ligação entre sociedade civil e sociedade política”, e sobretudo “chegar a um consenso mínimo sobre questões básicas como condições da cidadania, participação, direitos fundamentais, acesso à riqueza, ao poder, ou, pelo menos, em torno de alguns procedimentos básicos” (TEIXEIRA, 2002, p. 48).

Habermas (*apud* CARVALHO, 1999) já percebia que o diferencial no rumo dos processos participativos era inerente à qualidade da participação dos atores, por isso identificava dois tipos: os que falam, emergem do público e tomam parte na definição da esfera pública e os que ocupam uma esfera pública já constituída para usá-la.

Fica visível que no debate teórico a participação aparece de diversas formas, seja como participação política, como ação comunicativa, ou participação cidadã; seja para legitimar a dominação, mediante estratégia de dominação ideológica; seja como uma postura de ação contra-hegemônica; como ação para barganha de espaço político ou para conquista de direitos e exercício da cidadania.

Teixeira (2002), no estudo “O local e o global limites e desafios da participação cidadã”, aponta várias alternativas às formas de participação definidas por Giddens, Franco, Habermas, Friedmann e entende que os pressupostos teóricos apresentados por eles,

contêm toda uma visão heterodoxa e emancipatória da política, depreendendo-se alguns elementos e valores comuns, presentes nas ações desenvolvidas em várias partes do mundo, tais como, a solidariedade, a não-preocupação com a tomada do poder, o respeito à pluralidade e às diferenças, a prática de relações democráticas (TEIXEIRA, 2002, p.26).

Paradoxalmente, o processo de construção de espaços favoráveis a participação foi constituído através de lutas pela ampliação do sufrágio universal e pela conquista de outros direitos na Europa, estendendo-se após muitos anos a alguns países do Terceiro Mundo. Mas desde então o capital já expressava poder, induzindo ao Estado a adoção de medidas protecionistas em seu favor e na intenção de mascarar desequilíbrios provocados pelo excesso de concentração.

Hoje a participação em sistemas democráticos manifesta-se de forma diferente do início do seu processo. Exercita outras lógicas de manifestação como a da solidariedade e da busca de um consenso normativo em relação a questões básicas que potencializam o surgimento de novos tipos de participação, mais ampla e de conteúdo mais contestador. Formou-se uma nova cultura política em que se valorizam a ação coletiva, a construção de identidades, a criação e efetivação de direitos e o enfrentamento dos problemas cotidianos. Imbuída de uma feição política transformadora, essas são características fundamentais para um embate eficiente frente ao tripé estrutural Estado, sociedade e mercado (TEIXEIRA, 2002).

Esses mecanismos foram constituídos ao longo dos anos pelas organizações e movimentos sociais na busca da construção de novas formas de agir, com métodos e procedimentos próprios e auto-análise, isto é, avaliação, reavaliação e correção das distorções das metodologias na busca do alcance das metas estabelecidas. É um procedimento mais flexível e democrático, porém racional e estratégico. Diante da diversidade de interpretações sobre o conceito de participação, o importante é considerar seus limites nos contextos sócio-políticos e institucionais e identificar o relevante potencial de fortalecimento e aprofundamento do sistema democrático.

Neste sentido, concordamos com a perspectiva teórica adotada por Teixeira (2002, p. 26) quando afirma que:

[...] é preciso delimitar o conceito de participação e, para isso, é fundamental considerar o poder político, que não se confunde com

autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações.

O Programa Comunidade Ativa foi lançado nessa perspectiva, inserido no cenário da implantação da reforma política, cujo objetivo era a emergência de um Estado mínimo. Aqui a participação também adquiriu uma significação própria e muitas vezes compreendida como restrita a simples execução de projetos em parceria com o Estado e segmentos da iniciativa privada. Entretanto, Teixeira (2002) concorda que é na arena pública que a participação cidadã adquire seu potencial de maior expressão.

Portanto, devemos atentar aos discursos institucionais que muitas vezes camuflam as intenções de suas ações, apesar das semelhanças nas formulações conceituais sobre a participação dos cidadãos estabelecidas nas diretrizes de programas e projetos no âmbito da gestão pública. Essa situação é apresentada por Dagnino (2004) como uma “confluência perversa”, em virtude da semelhança ideológica contida no conceito de participação nas propostas de participação cidadã e da reforma do Estado. Ambas requerem uma sociedade civil ativa e propositiva e defendem suas propostas a partir de uma retórica, metodologia e operacionalidade institucional que apresentam semelhanças importantes para a análise.

Nesse contexto de redefinição de estratégias e rumos, a esfera privada é solicitada a desempenhar uma maior atuação na esfera pública, passando a investir em políticas sociais focalizadas, voltadas à população em situações de maior vulnerabilidade e risco social e econômico. O Estado e a Sociedade Civil também têm sua esfera de atuação redefinida, assim como explica Simionatto (2005, p. 3):

Para o Banco Mundial a eficiência do Estado é maior quando escuta as opiniões do setor empresarial e da cidadania em geral, considerando que essa forma de participação possibilita atender os grupos minoritários e mais pobres, que dificilmente conseguem interferir nas estruturas mais altas do poder. Sob o discurso da transparência, afirma que a necessidade de processos consultivos, que conferem à sociedade civil, incluindo sindicatos e empresas privadas, a oportunidade de participação e controle das ações governamentais. É nesse sentido que se inscrevem a descentralização e uma concepção de participação centrada no húmus comunitário, o que fortalece as perspectivas localistas que deságuam no individualismo, ou seja, na supremacia do indivíduo sobre a sociedade.

Assim, identificamos a criação e ampliação dos conselhos deliberativos e comitês populares, mecanismos de participação dos segmentos representativos da sociedade civil. Entretanto, Simionatto (2005) chama atenção sobre a forma dessa relação, que no momento atual se expressa a partir do princípio da parceria entre Estado e Sociedade Civil, dando a entender a visão estratégica do Estado quando imprime uma relação de distanciamento dos objetivos de outrora, antes imbuídos de um perfil contestador da ordem e reivindicador de direitos, agora colaborador de um projeto político, social e econômico de uma nação.

1.2 Combate à Pobreza e Desenvolvimento Local – Percurso Histórico

Falar de Desenvolvimento Local no Brasil, impreterivelmente, requer fazer as devidas relações entre o fenômeno da pobreza, que em nosso contexto social se expressa de maneira peculiar, e uma discussão que recupere a historicidade desse processo remontando à gestão de Fernando Henrique Cardoso - FHC.

O fenômeno da pobreza é de origem milenar, mas ao longo dos tempos vem sendo enfrentado de maneira diferenciada, conseqüentemente a concepção dos elementos geradores também. Ora sua gênese é concebida como de ordem individual, ora estrutural, mas o que preocupa são as expressões e proporções que adquiriu no mundo contemporâneo. Esse cenário foi reafirmado por Tânia Bacelar *apud* Jara (1998, p. 3):

Na América Latina, o Brasil é o país que lidera a pobreza urbana, expressando, também, o mais elevado grau de concentração de renda. Os 10% mais ricos, têm quase metade da renda (48%) e os 20% mais pobres, têm apenas 2%. A renda dos 10% mais ricos é quase dez vezes maior que a soma de todos os rendimentos dos brasileiros que vivem abaixo da linha de pobreza, cerca de 30% da população. O Brasil é, também, o segundo país do mundo de maior concentração de terra, 1% dos proprietários são donos de 46% de todas as terras. É possível afirmar que a pobreza, em todas as regiões brasileiras, é proporcionalmente maior no meio rural, apresentando uma forte ligação com o estilo da dinâmica econômica do setor agropecuário.

O Brasil está entre as maiores economias mundiais, um dos maiores produtores de alimentos, é referência técnico-científica no combate a algumas doenças e a técnicas cirúrgicas, mas paradoxalmente a essa realidade, apresentam-se dados que colocam o país no topo da escala de indicadores sociais semelhantes aos de países mais atrasados socialmente. Os altos índices de analfabetismo, mortalidade materno-infantil, fome, violência, péssimas condições sanitárias da população, alta concentração de terra e poder, e o exercício de práticas clientelistas e paternalistas nos mais diversos âmbitos, configuram um modelo de relação de poder existente em nossa sociedade (KLIKSBERG, 1998).

Tradicionalmente, os teóricos conservadores apontam como indicador para as desigualdades de renda e sociais, o aumento do PIB – Produto Interno Bruto e a acumulação de capital, alegando que para haver desenvolvimento social, primeiro tem que haver crescimento econômico.

Emerge na contemporaneidade uma corrente de teóricos que se opõe a essa lógica economicista. Para eles, além da renda outros indicadores devem ser considerados quando relacionamos os níveis de pobreza e desenvolvimento de uma nação, estado, município ou qualquer outra localidade. Necessariamente têm que ser valorizados e considerados conhecimento, riqueza e poder, enquanto elementos favoráveis ao exercício do protagonismo de atores sociais e a construção sustentável de um processo de desenvolvimento social (FRANCO, 2000).

Essa corrente foi fortalecida quando Mahbud ul Haq, com a colaboração do economista citado, Amartya Sen, criou o índice que rompe com o parâmetro de análise anterior, o IDH³⁰.

Fatos de nosso passado recente, quando a economia brasileira apresentou um dos maiores índices de crescimento econômico, indicam que esse crescimento

³⁰ IDH – Índice de Desenvolvimento Humano - Índice estatístico utilizado desde 1990 pelo PNUD a partir de três componentes básicos: economia, longevidade e educação. O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbud ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também considera dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Disponível em: <www.pnud.org.br/idh>. Acesso em: 28 jul. 2006.

foi acompanhado na mesma proporção pela ampliação da concentração de renda e desigualdade social. Diante desse cenário, a pobreza, na década de 90, ocupou uma posição de centralidade no âmbito da agenda política internacional, visto a incapacidade das políticas desenvolvimentistas para resolverem o problema como acreditavam os teóricos, concebido inicialmente como um componente residual de um processo social e econômico evolutivo (MIRANDA; MAGALHÃES: 2001; GUILHON: 2001):

Na passagem de fenômeno “residual” para “estrutural”, a pobreza foi alvo e objeto de estudos e pesquisas, sendo reinterpretada por cientistas, governos, ONGs, bem como por organismos internacionais. A avaliação do fracasso dos programas e projetos de combate à pobreza contribuíram para uma percepção mais compreensiva e abrangente. A interpretação da pobreza como um fenômeno multifacetado, que exige respostas multissetoriais, está na base da formulação de um conjunto de “políticas inovadoras” (entre as quais, certamente, o Dlis, que, apesar da positividade, até não tem tido impacto na alteração da tendência mundial. [...] (*ibid.* p. 105).

Sendo assim, Franco (2000) resgata uma relação que naturalmente é feita quando se aborda a questão da pobreza, que é a vinculação entre crescimento econômico e desenvolvimento social, buscando desconstruir a tese que existe em torno desse binômio. Ele afirmou que não necessariamente a superação das condições de pobreza está intimamente ligada ao aumento da renda.

Contrapondo-se à tese de Franco identificamos em âmbito nacional e internacional a tônica dada ao fenômeno da pobreza: ora como vítima de um sistema global excludente, ora como geradora da degradação do meio ambiente, sendo considerada por alguns responsável pelo entrave ao desenvolvimento das nações, podendo ser identificada uma relação de culpabilização.

Verificamos a ausência de políticas públicas que busquem efetivamente enfrentar as causas geradoras do fenômeno, sendo elaboradas e implantadas estratégias com procedimentos “homeopáticos”, ineficazes e ineficientes face às dimensões do problema na contemporaneidade, nas mais diversas instâncias e escalas espaciais.

Na conjuntura mundial, no período que corresponde ao Pós-Segunda Guerra, surgiu um grande dilema para a humanidade: qual o modelo de sociedade que seria referência para as nações? Questionava-se o modelo de desenvolvimento até então

adotado, baseado no keynesianismo, que tinha como preocupação criar as bases de sustentação do mercado proporcionando altos índices de produtividade, consumo e lucro, o que impulsionaria o desenvolvimento e consequentemente o crescimento econômico (VIEIRA, 2003).

As questões sociais advindas desse período trouxeram para o centro dos debates as vias possíveis de se atingir o progresso e, paralelamente, as condições para melhorar a vida das nações em âmbito mundial. O documento de maior importância, no que se refere à questão do desenvolvimento, é a Carta das Nações Unidas, divulgada em abril de 1945, em São Francisco, durante a criação oficial da Organização das Nações Unidas – ONU. Intensificaram-se assim os debates do conceito e dos meios para se conquistar o desenvolvimento (MARCONI; BICUDO, 2005).

A ONU e os países aliados criaram outros órgãos especiais e programas que tinham por finalidade ajudar os países a tratar os problemas econômicos e sociais de modo a manter o equilíbrio mundial. Dentre esses podemos citar: BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, OMS - Organização Mundial de Saúde, entre outros. Cada um desses tem funções e instrumentos específicos de atuação, mas com uma retórica em comum: melhorar a qualidade de vida das pessoas (*ibid.*).

Entretanto, apesar de todo esse aparato institucional, o debate acerca do desenvolvimento não conseguiu produzir um consenso sobre o modelo mais racional. Ainda hoje existem dilemas que giram em torno de questões relacionadas ao uso irracional dos recursos naturais. Esses questionamentos que surgiram através dos movimentos ambientalistas na década de 1960, vieram alertar a comunidade internacional sobre os riscos da degradação do meio ambiente, o que comprometia o futuro da humanidade (VIEIRA, 2003; DUARTE; WEHRMANN, 2004; RATTNER 2006; CAPORALI, 1997).

Em 1968 a UNESCO realizou a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso e Conservação Racional dos Recursos da Biosfera. Essa Conferência foi realizada em Paris e ficou mais conhecida como Conferência da Biosfera (RATTNER, 2006).

Em 1972 a ONU realizou na Suécia uma Conferência sobre o meio ambiente, intensificando a discussão anterior e abordando um elemento novo, o conceito de um tipo de desenvolvimento que valorizava o conhecimento produzido pelas

populações locais para a gestão de seu meio: gestão racional do meio ambiente. Essa abordagem se contrapõe ao modelo hegemônico até então adotado (*Ibid.*).

Ainda no mesmo ano, Dennis Meadows e os pesquisadores do “Clube de Roma” publicaram um estudo intitulado: Limites do Crescimento, onde pela primeira vez foram discutidos problemas de ordem social, econômica e ambiental em uma instância não-governamental, chamando-se atenção para a sustentabilidade das gerações futuras (embora esse termo ainda não fosse utilizado à época). O estudo apresentou previsões consideradas “catastróficas”, pois concluía que se fossem mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, o limite do planeta seria atingido no máximo em 100 (cem) anos, o que provocaria uma diminuição da população mundial e a capacidade industrial (VIEIRA, 2004; MEADOWS *et al.*, 1981 *apud* BUARQUE 2006).

Como fruto desses debates, em 1973, Maurice Strong lançou o conceito de Ecodesenvolvimento e Ignacy Sachs formulou os princípios de uma nova concepção de desenvolvimento (VIEIRA, 2004; RATTNER, 2006).

Os caminhos do desenvolvimento seriam seis: satisfação das necessidades básicas; solidariedade com as gerações futuras; participação da população envolvida; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; programas de educação (RATTNER, 2006, p. 1).

Dando sequência aos debates, em 1974 a ONU realizou a Conferência sobre o comércio e desenvolvimento em Cocoyoc, no México. Foi publicada uma carta repudiando a utilização do termo Ecodesenvolvimento. Esse documento ficou conhecido como Declaração de Cocoyoc e manifestava a necessidade de reformulação do termo em virtude de interesses das potências econômicas (VIEIRA, 2004).

Necessitava-se de um termo que expressasse uma conotação de aparente neutralidade e que invadisse com mais facilidade o cotidiano das discussões políticas e econômicas. Sendo assim, em 1983 o termo foi substituído definitivamente por Desenvolvimento Sustentável. Isso contribuiu para embasar a

discussão e reorientação das políticas de desenvolvimento e sua relação direta com as questões ambientais (*ibid.*).

Duarte e Wehrmann (2004) apresentam a definição de Desenvolvimento Sustentável que consta no relatório de Brundtland (mais conhecido como Nosso Futuro Comum) como “aquele desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”. Esse documento, publicado em 1983 pela Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, não apresenta críticas à sociedade industrial, mas apresenta a estreita ligação do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos ao crescimento contínuo dos países industrializados, o que constitui a base para a discussão e reorientação das políticas de desenvolvimento em todas as esferas (VIEIRA, 2004).

Em várias regiões brasileiras, no período que compreende da década de 1980 a de 1990, a história registra uma série de iniciativas, todas voltadas à questão do enfrentamento à pobreza, embora tenham denominações e estratégias diferenciadas (“ação local”, “desenvolvimento econômico local”, “agenda 21 local”, entre outros), sob a influência de distintos órgãos, PNUD, Banco do Nordeste, BNDES, Caixa Econômica Federal, Sebrae e de outras entidades, tanto federais, estaduais, municipais e ONGs. A confluência de ideias em prol de um único objetivo favoreceu a formulação e difusão de uma noção de política estratégica que tinha como ponto de partida o local – o DLIS.

No ano de 1992 ocorreram três eventos importantes. O primeiro foi a ICID – Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas. O governo do Ceará solicitou a Fundação Esquel-Brasil a realização de um evento cujas discussões girassem em torno do desenvolvimento sustentável, direcionando o debate para uma abordagem sócio-econômica, contemplando também a dimensão ambiental. Os resultados contribuíram com a elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento regional, o Projeto Áridas e o documento Nordeste: Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável (VIEIRA, 2004).

O segundo evento foi a publicação de dois relatórios do Banco Mundial (1990 e 1992) cujo foco da discussão foi a apresentação do seu objetivo institucional: combater a pobreza através do estímulo ao desenvolvimento das potencialidades dos países subdesenvolvidos (BANCO MUNDIAL, 1990/1992 apud VIEIRA, 2004).

Ainda em 1992 a ONU realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, a RIO 92 ou ECO 92. Foi um marco para a reflexão da questão ambiental e sua relação com o desenvolvimento, registrado no documento oficial da Conferência: Agenda 21. Esse documento delineou estratégias de ação para os países periféricos na direção de um desenvolvimento sustentável, bem como as convenções climáticas e sobre as diversidades biológicas (KRANZ, 2001).

Como percebemos, a grande tônica foi a questão ambiental, que apesar de relevante não tem sido considerada pelos países mais desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos, que se negaram a assinar o protocolo de Kyoto e se omitiram do compromisso de reduzir a emissão de gases poluentes à atmosfera (VIEIRA, 2004).

Em consonância com o debate das instituições internacionais (Banco Mundial, PNUD, BID, FMI, entre outras) e os desdobramentos em âmbito nacional para a efetivação de uma política pública de combate e enfrentamento à pobreza, apresentou-se uma demanda que contemplou também as questões ambientais, culturais, políticas, econômicas e sociais. Os olhares se voltaram para a problemática e assim o Estado foi criando mecanismos para lidar com as questões sociais advindas desse processo excludente, de forma que foram conciliadas exigências do projeto político e ideológico de inspiração liberal. Técnicos e teóricos apresentaram estratégias institucionais de governo cuja pretensão era traduzir a preocupação e “intenção” de enfrentamento, pois desde a década de 1930 as políticas de combate à fome e à pobreza fazem parte da agenda pública brasileira, embora caracterizadas por uma estratégia de articulação frágil e ineficaz pelas dificuldades de alcance aos grupos mais vulneráveis social e economicamente.

Silva (2001) relata que no âmbito do governo FHC, na década de 1990, técnicos idealizadores do PCS, inspirados no Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida – PCFM³¹ idealizado por Betinho e coordenado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar, cujo princípio era a solidariedade³², elegeram como estratégia

³¹ O Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida tinha como objetivo sensibilizar setores do governo e priorizar iniciativas de natureza assistencial, realizando uma ampla mobilização e envolvimento da sociedade por meio de ações com grande repercussão política e social.

³² Conceito chave para compreensão filosófica do novo cidadão, inserido em um contexto de extrema exclusão social. A diretriz é o processo de ajuda mútua e desenvolvimento comum entre incluídos e excluídos, estabelecimento de vínculos pessoais, laços de solidariedade e ideia de pertencimento ao local de vivência (MONTAÑO, 2003).

de enfrentamento da pobreza e da fome no Brasil o Programa Comunidade Solidária – PCS.

A criação do PCS foi oficializada em 1995 pelo Decreto Federal nº 1.366 de 12/1/1995 e posteriormente pelo Decreto – ato s/nº de 7/2/1995 e foi executado até o final da gestão FHC, em 2003. Os critérios de seleção para a escolha dos municípios nortearam-se a partir das áreas que concentravam bolsões de pobreza, IDH baixo e princípios de regionalização (SILVA, 2001).

Burlandy e Labra (2006) apontaram em pesquisas que os critérios técnicos minimizavam a pressão política que os gestores locais (prefeitos) exerciam sobre o gestor do programa (Governo Federal – Secretaria Executiva) e aumentavam a credibilidade. Isso não se confirmava empiricamente, pois havia um atrativo muito grande que era a concessão de contrapartida zero para os municípios do CS espalhados pelo território nacional e a priorização dos projetos e programas, assim como destinação de recursos.

O contexto político apresentava uma demanda para a administração de pressões, conflitos e redução de incertezas, fatores que favoreceram a emergência de uma reconfiguração de arranjos políticos entre instituições públicas e privadas. Representantes estatais e da sociedade civil buscaram influir de maneira organizada nas arenas decisórias e coadjuvar na solução de problemas sociais complexos, via relação de interdependência entre os atores, visando a sustentabilidade (*ibid.*) Essa nova arquitetura institucional buscava demonstrar uma iniciativa governamental inovadora por representar intenção de superar as dificuldades de gerenciamento das políticas públicas dessa natureza.

Inicialmente, o discurso institucional apresentava como objetivo do Programa, de acordo com Silva (2001, p. 72), “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza”.

A estratégia pautou-se em ideias como a descentralização, parceria entre governo e sociedade, integração e foco na perspectiva de enfrentar a questão social de uma nova maneira. Foi concebida como elemento de coordenação e articulação da solidariedade, capaz de mobilizar adesões e apoios generalizados. O governo

imprimiu um caráter sócio-político e econômico, dando maior praticidade ao projeto neoliberal³³ quando propôs o foco nos mais pobres (SILVA, 2001).

O PCS foi concebido como uma estratégia governamental de articulação intersetorial e intergovernamental. A estrutura organizacional era definida a partir de uma Secretaria Executiva e de um Conselho Consultivo, ambos vinculados institucionalmente à Casa Civil da Presidência da República. Foi formulada uma Agenda Básica de programas já existentes e 16 (dezesesseis) que receberam “selo” de prioridade concentravam intervenções nas seguintes áreas: alimentação e nutrição; redução da mortalidade infantil; apoio ao ensino fundamental; apoio à agricultura familiar; desenvolvimento urbano; geração de renda e qualificação profissional. Os programas envolviam ações de diversos ministérios (Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Trabalho, Justiça, Esportes, Fazenda, Planejamento e Agricultura) (SILVA, 2001; FLEURY, 1989; BURLANDY; LABRA, 2006).

A estratégia operacionalizada pelo PCS tinha como princípios o estabelecimento de parcerias, a solidariedade, a descentralização, integração e convergência de ações. O envolvimento de agentes políticos e sociais favoreceria consensos, conforme necessidade de cada assunto específico. A lógica era que a mobilização política, estabelecimento de parcerias pela cooperação mútua, pactuação de acordos, fomento à solidariedade sócio-política e implantação simultânea das ações proporcionariam eficiência e potencializariam resultados (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 2006).

Apesar de não haver uma rede hierárquica nas relações de poder do PCS, o processo de cooperação dava-se de maneira verticalizada, com cada ator tendo responsabilidades e papéis definidos na organização institucional:

- Conselho do Comunidade Solidária³⁴ – organizado sob a forma de um conselho consultivo para propor e opinar sobre ações de combate à fome

³³ O projeto político ideológico do ideário neoliberal segue premissas estabelecidas a partir do Consenso de Washington em 1989. Passaram a funcionar como pré-condições para a concessão de financiamentos e acordos financeiros com organismos internacionais: controle do déficit fiscal pelos Estados com cortes e reestruturação na área de proteção social e nos demais gastos públicos; reforma tributária e administrativa; administração das taxas de juros e de câmbio; abertura comercial e desverticalização produtiva; desestatização através da privatização de empresas do Estado; desregulamentação da economia e flexibilização das leis trabalhistas.

³⁴ Composto por 10 (dez) ministros de Estado, pela Secretária Executiva do Programa (indicada pelo Presidente da República) e por 21 personalidades da Sociedade Civil (Ruth Cardoso, presidente, André Roberto Spitz, Arzemiro Hoffmann, Augusto César Franco, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Hélio de Souza Santos, Herbet José de Souza, Joaquim de Arruda

e à miséria, incentivar a criação de organizações que atuem na área em questão, estimular parcerias e a integração entre as instâncias intergovernamentais (federal, estadual e municipal) de forma a complementar ações já desenvolvidas, e promover campanhas de opinião pública enfocando a importância das responsabilidades compartilhadas;

- Secretaria Executiva – não tinha orçamento, responsabilizava-se pela interlocução entre o Conselho e o Governo. Articulava os atores ministeriais, governos locais e organizações sociais, e secretariava o Conselho do Comunidade Solidária;
- Ministérios setoriais – promoviam alocação de recursos e viabilização das ações prioritárias;
- Interlocutor estadual – promovia articulação política entre governo federal, estadual e municipal, identificação de necessidades de apoio técnico e recursos financeiros, e agilização do processo de liberação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações em âmbito estadual e municipal (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 2006).

Os recursos para financiamento do Programa foram captados em empresas, sindicatos, associações, universidades, igrejas e agências nacionais e internacionais de financiamento e cooperação. Conforme análise da Secretária Executiva do Programa à época e de técnicos do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 2006), durante os primeiros 10 (dez) meses foram investidos em programas o equivalente a R\$ 2,6 bilhões, e posteriormente R\$ 5 bilhões.

É possível visualizarmos no quadro 1 o montante de recursos federais destinados às ações do PCS no ano de 1995, conforme áreas de atuação.

Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão, Dom Luciano Mendes de Almeida, Maria do Carmo Brant, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo, Pedro Moreira Salles, Regina Duarte, Renato Aragão, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Sônia Mirian Draibe (as respectivas representações referem-se à composição inicial, em 1995. Não foram encontrados registros de alterações posteriores (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 2006).

ÁREAS	RECURSOS FINANCEIROS (em R\$ milhões)
1. Redução da Mortalidade Infantil	273
2. Alimentação	805
3. Saneamento e Habitação*	1.159
4. Desenvolvimento Rural	211
5. Geração de Emprego e Renda**	1.520
6. Apoio à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental	680
7. Defesa dos Direitos e Promoção Social da Criança e do Adolescente	426
TOTAL	5.074

Quadro 1: Quadro – Resumo – Alocação de Recursos Segundo Áreas Prioritárias – 1995³⁵

Notas: * Inclui R\$ 1,3 bilhão do FAT já aprovado pelo CODEFAT.

** Inclui R\$ 1,1 bilhão do FGTS já aprovado pelo Conselho Curador do Fundo para beneficiamento de famílias com renda até 3 SM.

Fonte: Peliano, Resende e Beghin (2006).

Tendo em vista a destinação dos recursos do PCS, é possível verificar a manobra governamental para a aplicação racional dos recursos públicos e envolvimento da esfera privada no co-financiamento de ações anteriormente concebidas como de responsabilidade exclusiva do Estado. A simples oferta de uma cesta de programas não imprimia atributo inovador à estratégia utilizada pelo PCS. A cultura da troca de favores ainda estava presente nas relações estabelecidas entre os gestores públicos nos espaços institucionais e os segmentos representativos da sociedade civil, cuja participação não expressava as necessidades identificadas pela atuação cidadã na esfera sócio-política local (município).

Aqui na Paraíba 69 municípios foram contemplados com o PCS, conforme visualizamos na figura 1 (APÊNDICE I). Na primeira seleção, em 1995, foram contemplados 12 municípios (Camalaú, Congo, Desterro, João Pessoa, Livramento, Mamanguape, Passagem, Quixaba, Salgadinho, São João do Tigre, São José dos Cordeiros e São Sebastião do Umbuzeiro). Na segunda, em 1996, o PCS expandiu-se para 44 (Araçagi, Araruna, Areial, Aroeiras, Cachoeira dos Índios, Cacimba de Dentro, Caiçara, Caldas Brandão, Carrapateira, Catingueira, Cuitegi, Emas, Fagundes, Gado Bravo, Gurinhém, Ibiara, Imaculada, Itatuba, Jacaraú, Juru, Lagoa, Mãe D'água, Manaíra, Massaranduba, Mogeiro, Montadas, Natuba, Nova Floresta,

³⁵ Posição de outubro de 1995.

Olho D'água, Pedra Branca, Pilar, Pilões, Pilõezinhos, Salgado de São Félix, Santana de Mangueira, São José da Lagoa Tapada, São José de Caiana, São Sebastião de Lagoa de Roça, Seridó, Serra da Raiz, Serra Grande, Tacima/Campo de Santana, Tavares, Triunfo, Vista Serrana/Desterro de Malta) e 13 em 1997, com o desmembramento de alguns municípios e conseqüente emancipação política (Areia de Baraúnas, Bernardino Batista, Cacimbas, Capim, Cuité de Mamanguape, Curral de Cima, Gado Bravo, Logradouro, Parari, Pedro Régis, Riachão, São José dos Ramos, Zabelê).

Todas as ações do Comunidade Solidária envolviam Programas de cunho emergencial e preventivo às causas de perpetuação da pobreza. Esse paradoxo foi percebido nas análises de teóricos, visto que para se chegar às causas, elementos estruturantes de um sistema político e econômico têm que ser alterados em sua essência, conduta não adotada pelo governo brasileiro no combate à pobreza e exclusão social e econômica (SILVA, 2001; DEMO, 2001; GUILHON, 2001).

Dessa maneira, Silva (2001) sinaliza que o discurso oficial do governo já se encontrava fragilizado em virtude das inúmeras críticas que o PCS vinha recebendo, mas era necessário seguir com as orientações da política neoliberal de estabilização da moeda. Segundo Brasil (1999, p. 3 *apud* SILVA, 2001, p. 15).

[...] as experiências nacionais e internacionais têm mostrado que os problemas sociais não são resolvidos com políticas assistencialistas e compensatórias, consideradas insuficientes para “reverter a perspectiva de melhoria social e de qualidade de vida das populações”, que têm mantido e até reforçado, em alguns casos, bolsões de pobreza.

Como o Programa não conseguiu atingir as metas institucionais previstas (promover um gerenciamento eficiente e um atendimento eficaz de ações governamentais já existentes nos ministérios setoriais de forma a obter uma equidade de resultados), no ano de 1999 o governo brasileiro lançou o Programa Comunidade Ativa³⁶, fruto da reavaliação do alcance das ações do Programa Comunidade Solidária. O objetivo era promover o desenvolvimento social no país combatendo a pobreza através do DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (SOARES, 2002; SILVA, 2001).

³⁶ Para melhor esclarecimento a respeito da proposta metodológica do Programa. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/estr_02/SecExec/comsol.htm>. Acesso em: 20 set 2007.

A partir de uma iniciativa do governo de Goiás em parceria com uma ONG, a Rede ALPA (Ação Local em Alto Paraíso), foi implantada uma experiência de desenvolvimento local que serviu de referência para a elaboração metodológica adotada pelo Programa Comunidade Ativa (FRANCO, 2005b; DE FRANCO, 1999).

No ano de 1997 o conceito de desenvolvimento local já estava sendo abordado, embora ainda não fosse utilizado esse termo, mas sim “Ação Local”. A ÁGORA – Associação para Projetos de Combate à Fome e de Ação Local, e a SID – *Society for Development*, juntamente com parceiros nacionais, realizaram o Ação Local e Modos de Vida Sustentáveis, ou como ficou conhecido: Encontro de Março. Esse evento abordou diversos enfoques do desenvolvimento local e convergências, apontando proposições sobre a articulação de um Fórum Nacional de apoio ao DLIS, o que culminou com o lançamento oficial do Fórum em março de 1998 (*ibid.*).

Os autores Franco (2005) e De Franco (1999) citam que no período de 1996 à 1999 ocorreu uma série de encontros, denominados Rodadas de Interlocução Política, mas apenas três tiveram maior relevância para a questão em análise.

Na 5ª rodada, realizada em agosto de 1997, emergiu o debate sobre o desenvolvimento local como estratégia inovadora de desenvolvimento social. O fruto das discussões girou em torno de um consenso: o desenvolvimento integrado objetivando a sustentabilidade seria uma via possível para potencializar iniciativas de aumento de ocupação e de melhoria de renda.

Em 1998, na 8ª rodada, foi abordada exclusivamente a temática do desenvolvimento local, o que gerou consensos na intenção de conceituar o DLIS e identificar seus principais requisitos além de aprovar várias propostas visando fortalecer e multiplicar as experiências de desenvolvimento local.

Em maio de 1999, na 9ª rodada, foi aprofundado o debate conceitual e metodológico, percebendo-se a necessidade de interação dos esforços já existentes e criação de sinergias entre os diversos programas governamentais e não-governamentais em execução para impulsionar a criação de novas experiências de desenvolvimento local.

Finalmente, em 02 de julho de 1999, foi lançado oficialmente o Programa Comunidade Ativa. Implantado em 157 municípios na experiência piloto, na fase de expansão atendeu aproximadamente 700 municípios em todo o território brasileiro (BRASIL, 1999). Aqui na Paraíba foram contemplados 25 municípios, 5 em sua fase piloto e 20 na expansão.

Araruna, Bananeiras, Cacimba de Dentro, Picuí e Queimadas foram os municípios da fase piloto do Programa. Areial, Aroeiras, Baía da Traição, Bernardino Batista, Boqueirão, Capim, Conde, Esperança, Gurinhém, Itabaiana, Lucena, Manaíra, Nova Floresta, Nova Olinda, Pedro Régis, Pombal, Rio Tinto, São Bentinho, São José dos Ramos e Umbuzeiro, da primeira fase de expansão (ver visualização do mapa, na figura 2 (APÊNDICE II).

Diante do debate sobre as vias eficazes para se enfrentar o problema e seus desdobramentos, Pochmann apontou que o seu ciclo estrutural só poderia ser efetivamente rompido se um sistema único de gestão fosse constituído, com ações descentralizadas, intersectorializadas, articuladas e integradas, possibilitando que o país viesse a “seguir uma nova rota de inclusão” (POCHMANN, 2003, p. 82-83).

Na seção seguinte procuramos mostrar as transformações sócio-políticas e econômicas ocorridas no mundo moderno, cujas bases de sustentação e modo de organização do Estado-nação foram afetadas, nos levando a discutir conexões e compreensões acerca de qual a relação existente entre o global e o local: O que vem a ser o local? Que papel temos a desempenhar nesse local? Como nos reconhecemos nele? E o que vem a ser desenvolvimento local?

1.3 O Local: marco referencial

Desde as últimas décadas do século XX estamos sendo expectadores de intensas transformações no sistema capitalista no âmbito dos Estados Nacionais. A busca por novos modelos de desenvolvimento, atrelados a projetos de inserção na nova ordem capitalista, se evidencia. Mesmo assim, ainda se discute qual o modelo mais adequado para se seguir.

Segundo Zapata *et al.*, (2001, p.115) “conforme as transformações verificadas na estrutura do capital, alteram-se conseqüentemente as estruturas produtivas, as relações técnicas e sociais de produção e os padrões institucionais”.

A sociedade gera novas configurações sociais e se estrutura a partir de novas demandas (geradas pelo mercado) cujos aspectos são multidimensionais, abrangem o social, o político, o econômico, o cultural e o institucional exigindo respostas para

efetivação e integração em processos dinâmicos de desenvolvimento (ZAPATA *et al.*, 2001).

Verifica-se que desde o século XIX a referência para se atingir o desenvolvimento pleno das nações vem sendo o modelo das sociedades capitalistas avançadas. Historicamente esse sistema tem deixado marcas profundas, como o acentuamento das condições de pobreza e exclusão social, o aumento da concentração da renda, degradação ambiental, decadência urbana e rural, e a dicotomia da imagem dos setores público e privado (LAURELL 1997; SIMIONATTO, 1999; RAICHELIS, 1998, 2002).

É em meio a esse debate teórico sobre os efeitos dessas metamorfoses sofridas pelo capital, que a articulação entre o global e o local vem sendo estabelecida. Articulação dotada de princípios economicistas e contraditórios, pois buscam estruturar-se a partir de relações desiguais, onde as relações de poder vão sendo rearticuladas nas mais diversas escalas espaciais (CALAME, 2004; SANTOS, 2000).

O debate teórico contemporâneo sobre desenvolvimento refletiu uma preocupação generalizada em face dessas mudanças econômicas, sociais, políticas, tecno-científicas e ambientais. Estabeleceu-se como parâmetro de análise a conjuntura que emergiu desse contexto de mudanças de ordem global e os desafios que precisam ser superados em outras esferas espaciais.

O padrão de acumulação fordista foi substituído pelo de acumulação flexível de produção. As transformações e modificações necessárias que ocorreram não acompanharam as demandas societárias geradas e agravadas por esse processo. As exigências de adequações emergiram em um momento em que ainda não se havia alcançado “patamares mínimos de igualdade civil e social” (TELLES, 2004, p. 96). Portanto, a autora e outros teóricos (LAURELL, *apud* MONTAÑO, 2003) afirmaram que esse processo se consolidou por meio da restrição de garantias legais já adquiridas e negação do caráter público. Esses aspectos comprometiam o potencial do “capital humano, social e natural” e a sustentabilidade do processo de desenvolvimento³⁷ (FRANCO, 2000).

³⁷ Nesse estudo o parâmetro de análise para o conceito de desenvolvimento é o concebido por Franco, que compreende a importância das “dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica, que mantêm umas em relação às outras, relativo grau de autonomia. Todas essas dimensões comparecem no processo de desenvolvimento, em conjunto, determinando-o ou, em particular, condicionando-o” (2000, p. 30).

Montaño (2003) compartilha da ideia apresentada por Telles e a complementa afirmando que as demandas geradas pela “nova questão social” estão sendo transferidas e absorvidas pela esfera privada enquanto o Estado se desresponsabiliza de tais intervenções, reorientando significativamente o foco das “políticas sociais estatais”.

O fordismo incentivava um crescimento econômico ancorado na infinitude das fontes de recursos naturais, geração de riqueza de maneira intensiva (padronização, produção em grande escala e consumo de massa) e intervencionismo estatal, para garantir a reprodução da mão-de-obra e do capital. As áreas tecnológicas e organizacionais expandiram-se e reestruturaram-se imprimindo mudanças significativas “nos padrões de competitividade entre as nações e regiões e nas relações entre a economia e a natureza” (BUARQUE, 2006, p.19).

Não pretendemos aprofundar as questões inerentes a globalização, mas para abordarmos a questão do desenvolvimento local nos dias de hoje, é necessário nos apropriarmos do debate teórico sobre o Local enquanto espaço de referência para a análise de novas formas de organização social que vêm sendo estabelecidas e ressignificadas no contexto de articulações globais.

As sociedades modernas, segundo Castells (1999), na busca por desenvolvimento, passam a se estruturar cada vez mais a partir de processos de articulação global. Contrapondo-se a esta dimensão, o local aparece como espaço de resistência onde os sujeitos sociais vicejam uma possibilidade concreta de reconstrução da identidade perdida, a partir do auto-reconhecimento e da auto-gestão.

O papel que devemos desempenhar no Local e como nos reconhecemos nele são questões tratadas por Castells (1999). O autor enfoca que o território local é o espaço de realização de um novo paradigma de ação social e eleva a participação dos sujeitos sociais, os processos de tomada de decisões nas políticas públicas no município e os processos de construção da cidadania ativa a categorias relevantes nos processos de construção de identidade, induzindo a novas formas de transformação social. Esses aspectos podem ser identificados em âmbito nacional por meio das experiências do orçamento participativo, conselhos deliberativos, fóruns de debate e outras instâncias participativas cujas estratégias de atuação e intervenção buscam resgatar e/ou construir espaços favoráveis às exigências

políticas contemporâneas, articulação intersetorial, controle social, transparência pública, negociação e consenso em torno de causas de interesse coletivo.

Vale ressaltar aqui a conceituação de desenvolvimento local de Bocayuva, utilizada nesse trabalho como uma das categorias relevantes para a compreensão do processo de organização do espaço local e adoção de políticas públicas que estabelecem como diretriz a articulação entre as esferas pública e privada para alcançarem resultados mais efetivos nos projetos de desenvolvimento executados. Portanto, concordamos com ele quando afirma que:

O desenvolvimento local aparece como uma problemática atravessada pela linha divisória entre subordinação e resistência. As várias ecologias urbanas, compreendidas enquanto complexidades socioespaciais, permitem pensarmos a construção de um eixo de análise para definir outras estratégias de construção de regiões organizadas a partir dos interesses dos de baixo, nas diferentes sociedades periféricas e semiperiféricas. [...] A formalização e a institucionalização de projetos de desenvolvimento local são apenas uns dos aspectos dessa revalorização da reflexão sobre o poder produtivo e reprodutivo, que resulta do manejo do território como objeto de construção de novas estratégias de desenvolvimento (BOCAYUVA, 2001, p. 56).

Com pretensão de discutir as questões contemporâneas que permeiam o debate sobre políticas públicas de desenvolvimento local, conexões de saberes têm sido estabelecidas a partir de um panorama teórico mundial. As relações que justificam as experiências de referência global, como às do republicanismo cívico dos Estados-cidade italiano, e as implantadas em âmbito nacional, cujas ações repercutem no Local, serviram de referência para esse estudo.

O registro das primeiras ideias sobre o desenvolvimento local é apontado por Zapata (2001) no estudo de Marshall, Princípios de Economia, onde ele já identificava formas alternativas de organização de empresas. Principalmente as pequenas, caso se organizassem conforme afinidade de atividades, baixariam custos de produção e potencializariam o desejado desenvolvimento econômico.

Hirst (1998) em sua análise sobre a capacidade de governabilidade do Estado-nação estabelece o panorama sócio-político e econômico do mundo moderno considerando as mudanças ocorridas em ordem mundial. Tais mudanças rebateram em outras esferas de atuação, exigindo uma nova feição do modelo de

gestão, atribuições do Estado e a conquista da legitimidade no espaço territorial local e suas devidas articulações com o global.

A Guerra Fria entre as superpotências econômicas chegou ao fim, os mercados foram desregulamentados, o modelo econômico de base keynesiana desestruturou-se e entrou em decadência. Uma nova forma de organização política e econômica emergiu no cenário mundial como consequência da intensificação do processo de globalização ou internacionalização da economia, volatilização do capital, flexibilização dos métodos de produção, reestruturação da força de trabalho e fragilização das organizações do trabalho coletivo.

Frente aos aspectos apontados emergiu um debate econômico e político sobre o processo de desregulamentação da economia, no que diz respeito ao espaço de atuação do Estado e desafios contemporâneos.

Na opinião de Ohmal (1990; 1993) e Reich (1992) *apud* Hirst (1999, p.272), “os Estados-nação tornam-se as autoridades locais do sistema global”. Nessa ótica, há uma drástica redução da área de atuação do Estado, perde-se a independência e o sentido da política nacional de outrora. A atenção é voltada para áreas que favorecem iniciativas de livre comércio, criando condições estruturais favoráveis a expansão do capital que adquire novas feições. O mercado é concebido como auto-regulável, sendo incompatível com interferências de políticas públicas de qualquer natureza e a eficiência do Estado se dá à medida que ele cumpre o atendimento da demanda de serviços públicos em âmbito local.

Quanto a essa posição liberal, considerada radical, sobre o perfil da economia global apresentada, Hirst (1999) discorda defendendo a tese da internacionalização da economia. A partir desse contexto as políticas nacionais continuam sendo essenciais e o Estado-nação provedor da governabilidade econômica necessária. Para isso, organismos³⁸ estabelecem objetivos comuns em prol de uma estabilidade internacional que interessa a todos. Essa argumentação se contrapõe à primeira tese apresentada que coloca a política em nível secundário.

O sistema de poder fica mais complexo, o Estado-nação começa a desempenhar um novo papel e o território e a população adquirem papéis relevantes nesse contexto de relações internacionais, nacionais, regionais e locais, onde outras lógicas passam a ser exigidas para a manutenção da legitimidade: participação, co-

³⁸ Estados membros do G3, agências de regulação internacional - OMC, blocos econômicos - União Européia e NAFTA, políticas de nível nacional, e de nível regional.

responsabilidade, interdependência, cooperação e solidariedade. Surge assim o Estado cumpridor da lei e mediador de conflitos para o estabelecimento da coesão social, política e econômica. Caracteriza-se o cenário propício para o trato das questões ambientais e dos direitos humanos, visto que essas temáticas contemplam objetivos comuns a toda humanidade e favorecem o respeito ao pluralismo cultural (HIRST, 1999).

Nesta perspectiva, Gohn e Doimo (1995 *apud* TEXEIRA, 2002) concordam com a opinião de Hirst (1999). Complementam a análise afirmando que na década de 1990 as organizações sociais perderam a influência na vida coletiva e, paralelamente, outros movimentos formadores de opinião foram estabelecidos. O Estado e a política entraram em descrédito. Por outro lado, adquiriram relevância questões como as liberdades individuais; o movimento ecológico; de minorias como mulheres, negros e gays; entre outros.

Areladas ao cenário de crise do Estado emergem outras duas tendências de ação coletiva, ligadas diretamente aos movimentos sociais: o surgimento crescente das ONG's e as políticas de parcerias implantadas pelo poder público, principalmente na esfera do poder local (BUARQUE, 2006). É neste âmbito que o desenvolvimento local se insere como uma nova tendência de política pública ativa de desenvolvimento sócio-econômico³⁹ na atualidade.

O Estado e o planejamento adquirem uma nova feição e tornam-se imprescindíveis à construção de modelos de sociedades que preservem bases sustentáveis de desenvolvimento, ancoradas em cinco dimensões: ambiental, econômica, política, social e cultural, desvendando vantagens competitivas locais (BUARQUE, 2006).

Na literatura científica, em variadas e diversificadas correntes de estudos, a relevância do território local emerge conforme área específica e foco de interesse: economia de negócios, competitividade nos negócios (PORTER, 1998); desenvolvimento regional, redução de desequilíbrios regionais (SCOTT, 1996); inovação tecnológica, eficiência na ação governamental (BRACYK; COOKE; HEIDEMEIDR, 1998); e ciência política, avanço no processo de democratização Locke (1994) (*apud* ZAPATA *et al.*, 2001). Silveira (2001, p. 32) complementa:

³⁹ Estas políticas públicas são compreendidas nesse contexto como estratégia de combate ou redução da pobreza.

A despeito da diversidade, há elementos que, em maior ou menor grau, estão presentes nas formulações e iniciativas em torno do desenvolvimento local. Pode-se destacar: a ênfase na cooperação emancipadora e na aprendizagem (formação de capital social e humano); o foco nos microempreendimentos e seus suportes (microcrédito, capacitação, integração a cadeias produtivas); a gestação de novos arranjos socioprodutivos ancorados no território; a articulação intersetorial de políticas públicas; a constituição de esferas decisórias com participação direta de atores sociais e, mais amplamente, a perspectiva do protagonismo local.

Atualmente, na perspectiva da ampliação do espaço democrático, as ações de caráter público atribuem ao território uma significação dotada de relevância. Esse passa a ser concebido como sujeito integrante de uma ampla rede de relações e reconhece necessidades de uma coletividade, assim como exige um tipo de participação e atuação desses atores que interagem em um mesmo contexto social, político, econômico e cultural (GUERRA, 2002).

A origem do paradigma do desenvolvimento endógeno remonta às décadas de 1980 e 1990 a partir de duas linhas de investigação:

[...] uma de caráter teórico, que buscava uma noção de desenvolvimento que permitisse a intervenção do Estado em regiões mais atrasadas (presente em autores como Stöhr, Friedman e Douglas); e outra vertente, de caráter empírico, que interpretava os processos de desenvolvimento industrial em regiões do sul da Europa, Espanha e Itália (BECATTINI, 1997; BARQUERO, 1999, *apud* ZAPATA *et al.*, 2001, p. 115).

Entretanto, a corrente teórica que atribuiu ao desenvolvimento local um campo de práticas transformadoras, não foi um consenso. Alguns teóricos atribuem a essas iniciativas um discurso frágil, ingênuo e funcional, não constituindo um projeto hegemônico nacional de desenvolvimento, face à manutenção do ritmo das dinâmicas estruturais em andamento na contemporaneidade (SILVEIRA, 2001).

Outros autores concebem que em contextos locais as ações de planejamento estratégico compartilhado, diante da necessidade de organização do território, surgem como novo mecanismo de enfrentamento às dinâmicas complexas e plurais (GUERRA, 2002). Essa concepção soma-se à de Silveira, quando afirma que:

A idéia de desenvolvimento local ganha substância quando associada à hipótese de que as dinâmicas geradoras de

desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas pelo alto, ou substituídas por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares. Na reconstrução de identidades e vínculos, na gestação de novas esferas públicas e configurações socioprodutivas, a emersão do local se configura como veio necessário de transformação social (2001, p. 31).

O binômio global-local passa a exigir desse contexto de mudanças de paradigmas, respostas para os desafios e perspectivas contemporâneas no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento local.

Calame (2004) aponta indícios para a crise do modelo imposto pelo Consenso de Washington que resultou no empobrecimento de grande parte da população dos países que seguiram rigorosamente às orientações, embora os organismos internacionais tenham tentado neutralizar o debate apontando soluções paliativas aos problemas.

Sendo assim, em meio à problemática da governabilidade emergem discussões sobre as “necessidades de redefinição das relações público-privado, das relações Estado-Sociedade Civil” (CALAME, 2004, p. 14). O conceito de governabilidade é requalificado como “um *modus operandi* de exercer o governo para realizar um projeto político” (*Ibid.*, p. 15), respaldado em princípios de uma ética humanista, pluralista e solidária, inerente a um projeto que preze por uma participação cidadã nos processos decisórios e controle social sobre as políticas públicas (CALAME, 2004).

As mudanças ocorridas na contemporaneidade aproximam cada vez mais esferas que eram concebidas como opostas e distantes: o global e o local. A partir dessa aproximação se acentua a necessidade do estabelecimento de relações de interdependência, seja entre os seres humanos, entre as sociedades ou entre a humanidade e a biosfera, para que as demandas complexas sejam supridas mantendo o equilíbrio necessário à sobrevivência desses sistemas (CALAME, 2004).

Com base nessa necessidade da governança Calame (2004) estabelece 10 princípios fundamentais para a mudança de direção na gestão pública:

- Territorialidade e subsidiariedade ativa;
- Pluralidade interplanetária;
- Economia determinada pelo local;
- Ética da responsabilidade;

- Participação cidadã;
- Organização dos sistemas de cooperação e as sinergias entre atores de naturezas diversas;
- Concepção de dispositivos coerentes com os objetivos perseguidos (institucionais);
- Controle dos fluxos de troca das sociedades entre si e com a biosfera;
- Gerenciamento do tempo e projeção evolutiva para o futuro;
- Transposição da legalidade à legitimidade.

Seguindo essa linha de análise, começamos a perceber a relação existente entre global e local; desenvolvimento econômico e social; democracia, participação sócio-política e cidadania. Essas relações estão sendo estabelecidas num mundo de polarizações, onde o poder econômico das grandes potências vem prevalecendo e ditando o modelo a ser seguido.

Santos (2000) enfoca que paralelo à evolução do processo técnico-científico, os Estados Nacionais desempenharam um papel fundamental na construção de Sociedades que preservassem espaços democráticos através de relações de responsabilização (indivíduo e coletividade), em prol de um Estado de direitos e um Estado social que favorecessem a efetivação de uma cidadania plena. Esse fato foi interrompido pela eclosão do processo de globalização⁴⁰, sua dimensão e pretensões, às quais se contrapõem o que o autor denomina de noção de solidariedade. Põem-se em xeque os princípios éticos e morais defendidos pelos Estados Nacionais, prevalecendo os interesses econômicos e financeiros das Nações.

Nesse sentido Vieira (2003 *apud* GOULART; VIEIRA; CARVALHO, 2005, p. 70) concebe que:

O local está sujeito à lógica exógena, predominantemente econômica, amplamente favorecida pelas novas tecnologias de informação e comunicação e pelas estratégias de estabelecimento de um sistema político mundial dominado pelas grandes potências econômicas e militares.

⁴⁰ Nesse processo perdem-se de vista os meios para se chegar aos fins, cujas consequências imprevisíveis começam a comprometer o funcionamento do sistema.

Já Franco (2000, p. 27) dá ao conceito de local “a conotação de alvo socioterritorial das ações e passa, assim, a ser retrodefinido no âmbito de um processo de desenvolvimento em curso, em geral quando esse processo é pensado, planejado, promovido ou induzido”.

Segundo Franco (2000), para se atingir o estágio de desenvolvimento desejado, é preciso investir em vários tipos de capitais: renda, capital humano, social, empresarial e natural; ou seja, no conhecimento, na criatividade, na organização de uma sociedade, na propriedade privada e na riqueza; além de conservar dinamicamente as condições ambientais e físico-territoriais herdadas. Por isso ele compreende que não basta apenas ampliar o acesso das pessoas à renda. De acordo com essa visão, desenvolvimento é um círculo virtuoso de variáveis com o funcionamento orgânico, integrado e interdependente. Mas essas condições por si só não bastam, a população necessita de acesso à riqueza, ao conhecimento e ao poder, para que esse ciclo virtuoso proporcione de maneira integrada o desenvolvimento humano e social sustentável.

Dessa forma, Franco (2000) estabelece o local como cenário principal para que o desenvolvimento seja induzido a partir de uma estratégia que questione o modelo atual, sob o ponto de vista da sustentabilidade. Constitui-se assim, espaço para o exercício de novas formas de solidariedade e parceria fundadas em novas territorialidades frente às exigências colocadas por problemas de âmbito global.

Seguindo essa lógica o princípio da competitividade entre localidades toma fôlego, respaldado pelas regras do mercado. De acordo com Diniz (2001) o discurso acadêmico contemporâneo traz para o centro do debate a análise de práticas políticas de ação local. O objetivo é conciliar uma construção conceitual que redefina o ambiente do local como *locus* da vida econômica e social dotado de aspectos peculiares, pois é no local onde as pessoas habitam, interagem entre si, produzem e reproduzem relações (sociais, econômicas, culturais e políticas).

Nessa mesma perspectiva Gohn recupera a discussão apresentada por Pateman sobre os estudos de J. S. Mill e Cole (PATEMAN; COLE *apud* GOHN, 2003). O primeiro atribui ao local uma relevância especial por considerar que é nesse nível que o cidadão aprende a se autogovernar e assimila a democracia. Para ele, democracia está intimamente ligada à vivência de práticas participativas dos indivíduos enquanto processo de aprendizado a partir do local. O segundo endossa a opinião anterior, mas acrescenta a importância da institucionalização da estrutura

política, incentivando o desenvolvimento dos processos participativos da comuna local à nacional, passando pelo regional.

Segundo Pateman e Cole (*apud* GOHN, 2003) a compreensão ampliada da lógica adotada por esses estudiosos é de que esse exercício no espaço de vivência possibilitaria uma melhor preparação para a tomada de decisões de alcance nacional, assim como serviria para avaliar criticamente decisões tomadas por representantes políticos nacionais, que repercutem diretamente em suas vidas e no meio que os cerca.

Intrínseco a essa abordagem conceitual surge um elemento de caráter relevante para o estudo sobre o DLIS: o processo de inovação. Na intenção de descobrir vocações e potencialidades inerentes ao local, a inovação é tida como peça chave para o processo de desenvolvimento local.

No Brasil, os organismos que trabalham com planejamento regional, a exemplo da SUDENE, sempre vislumbraram nos projetos de industrialização alternativa viável para a conquista do crescimento econômico, perspectiva dissociada de envolvimento e participação comunitária.

As peculiaridades inerentes à nossa realidade são verificadas através da grande concentração de terra, riqueza, renda e poder, herdados do período colonial (relação baseada na exploração e dependência política e econômica), que se mantêm até os dias atuais. Junta-se a isso o agravamento das condições de pobreza e exclusão social, acentuado pela adoção do modelo político-ideológico neoliberal⁴¹.

Paulo Netto (2000), Singer (2000), Soares (2002) e Montañó (2003) em seus respectivos estudos, ao analisarem o comportamento da sociedade nas últimas décadas do século XX evidenciam que o governo brasileiro seguiu rigorosamente o modelo neoliberal. Segundo eles, as consequências foram: enfraquecimento do Estado, renúncia à soberania nacional, desmantelamento da máquina administrativa estatal, efetivação de programas de privatização de empresas gestoras de bens e serviços essenciais, aumento das taxas de desemprego (em função dos reflexos da revolução tecnológica e informacional), diminuição do poder aquisitivo dos cidadãos e fusão de grandes empresas para competirem no chamado mercado global.

⁴¹ Ver: Laurell (1997); Simionatto (1999); Raichelis (1998); Soares (2002).

A ideia de que o neoliberalismo é incapaz de cumprir sua promessa de liberdade e igualdade no mercado é defendida por Toledo (1997, p. 84):

[...] primeiro, porque as grandes corporações do capital se fortaleceram e a suposta igualdade econômica se transformou em caricatura. Segundo, porque a dispersão e perda de identidade de sujeitos sociais, o “salve-se quem puder”, não elimina por si a existência de classes sociais e o surgimento já anunciado de novos sujeitos com novas identidades pós-neoliberais que se têm mostrado cautelosos frente aos novos conflitos que a sociedade da polarização vem gerando. Entre os setores dominantes ouvem-se as vozes que clamam por uma atenuação dos ajustes frente às explosões sociais [...].

A evolução histórica do capitalismo no Brasil evidencia que também aqui essa promessa neoliberal não foi cumprida, quando verificamos o descompasso entre o desempenho social e os indicadores econômicos.

Paralelo a esses posicionamentos visões críticas ganham espaço e endossam as posições anteriores quando:

Argumentam que os estudos sobre desenvolvimento local devem prestar mais atenção às políticas do local, isto é, para a produção e representação hegemônica e a capacidade contra-hegemônica da mobilização coletiva. Concluem afirmando que essas políticas não podem ser confinadas no nível local. É necessário transgredir analiticamente as fronteiras entre as escalas local, nacional e global. Esse construto requer, então, um sentido global do local mais do que a conceitualização do local como comunidade autônoma (GOULART *et. al.*, 2005, p. 52).

Oliveira (2001) ressalta a relevância de duas dimensões, história e cidadania, que devem ser associadas à noção de desenvolvimento local, além do conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida. Além disso, apresenta como grande desafio a compreensão da complexidade da sociedade moderna, opinião que complementa o argumento anterior e dá ênfase à importância dos movimentos de organização social de forma que o aspecto político prevaleça nesse processo de construção de novas dimensões contra-hegemônicas no espaço local, caso contrário, passa-se a buscar o idêntico, o mesmo.

Em consonância com as posições teóricas de vertente contra-hegemônicas apresentadas, Furtado (1992), na fase contemporânea de sua obra, refletindo sobre

as condições de sustentabilidade dos recursos naturais e da própria espécie humana face ao modelo de desenvolvimento que vem sendo implantado e do processo de globalização econômica desencadeado mundialmente, aponta um desafio político para as sociedades no século XXI:

- Abdicar de modelos de desenvolvimento pré-fabricados a partir de outros contextos e realidades sócio, política e econômica;
- Buscar ou resgatar identidades próprias de cada localidade;
- Envolver a sociedade civil organizada em projetos que fomentem sentimentos de cooperação, solidariedade e responsabilidade compartilhada;
- Reconhecer o espaço plural de atuação;
- Fomentar a busca por objetivos comuns em prol da felicidade e da liberdade humana.

Dentro desse novo enfoque teórico, a cidade, as instâncias micro, as pequenas comunidades, são enfocadas como *locus* privilegiados para criar novas regras do jogo estratégico para o espaço público. Uma nova forma de direcionar recursos e lidar com as instituições públicas está sendo gestada. Paralelo às abordagens de tendência economicista do local emerge outra vertente que se estabelece no mundo contemporâneo: as políticas de desenvolvimento local respaldadas em um desenvolvimento humano e social, que na literatura vem sendo definida como:

[...] um processo endógeno de mudanças, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser considerado sustentável, o desenvolvimento deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local [...] (BUARQUE, 2006, p. 25).

Sendo assim, compreende-se que falar em Local e em Desenvolvimento Local é fazer referência a paradigmas de desenvolvimento de uma sociedade, de

participação sócio-política e da atuação de atores que contribuem significativamente na condução de um processo histórico que está sempre em construção e que são permanentes elementos constitutivos do capital social local, com seus respectivos rebatimentos em âmbito global.

CAPÍTULO 2: O PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA E A IMPLANTAÇÃO DA METODOLOGIA DO DLIS NO ESTADO DA PARAÍBA

Esse capítulo enfoca princípios que constam nos documentos que nortearam a implantação do Programa Comunidade Ativa e outras análises, para que possamos verificar o alcance político, social e econômico e os devidos rebatimentos nos contextos cultural e ambiental no espaço de intervenção alvo da estratégia do DLIS, no Estado da Paraíba.

Para tanto, em sua primeira seção serão abordadas questões inerentes à concepção, estrutura, abrangência, suporte financeiro e interfaces do Programa, favorecendo a interlocução com alguns teóricos a partir de uma análise crítica frente ao cenário de mudanças globais que repercutem nas diversas instâncias espaciais.

Em sua segunda seção a metodologia de indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável será apresentada para compreendermos o enfoque inovador ou conservador contido nesse paradigma da política de desenvolvimento apresentado e defendido pelo Governo Federal e agências internacionais como redentor do processo de organização comunitária, via participação cidadã no contexto sócio-político de pequenas localidades.

2.1 Programa Comunidade Ativa: discurso oficial do governo e outras análises

O Programa Comunidade Ativa foi materializado em 1999, para promover o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável em municípios brasileiros com população inferior a 50 mil habitantes e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) abaixo do índice regional de 0,5 (BRASIL, 2002).

Com o lançamento do PCA o PCS não deixou de existir, sua estrutura e modo de organização institucional permaneceram.

A pretensão do governo com o PCA era transcender os modelos de desenvolvimento adotados até então, centrados em princípios tradicionais na perspectiva do crescimento econômico sem distribuição de renda e adoção de

políticas compensatórias. O enfoque do modelo centrado no desenvolvimento social começou a ser considerado enquanto alternativa para uma gestão eficiente das políticas públicas de combate à pobreza e a exclusão social, a racionalização na aplicação e gasto dos recursos públicos, transparência e controle social (SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2000).

Buscou-se romper com o modelo verticalizado e burocrático de planejamento econômico e social. Todavia, a preocupação do governo voltava-se para a possibilidade do estabelecimento de parcerias entre instâncias governamentais, entes privados e sociedade civil, na intenção de constituir ambientes favoráveis ao protagonismo de sujeitos sociais capazes de planejar e operacionalizar ações que promovessem a autogestão de processos de desenvolvimento e autonomia dos mesmos, potencializando competências e vocações econômicas, ou seja, melhor instrumentalizar o capital social de pequenas localidades, via acesso ao conhecimento e participação social orgânica (FRANCO, 1999).

A crítica que se faz sobre a proposta de agenda da reforma do Estado é que apesar das “boas intenções” para a organização dos sistemas de proteção social brasileiro, não aconteceria uma reforma, mas um “rompimento” com a estrutura anterior, considerada ineficiente, inequitativa e “viciada” politicamente. O Estado pôs em andamento a execução de uma estratégia que adota privatização, desregulamentação e desconcentração como medidas para tornar o sistema mais eficiente (LAURELL, *apud* MONTAÑO, 2003). Sendo essa concebida por Fleury (1989. p.31) como “uma contra-reforma em relação aos princípios constitucionais de garantia estatal de direitos sociais universais, descentralização e controle social das políticas públicas”.

O peso político da participação da sociedade civil nesse contexto tem que ser percebido criticamente, portanto observa-se a perda desses significados intrínsecos aos espaços de debate democrático, onde o processo de tomada de decisão sobre os direcionamentos da coisa pública era deliberado. As relações de parceria defendidas pelos “reformadores” vêm ocupar o lugar dos conflitos e dos embates políticos travados em virtude dos interesses divergentes, promovendo a harmonia e o engajamento social. O Terceiro Setor passa a ser impulsionado e fortalecido em todo o território nacional, redefinindo assim, tanto a noção de Sociedade Civil de outrora, como seu caráter. Há autores que afirmam ter ocorrido uma verdadeira

fusão de identidades entre Terceiro setor e Sociedade Civil, pois se adota uma origem privada e finalidade pública na execução de serviços e políticas sociais.

Entretanto, Montaño chama a atenção para essa interpretação conflituosa dos conceitos sobre Terceiro Setor e Sociedade Civil, quando nos remete ao cerne da questão em evidência, pois, “o que na realidade está em jogo não é o âmbito das organizações, mas a modalidade, fundamentos e responsabilidades inerentes à intervenção e respostas para a questão social” (2003, p. 185). Essas questões atendem o padrão de respostas sociais exigidas pelos modelos de inspiração neoliberal, que demandam intervenções setorializadas, localizadas, respaldadas em mecanismos de auto-ajuda e ajuda mútua (solidariedade local), a partir de um processo de “desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a auto-responsabilização do cidadão e da comunidade local [...]” (MONTAÑO, 2003, p. 185).

Seguindo a linha de raciocínio do autor é possível identificarmos a semelhança das diretrizes do modelo de gestão do PCA com as novas demandas geradas pela questão social no contexto sócio-político e econômico contemporâneo.

Inicialmente o PCA adotou um modelo de gestão que traduz a necessidade das relações de interdependência entre os diferentes níveis hierárquicos que compõem a Federação, assim como mecanismos de mobilização, articulação e cooperação entre os atores políticos (institucionais) e sociais (representantes da comunidade local) conforme figura 3. Nesse desenho organizacional o SEBRAE se destaca enquanto apoio fundamental ao Programa, devido à sua capacidade operacional e capilaridade institucional que têm abrangência nas três esferas de governo.

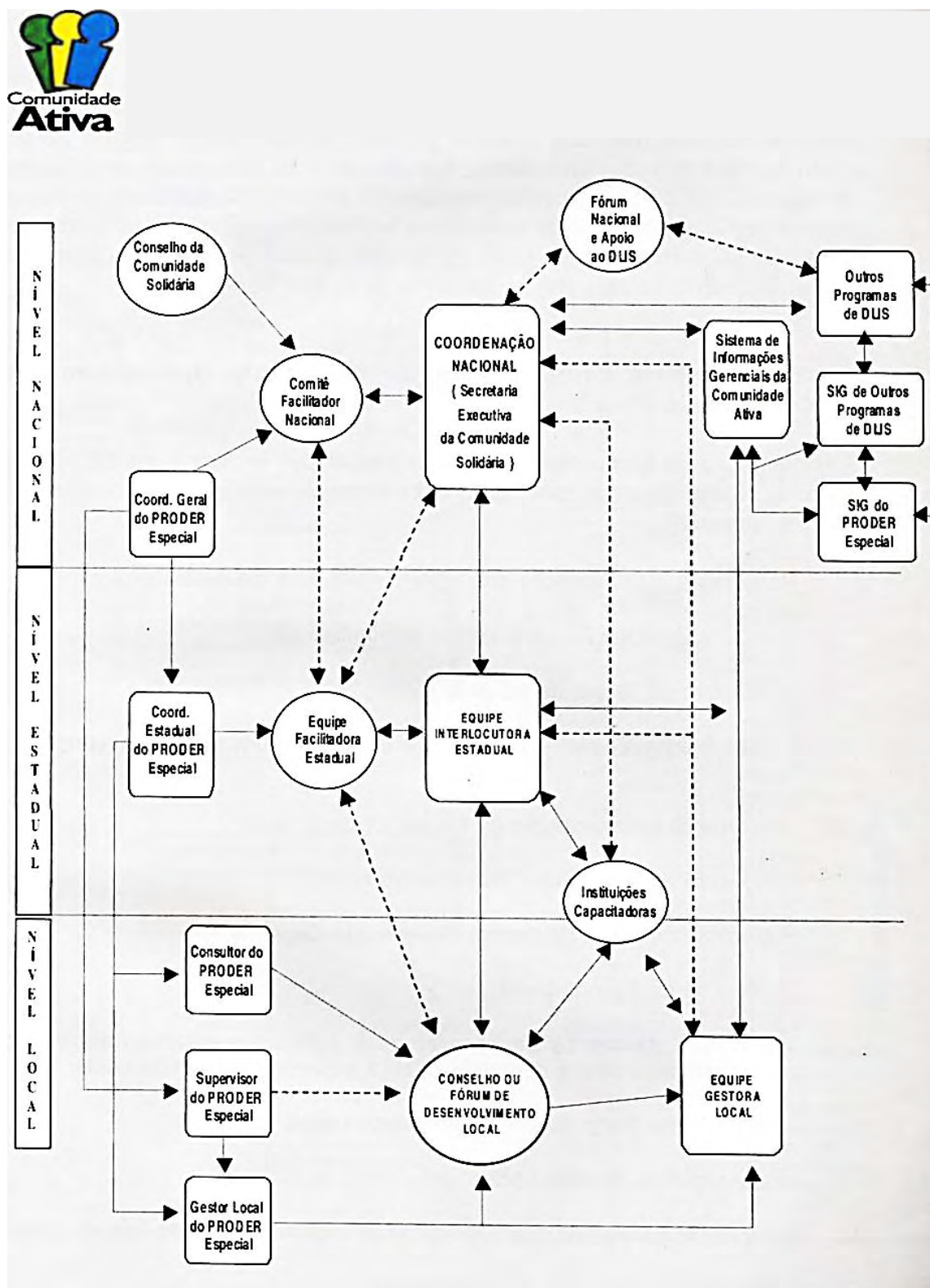


Figura 3: Modelo de Gestão da Comunidade Ativa

Fonte: (SEBRAE, 1999, p. 57).

Posteriormente esse desenho organizacional foi redefinido, mas apesar de no novo modelo não aparecer claramente a presença da instituição SEBRAE, ela continua figurando de forma relevante no processo de desencadeamento do DLIS

em todo território nacional por meio de seus programas, projetos e ações voltados às áreas de formação (capacitação), gerenciamento (empreendedorismo), agro-negócio, artesanato, turismo e apoio logístico, conforme determinação da instância nacional.

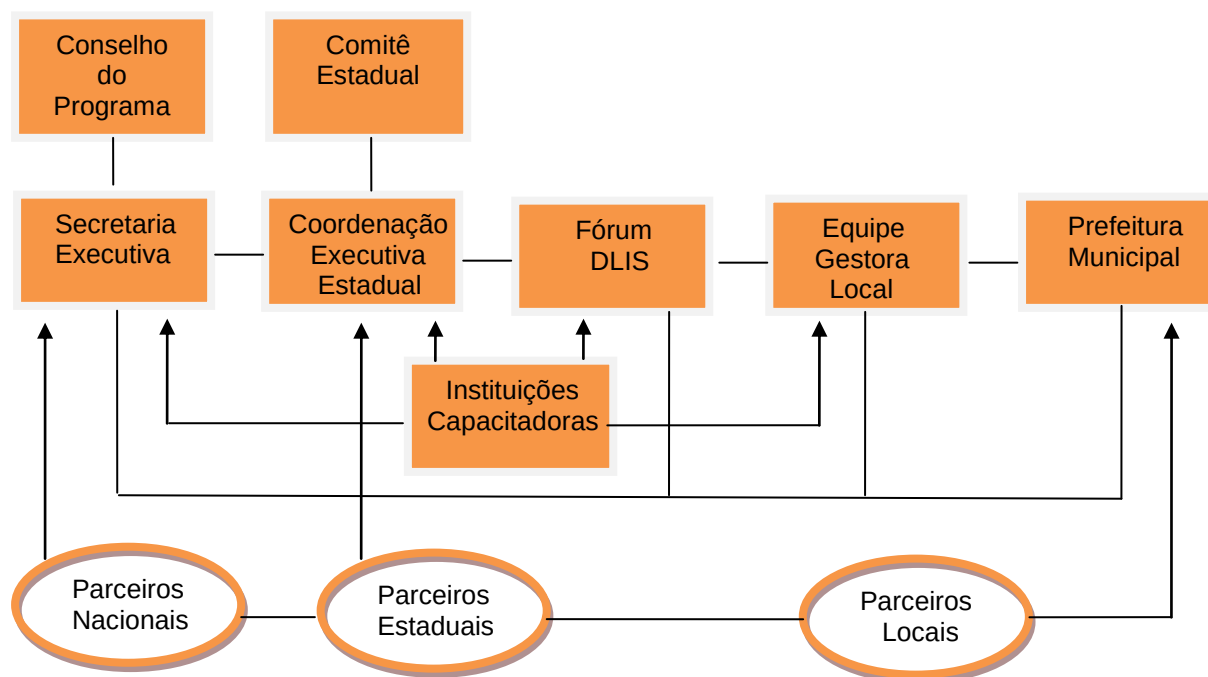


Figura 4: Novo modelo de gestão do programa comunidade ativa
Fonte: (BRASIL, 2000, p.17).

Conforme a visualização da figura 4, observamos que o modelo de gestão do PCA foi implantado por meio de uma estrutura organizacional de agentes considerados indispensáveis à materialização de sua proposta estratégica: o Conselho Nacional do Programa Comunidade Solidária, a Secretaria Executiva do Programa, os interlocutores dos ministérios setoriais, os interlocutores estaduais, os municípios e instituições da sociedade civil e os organismos internacionais (BRASIL, 2002; FONTES *et al.*, 2002; SILVA, 2001).

A ação integrada e articulada desses agentes intencionava implantar uma política calcada na noção de parceria entre atores políticos e sociais, solidariedade e participação social, mas nas entrelinhas conjunturais os teóricos visualizam uma

refração da ação estatal, transferência de responsabilidades e operacionalização da estratégia neoliberal⁴² (MONTAÑO, 2003).

A estrutura da Secretaria Executiva do PCS apresentava-se conforme visualizado na figura 5, representando o suporte de articulação política, acompanhamento e monitoramento das ações do PCA, por meio da implantação do DLIS.

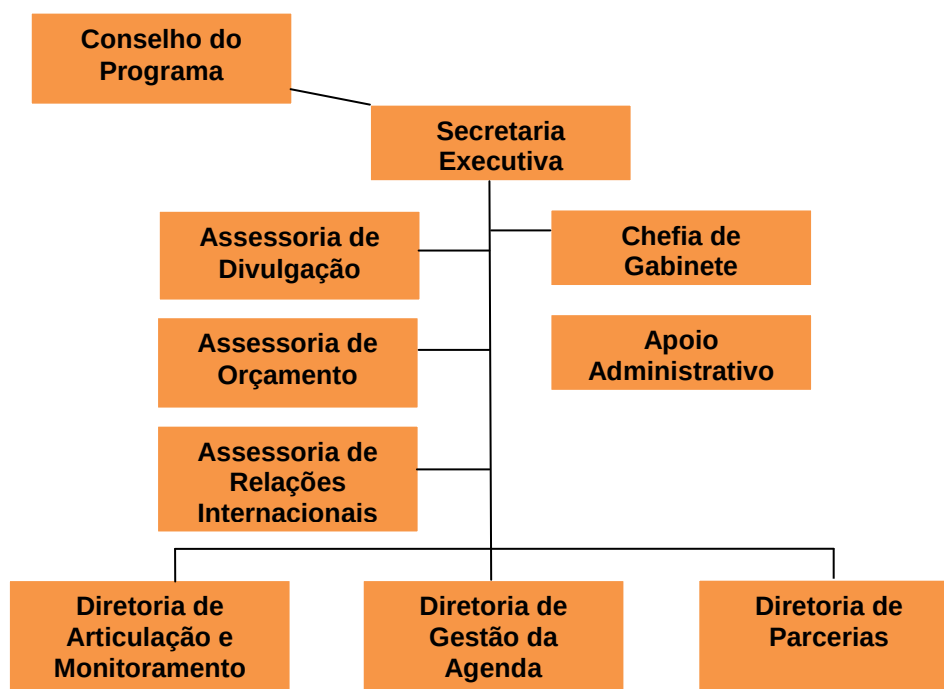


Figura 5: Estrutura da secretaria do Programa Comunidade Solidária para dar suporte institucional ao PCA

Fonte: (BRASIL, 2000, p. 20).

Um dos critérios preliminares para que os municípios fossem incluídos no Programa Comunidade Ativa era ser contemplado com o PCS, ou participar de algum dos Programas relacionados⁴³: Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar – Pronaf; Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA; Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT; participar de iniciativas federais de desenvolvimento regional como Programa Irrigação e Drenagem – Pró-Água;

⁴² Concebe as ações sociais como responsabilidade dos cidadãos. Neste sentido o cidadão perde o status de sujeito de direitos e readquire o perfil de sujeito resignado a receber concessões voluntárias.

⁴³ Esses programas faziam parte da “Agenda Básica” do PCS, conforme descrição acima. Eles compreendiam ações de 6 (seis) áreas de atuação e eram executados por 5 (cinco) ministérios distintos: Saúde, Educação e Desporto, Agricultura e Abastecimento, Trabalho, Planejamento e Orçamento.

Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Programa Nacional de Redução da Mortalidade Infantil – PRMI; ou estar localizado nas áreas onde se encontram os eixos de desenvolvimento econômico do país. Além desses critérios foram criados instrumentos legais que favoreceram a viabilização da proposta, via Lei de Diretrizes Orçamentárias, medida provisória (nº 1.542-22) e Fórum consultivo⁴⁴ (MONTAÑO, 2003).

Após uma avaliação realizada na metodologia adotada pelo governo na fase piloto de implantação do Programa, a estratégia de indução ao desenvolvimento local, a implantação da metodologia e o modelo de gestão foram aperfeiçoados.

Conforme se observa na tabela 1, na Paraíba o processo de implantação se deu em duas etapas. O Projeto em sua fase piloto contemplou 5 (cinco) municípios remanescentes do PCS, e em sua fase de expansão, 20 (vinte).

⁴⁴ Esse Fórum consultivo em âmbito nacional eram as Rodadas de Interlocução Política, cujos debates foram iniciados em 1996, gerando uma sequência de outros encontros com debates temáticos articulados enfocando a preocupação com a construção de uma estratégia de desenvolvimento social para o País. A importância política desses encontros já foi mencionada na seção anterior.

Tabela 1: Municípios do Programa Comunidade Ativa no Estado da Paraíba

FASE PILOTO					
MUNICÍPIO	IDH	POP. URBANA (%)	POP. RURAL (%)	POP. TOTAL	MICRORREGIÃO
ARARUNA	0,546	44,26	55,74	16.605	AGRESTE PARAIBANO
BANANEIRAS	0,599	34,80	65,20	21.810	AGRESTE PARAIBANO
CACIMBA DE DENTRO	0,548	44,91	55,09	16.817	AGRESTE PARAIBANO
PICUÍ	0,606	59,64	40,36	17.896	BORBOREMA
QUEIMADAS	0,595	47,31	52,69	36.032	AGRESTE PARAIBANO
PRIMEIRA FASE DE EXPANSÃO					
MUNICÍPIO	IDH	POP. URBANA (%)	POP. RURAL (%)	POP. TOTAL	MICRORREGIÃO
AREIAL	0,546	61,52	38,48	6.039	AGRESTE PARAIBANO
AROEIRAS	0,599	33,70	66,30	19.520	AGRESTE PARAIBANO
BAÍA DA TRAIÇÃO	0,594	45,84	54,16	6.483	MATA PARAIBANA
BERNARDINO BATISTA	0,552	13,25	86,75	2.559	SERTÃO PARAIBANO
BOQUEIRÃO	0,608	70,21	29,79	15.867	BORBOREMA
CAPIM	0,519	87,46	12,54	4.180	MATA PARAIBANA
CONDE	0,613	62,55	37,45	16.413	MATA PARAIBANA
ESPERANÇA	0,632	65,75	34,25	28.166	AGRESTE PARAIBANO
GURINHÉM	0,545	42,05	57,95	13.182	AGRESTE PARAIBANO
ITABAIANA	0,612	78,55	21,45	25.207	AGRESTE PARAIBANO
LUCENA	0,604	82,29	17,71	9.755	MATA PARAIBANA
MANAÍRA	0,549	45,89	54,11	10.473	SERTÃO PARAIBANO
NOVA FLORESTA	0,606	88,91	11,09	9.421	AGRESTE PARAIBANO
NOVA OLINDA	0,605	49,08	50,92	6.457	SERTÃO PARAIBANO
PEDRO RÉGIS	0,532	28,14	71,86	4.883	MATA PARAIBANA
POMBAL	0,661	73,90	29,10	31.954	SERTÃO PARAIBANO
RIO TINTO	0,603	59,54	40,46	22.311	MATA PARAIBANA
SÃO BENTINHO	0,626	62,08	37,92	3.589	SERTÃO PARAIBANO
SÃO JOSÉ DOS RAMOS	0,525	31,35	68,65	4.900	MATA PARAIBANA
UMBUZEIRO	0,539	38,97	61,03	9.192	AGRESTE PARAIBANO

Fonte: IBGE, 2000.

Como se percebe, a maioria dos municípios tinha número de habitantes inferior a 25.000, com exceção de Esperança (28.166), Itabaiana (25.207) e Pombal (31.954).

O número de habitantes era de fundamental importância para que os municípios tivessem a redução nas contrapartidas, segundo estabelece o Decreto nº 3.794, de 19 de abril de 2001, conforme demonstram as informações da tabela 2 e 3, ficando fora desses critérios os Programas da área de saúde (FONTES; VELLOSO; DIOGO, 2002). Essa era uma grande vantagem financeira para os entes municipais e estaduais contemplados com o Programa, mas era condicionada à assinatura pelas partes de um Termo de Compromisso e Convênio de Parceria, por meio da anuência dos respectivos gestores. Somando-se a esses benefícios os municípios ainda recebiam um “selo” de prioridade ao encaminharem seus projetos às instâncias ministeriais em âmbito do governo federal, seguindo-se essa mesma lógica nas secretarias estaduais e entidades parceiras (BRASIL, 2002; FONTES *et al.*, 2002).

Tabela 2: Contrapartida dos Municípios do PCA

Nº HABITANTES	SUDAM SUDENE CENTRO OESTE	DEMAIS MUNICÍPIOS
Até 25.000 habitantes	1%	1%
Acima de 25.000 habitantes	2%	4%

Fonte: Decreto nº 3.794, de 19 de abril de 2001.

Tabela 3: Contrapartida dos Estados

SUDAM SUDENE CENTRO OESTE	DEMAIS ESTADOS
2%	4%

Fonte: Decreto nº 3.794, de 19 de abril de 2001.

O orçamento destinado ao PCA voltava-se para o fortalecimento da estratégia do DLIS em detrimento de outros projetos e programas, ou de dotação suplementar para atender demandas identificadas. Os mesmos, para serem selecionados, já

tenham que constar previsão orçamentária no PPA da união se fossem priorizados pelo Fórum de DLIS, caso contrário, correr-se-ia o risco da ação não ser efetivada. Vejamos o quadro 2 para podermos avaliar as reais intenções governamentais.

Ações	Execução Orçamentária e Financeira				Projeto de Lei Orçamentário 2003
	2000	2001	2002*	Total	
Capacitação dos Gestores Locais nos Municípios-Alvo	5.614.830	5.992.470	5.832.000	17.439.300	5.000.000
Pesquisa de qualidade de vida	897.686	-	-	897.686	-
Avaliação do Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável	-	-	631.500	-	
Apoio ao Desenvolvimento de Programa Inovadores	1.526.658	1.822.632	831.000	4.180.290	2.500.000
Apoio a Projetos para o DLIS	436.500	241.201	500.000	1.177.701	-
Formação de Consórcios de DLIS	-	-	-	-	4.000.000
TOTAL	8.475.674	8.056.303	7.794.500	23.694.977	12.500.000

*Execução provável até 31.12.2002

Quadro 2: Demonstrativo da execução financeira do Programa Comunidade Ativa 2000 – 2002

Fonte: (BRASIL, 2002, p. 40).

Apesar de todo esse discurso da pretensão de superação de um modelo político conservador, de uma nova exigência de tipo de relação entre instâncias como mercado, sociedade e governo, envolvendo pequenas unidades da federação (municípios), ainda é visível o ranço das antigas benesses.

Os critérios de elegibilidade acima descritos representam ainda os vestígios de práticas políticas clientelistas que alimentam a manutenção do fisiologismo institucional e de uma série de fatores não democráticos: comodismo, relações de dependência, apatia social e política. Esses fatores contradizem o caráter emancipador apresentado no discurso oficial.

Portanto, o aspecto relevante e diferencial do Programa era concebido como um processo de mudança cultural e política, cujo sucesso depende em grande medida do engajamento da sociedade, de uma nova visão dos gestores públicos e do empenho dos parceiros envolvidos na execução, para se atingir de forma mais racional os resultados desejados (BRASIL, 1999).

O objetivo do Programa era despertar nos atores sociais envolvidos no processo o sentimento de co-responsabilidade para a construção de uma comunidade “ideal”. Processo este induzido por meio de estratégias adotadas pelos agentes implementadores⁴⁵ (facilitadores), por meio de oficinas pedagógicas destinadas a capacitar comunidades carentes, identificar vocações e potencialidades, elaborar participativamente agendas de prioridades possibilitando a articulação e convergência de ações governamentais, e celebrar parcerias com a sociedade civil para promover o desenvolvimento social por meio da indução ao DLIS (SEBRAE,1999).

O discurso oficial apresentado pelo Programa propunha uma metodologia predefinida para a sua implantação. Dez (10) etapas e trinta (30) passos metodológicos foram adotados. Inicialmente, um processo de mobilização e sensibilização dos segmentos representativos da sociedade civil, gestores municipais e parceiros, foram deflagrados em cada localidade, seguindo-se o mesmo modelo em todos os recantos do território nacional, em detrimento de especificidades (SEBRAE,1999).

Os membros do Fórum de desenvolvimento local integrado e sustentável (agentes sociais) foram sensibilizados, capacitados e motivados a elaborar documentos que serviriam de justificativa para a implantação de uma proposta de fundamento concreto, para a deflagração de um processo de desenvolvimento sustentável em âmbito local. Portanto os mesmos teriam que, por meio da

⁴⁵ Os facilitadores, também chamados de agentes implementadores, são profissionais que participaram do processo de implantação do Programa Comunidade Ativa. Na fase de expansão, foram selecionados da seguinte maneira: instituições capacitadoras de todo o país podiam fazer as inscrições de seus agentes diretamente na Secretaria Executiva do Programa, vinculada institucionalmente à Casa Civil da Presidência da República, ou nos Estados, por meio das Interlocações Estaduais. Posteriormente os agentes se submetiam a um processo de capacitação à distância, ministrado pela PUC de Minas Gerais. O curso teve uma parte à distância e alguns encontros presenciais. Os alunos foram avaliados por trabalhos que continham teor teórico-conceitual e metodológico. Após a avaliação final a instituição de ensino emitiu uma relação de classificação, disponibilizando-as para os estados. Posteriormente os classificados participaram de uma reunião de nivelamento metodológico para maior apropriação da estratégia a ser implantada em pequenas localidades do território nacional.

elaboração de um diagnóstico participativo, conhecer a realidade do município, identificar seus problemas, suas vocações e potencialidades, e a partir da elaboração do Plano de Desenvolvimento, extrair ações que constituíssem uma agenda prioritária que deveria ser executada e negociada através da articulação de vários parceiros (governo federal, governo estadual, municipal, organizações da sociedade civil e iniciativa privada).

Assim, em 2000 a metodologia do DLIS já estava implantada em aproximadamente 700 localidades, sendo 25 dessas no Estado da Paraíba.

Por meio de uma avaliação institucional ressalva-se uma série de dificuldades identificadas, apesar da inexistência de indicadores que pudessem aferir o impacto das ações em âmbito local:

- Dificuldade de negociação das agendas, em virtude da conjuntura política de 2002;
- Baixa organização social comunitária em âmbito local;

2.2 DLIS – O que é?

Como já foi mencionado introdutoriamente no capítulo que trata da revisão teórica desse estudo sobre as questões inerentes a modelos e alternativas de desenvolvimento, ficou evidente a emergência de outro paradigma que traz para o centro da discussão novas concepções e princípios.

Ora um modelo de Desenvolvimento Local apontava para o combate à exclusão social e à pobreza, ora para a competitividade local a partir do fomento à reestruturação de sistemas produtivos locais. A base de ambos foi a efetiva participação dos cidadãos ao longo de todo o processo (DE PAULA, 2002; FRANCO, 2000).

Despertar a população para a importância da participação na construção dos caminhos da vida pública do local, envolvimento, compromisso e da responsabilidade, individual e coletiva, sobre o momento presente e futuro, era parte integrante do “receituário” da metodologia adotada pelo DLIS (DE PAULA, 2002).

Sensibilizar, mobilizar, descobrir potencialidades econômicas específicas e fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se das vantagens locais oferecidas era pré-requisito indispensável à instalação de processos sustentáveis de desenvolvimento (SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2000).

Criar ciclos de superação das situações que geram exclusão era o grande desafio e o DLIS foi concebido como uma estratégia governamental capaz de proporcionar a associação necessária entre crescimento econômico e desenvolvimento, embora respaldada nas concepções e princípios sobre o endógeno, o humano, o local, o sustentável (DE PAULA, 2002).

Para o êxito da estratégia alguns aspectos eram fundamentais, sem os quais a noção de desenvolvimento estaria em xeque.

[...] A participação organizada da comunidade local; a parceria entre Estado, mercado e sociedade; a capacitação continuada para o planejamento e a gestão compartilhada do desenvolvimento; a oferta articulada e convergência de investimentos governamentais e não-governamentais; a difusão da cultura empreendedora e o apoio ao empreendedorismo local; a oferta adequada de crédito para micro e pequenos empreendedores através de investimentos de crédito produtivo popular (microcrédito) [...] (DE PAULA, 2002, p. 17).

Essa estratégia vem na contra mão dos ciclos geradores da exclusão e dos componentes sociais, políticos e econômicos que não contribuem para o exercício efetivo da cidadania (DE PAULA, 2002).

Conforme visão dos teóricos do DLIS enfocada nesse estudo, fazer com que os sujeitos sociais reconheçam possibilidades organizativas, empreendedoras e de gestão é um dos passos indispensáveis para superar a cultura da dependência e subserviência verificada em diversas localidades do território nacional ao longo da nossa história.

Buarque (2006) em seu livro Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável faz uma alusão à necessidade de tempo e iniciativas de cunho transformador para enfrentar um modelo de organização econômica e social e suas interrelações com o espaço natural (meio ambiente) que estão postas. Portanto ele concebe o desenvolvimento local sustentável como sendo um

processo e uma meta a ser alcançada a médio e longo prazos, gerando uma reorientação do estilo de desenvolvimento, redefinindo a base estrutural de organização da economia, da sociedade e das suas relações com o meio ambiente natural. Esse processo demanda mudanças pelo menos nos três componentes do estilo de desenvolvimento [...]: padrão de consumo da sociedade, base tecnológica dominante no processo produtivo e estrutura de distribuição de renda, cada um com sua própria lógica e autonomia (mas também com relações de intercâmbio e mútua influência) (DE PAULA, 2002, p. 69).

É nesse contexto de redirecionamentos que o DLIS é adotado enquanto ferramenta governamental de planejamento do desenvolvimento local. Conforme concepção de Desenvolvimento do mesmo autor, a necessidade primeira do planejamento é “contribuir para a formação de sociedades locais mais inteligentes e aptas a lidar com os desafios do futuro” (DE PAULA, 2002, p. 12).

Para a efetiva implantação do DLIS, a partir de 2001, era necessário o cumprimento de 30 passos metodológicos. O primeiro desafio era mexer com a auto-estima das pessoas, despertar a capacidade de sonhar e a busca pela realização desses, por isso alguns autores fazem referência a uma pedagogia do DLIS (DE PAULA, 2002).

No processo de DLIS implantado nos municípios brasileiros, o efetivo exercício da cidadania e participação nos momentos de tomada de decisão davam-se a partir do processo aprender-fazendo, ou seja, vivenciando. O cenário era um dado município, onde lideranças locais, governamental e não governamental, juntas no Fórum de DLIS (instância de participação) discutiam e deliberavam coletivamente sobre assuntos pertinentes à realidade local. Assim, participavam de cursos de capacitação sobre liderança e empreendedorismo, procediam a levantamentos de informações de toda natureza para elaboração de diagnósticos, planos de desenvolvimento e agendas de prioridades governamentais e locais. Todos os documentos eram apreciados, validados e pactuados coletivamente, envolvendo as representações e parcerias locais e estaduais, para enfim os projetos elaborados serem encaminhados às respectivas instâncias do governo federal (coordenação nacional do PCA, ministérios e instituições parceiras).

A operacionalização da proposta metodológica materializava-se seguindo as respectivas etapas e passos metodológicos, conforme documentos oficiais e manuais operacionais. Veja detalhamento a seguir:

Etapa 1	Adesão ao Programa Comunidade Ativa.
Etapa 2	Sensibilização. • Reunião e articulação dos parceiros do programa. • Palestras de sensibilização. • Capacitação sobre DLIS para Líderes do Setor Público. • Capacitação sobre DLIS para Lideranças Locais. • Curso “Liderar”. • Capacitação para a formação do Fórum de Desenvolvimento Local.
Etapa 3	Capacitação do Fórum. • Encontro de instalação do Fórum de Desenvolvimento Local. • Curso “Líder Cidadão”. • Capacitação da Equipe Gestora Local.
Etapa 4	Elaboração do Diagnóstico Participativo Local. • Elaboração do Diagnóstico Participativo Local. • Realização de entrevistas. • Levantamento de dados secundários. • Levantamento de projetos, programas e ações de outras instituições. • Encontros de segmentos e grupos organizados da comunidade para levantamento de informações e discussão de potencialidades. • Oficina de elaboração do Diagnóstico Participativo Local. • Seminário de apresentação do Diagnóstico Participativo Local.
Etapa 5	Elaboração do Plano de Desenvolvimento Local. • Seminário (oficina) de elaboração da “visão de futuro”. • Seminário (oficina) de elaboração do Plano de Desenvolvimento Local. • Seminário (oficina) de apresentação do Plano de Desenvolvimento Local. • Curso “Saber Empreender”.
Etapa 6	Elaboração da Agenda Local. • Seminário de elaboração da Agenda Local. • Planejamento e realização da primeira ação da Agenda Local. • Preparação para o funcionamento autônomo do Fórum de Desenvolvimento Local. • Seminário regional.
Etapa 7	Negociação da Agenda Local. • Pré-Negociação das Agendas Locais com parceiros do Programa Comunidade Ativa. • Realização das rodadas de negociação. • Reunião do Fórum de Desenvolvimento Local para apresentação dos resultados da negociação da Agenda Local.

Etapa 8	Celebração do Pacto de Desenvolvimento Local. • Solenidade de assinatura do Pacto de Desenvolvimento Local.
Etapa 9	Implantação e acompanhamento das Agendas Locais. • Monitoramento da implantação das Agendas locais. • Acompanhamento dos Fóruns de Desenvolvimento Local e dos comitês temáticos e setoriais.
Etapa 10	Avaliação e Premiação. • Avaliação e premiação dos municípios com o melhor desempenho na promoção do Desenvolvimento Local.

Quadro 3: Detalhamento sobre as fases metodológicas do processo de implantação de DLIS

Fonte: Mimeo, s/d. Organização: Adriana Rosado Maia de Lima.

A mudança de paradigma nessa metodologia visualiza-se em sua operacionalidade por ocorrer a partir de uma base real, dos limites e possibilidades vivenciados a partir do local. A base financeira é tão importante quanto o processo de planejamento, conforme os princípios do DLIS, o primeiro não pode preceder o segundo. Nesse contexto reside o “x” da questão, a eficiência ou não dessa metodologia que adotou a inversão do processo de planejamento, priorizando a descentralização, a gestão compartilhada, o empoderamento e o protagonismo de atores sociais na esfera pública, a partir do processo de organização comunitária local. Esses princípios serão contextualizados no capítulo seguinte, onde abordaremos especificamente aspectos relevantes ao objeto de estudo dessa pesquisa.

CAPÍTULO 3: CAMINHAR METODOLÓGICO DA PESQUISA ACERCA DA ESTRATÉGIA DO DLIS

A investigação de um objeto de estudo exige do pesquisador uma série de requisitos inerentes ao processo: conhecimento prévio acerca da temática, comprovação da relevância, dedicação, persistência e um olhar crítico. Essas condições são indispensáveis quando queremos transcender a retórica e situações empíricas, utilizadas comumente para justificar fatos e fenômenos dados em contextos sociais, políticos e econômicos, como é o caso de nosso estudo em particular.

Nessa perspectiva, a primeira parte desse capítulo trata dos aspectos e procedimentos metodológicos da pesquisa. Inicialmente, é apresentada uma descrição do cenário da pesquisa, enfocando o universo pesquisado, informes sobre os instrumentos de coleta de dados e os utilizados para a análise.

Na segunda parte está esboçado o cenário dos dois municípios, Pedro Régis e Nova Olinda, que configuram o universo da pesquisa.

Na terceira seção os sujeitos são caracterizados, pois os dados de identificação são relevantes devido à subjetividade das informações para a compreensão do objeto estudado.

E na quarta e última seção do capítulo é enfocada a interpretação da análise feita pelos sujeitos da pesquisa, sobre as questões que atribuem os requisitos de qualidade ao estudo: Percepção dos agentes implementadores do DLIS em relação à participação da comunidade local, ao processo de organização da comunidade e ao atendimento dos objetivos da estratégia do Programa Comunidade Ativa.

3.1 Trajetória Metodológica

A essência dessa pesquisa é de caráter qualitativo. Por meio da aproximação dos sujeitos que se envolveram diretamente com a implantação, em âmbito local, e o desencadeamento do processo de DLIS, foi possível analisar como essa metodologia é capaz de organizar a comunidade por meio da atuação política da

sociedade civil, em municípios que aderiram à expansão do PCA, no Estado da Paraíba.

Partindo do princípio de que o caráter qualitativo constitui-se em uma premissa básica, nos processos de investigação social no âmbito das Ciências Sociais, optamos por utilizar duas técnicas (observação participante e história oral), para proporcionar uma maior aproximação com os fatores determinantes da participação comunitária no espaço de vivência. Esse espaço é relevante para a análise por ser nele que as pessoas habitam, interagem com o meio natural, cultural, social e com as condições adversas e favoráveis a uma convivência comunitária, permeada de significações próprias e imbuída de historicidade em cada contexto determinado.

Segundo Schwartz e Schwartz (*apud* HAGUETE, 2005) a observação participante para os estudos qualitativos é relevante por proporcionar uma interação face a face entre observador e objeto observado, tendo em vista a necessidade da coleta de dados e possibilidades de modificações sociais no ambiente (pesquisador ora como expectador ora como agente de transformações sociais), mesmo sendo “considerada como a técnica de captação de dados menos estruturada nas ciências sociais” (HAGUETE, 2005, p.77).

Já a história oral nesse estudo evidencia o aspecto frágil identificado nas outras técnicas de investigação utilizadas. Tendo em vista o aspecto destacado pelos teóricos citados, a história oral vem assegurar, enquanto ferramenta metodológica de análise, uma maior aproximação com o real a ser desvendado, transmitindo assim uma ideia de complementaridade técnica. Nessa perspectiva ela é compreendida como uma “alternativa para estudar a sociedade por meio de uma documentação feita com uso de entrevistas gravadas em aparelhos eletrônicos e transformadas em textos escritos” (MEIHY; HOLANDA, 2007, p. 19).

Portanto, de acordo com Haguette (2005) a história oral é considerada como um recurso complementar relevante, pois permite o resgate de experiências de vida e da memória de atores sociais que vivenciaram e/ou protagonizaram situações no âmbito de uma determinada temporalidade, traduzindo assim uma significação para a compreensão de fenômenos e comportamentos políticos e sociais contemporâneos.

Haguette (2005, p. 63), ainda destaca que o aspecto qualitativo é compreendido como aquele que:

[...] Fornece uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social face à configuração das estruturas sociais, seja a incapacidade da estatística de dar conta dos fenômenos complexos e dos fenômenos únicos [...]. Os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser.

Compreende-se ainda que os fatos e fenômenos sociais não podem ser mensurados quantitativamente, sendo necessário transcendê-los na perspectiva de sua recomposição a partir dos sujeitos sociais que os vivenciaram, fazendo emergir o seu significado próprio a partir da natureza de cada situação.

Tendo em vista o aspecto da singularidade dos fatos, no processo de investigação social usamos como recurso complementar a consulta a documentos oficiais e sites especializados.

Os elementos quantitativos mencionados nesse estudo tiveram objetivo apenas de identificar e caracterizar os sujeitos sociais da amostra.

O estudo partiu do princípio da dinâmica intrínseca aos fatos sociais em contextos sóciopolíticos determinados. Seguimos a corrente filosófica marxista que defende o método dialético histórico-crítico. Segundo essa corrente, é a partir das relações de participação que os espaços institucionais e de vivência são determinados e redefinidos pela atuação política dos sujeitos. Suas relações, muitas vezes contraditórias, passam a ser desvendadas pelo processo de investigação científica que nos aproxima cada vez mais do real.

Portanto, o caráter de abrangência relativo à totalidade, na perspectiva histórica, constitui “[...] a novidade e a propriedade da dialética marxista para explicação do social”. Entende-se assim, que esse estudo está de acordo com o conceito abrangente de formação social marxista, em que, segundo Minayo (p. 67, 2004), “[...] as formas de consciência real e possível dos diferentes grupos sociais [...]” podem ser analisadas dentro de uma sociedade específica e considerando o tempo histórico.

No mesmo sentido, compreende-se que a análise dessa(s) percepção(ões), sempre relacionada à teoria, remete à relação dialética entre teoria e prática, já que a formação e a transformação das ideias dos sujeitos sociais sobre a realidade e, por conseguinte, sobre eles próprios, se dão e se transformam reciprocamente.

A primeira parte dessa pesquisa é a mais extensa devido à necessidade de se remontar à delimitação do objeto de estudo, a complexidade do tema e, conseqüentemente, aos seus objetivos. Sendo a participação cidadã no espaço comunitário um elemento indispensável ao processo de desenvolvimento local, deparamo-nos com um leque de possibilidades e questões a serem levantadas. Assim, definimos como objetivo geral da pesquisa o estudo da organização da comunidade a partir da percepção dos agentes implementadores da metodologia de indução ao DLIS, adotada pelo governo brasileiro no Programa Comunidade Ativa, no Estado da Paraíba.

Essa pesquisa representa um estudo de campo. Buscamos agregar elementos facilitadores à compreensão dos aspectos relativos aos impactos que as ações inerentes à área da política de desenvolvimento local tiveram, não só no universo pesquisado, mas também em outras localidades do território nacional que passaram pelo processo.

No que se refere à coleta das fontes de dados, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental. Foram organizadas as revisões de literatura dos capítulos, para a construção do cenário da pesquisa. No que tange à pesquisa documental sobre os registros do Programa Comunidade Ativa, é oportuno ressaltar o descaso no que diz respeito à memória do Programa. Documentos foram extraviados, destruídos e arquivados em locais inadequados, demonstrando a falta de preocupação com a preservação das fontes documentais, cujos registros representam fontes históricas de informações.

Com relação à pesquisa bibliográfica, recorremos a fontes oficiais relativas à Casa Civil da Presidência da República, a material mimeografado da Coordenação Nacional, livros da AED – Agência de Educação para o Desenvolvimento, e sites oficiais com artigos, documentos e conteúdos atualizados à temática dos DLIS e do Programa Comunidade Ativa.

Por fim, na pesquisa de campo o levantamento dos dados primários, adquiridos após aplicação dos formulários e realização das entrevistas, possibilitou sua disposição em eixos analíticos a partir do corpo bibliográfico relacionado à pesquisa. Posteriormente dados foram apresentados no formato de gráficos estatísticos para melhor compreensão sobre o perfil dos agentes implementadores e interposição de trechos de falas dos entrevistados com argumentos teóricos a partir

dos referenciais utilizados nesse estudo. O objetivo foi uma maior explicitação da temática abordada e compreensão dos aspectos relevantes estudados.

A opção pelos agentes implementadores vinculados ao contexto da indução à estratégia do DLIS nos municípios contemplados com o Programa Comunidade Ativa foi feita tendo em vista o resgate da organização comunitária na esfera pública. Considerou-se o citado processo como uma intenção de buscar caminhos alternativos para a concretização da política de desenvolvimento local e a progressiva reorientação da estratégia de combate à pobreza e exclusão social no país.

Dessa forma, são enfatizadas a participação da sociedade civil organizada, a identificação de vocações e potencialidades econômicas a partir do local (município), a capacitação para gestão, o fomento ao empreendedorismo e, sobretudo o protagonismo para criar uma nova cultura de participação na esfera pública. Além disso, a indução ao DLIS teve a intenção de dar autonomia aos atores sociais, transparência e racionalização na aplicação dos recursos públicos, controle social e sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

O foco nos agentes implementadores⁴⁶ se deu por sua importância na conjuntura política brasileira contemporânea, nos processos de planejamento, execução, controle social e de transferência de responsabilidades, mesmo que existam parcerias ou cooperação com instituições da esfera pública e/ou privada.

Nesses termos, buscamos trazer à tona a discussão sobre a eficiência ou não de políticas públicas alternativas para o combate à pobreza e à exclusão social e como essa nova institucionalidade pode contribuir para a quebra dos ciclos geradores desse processo. Verificamos se a indução ao Desenvolvimento Local foi compatível aos princípios do documento de referência do Programa Governamental, Comunidade Ativa, e às contribuições para a organização do Capital Social em âmbito local. Focamos a análise em 3 (três) níveis: atendimento aos objetivos da estratégia, participação da comunidade local e processo de organização comunitária.

Seguindo essa linha de raciocínio, adotamos como hipótese da pesquisa a existência de uma dissociação entre os princípios e objetivos da metodologia do

⁴⁶ Pessoas com formações diversas (agricultores, pescadores, agrônomos, artesãos, economistas, sociólogos, gestores de políticas públicas, entre outros) que atuaram direta ou indiretamente no processo de implantação do DLIS nos municípios do Programa Comunidade Ativa.

DLIS com a intenção governamental de efetivar um processo articulado e sustentável de desenvolvimento local, indutor de uma sociedade mais participativa. Essa dissociação dificultaria o processo de autogestão e sustentabilidade, fazendo com que as ações planejadas e executadas sob a orientação da metodologia proposta não se efetivassem concretamente nas pequenas localidades.

Como universo da pesquisa foram escolhidos dois municípios de microrregiões distintas, Pedro Régis (zona da mata) e Nova Olinda (sertão), com características sociais, econômicas e populacionais similares e que aderiram à estratégia do DLIS entre os anos de 1999 a 2002.

Para melhor entendimento, os atores sociais foram denominados de agentes implementadores da estratégia do DLIS. No universo dos dois municípios é impossível quantificar precisamente o número total desses agentes, pois poderiam ter em determinados momentos um envolvimento indireto com o processo sem necessariamente atuar diretamente ao longo deste.

A amostra da pesquisa foi intencional e procurou abranger pessoas cuja atuação no Fórum de DLIS tenha ocorrido durante a 1ª fase de expansão do PCA. O objetivo foi trabalhar com sujeitos que já tinham passado por um processo de capacitação sobre a metodologia do DLIS e vivenciado todo o processo de implantação do Programa Comunidade Ativa nos municípios acima mencionados.

Como desejávamos conhecer de perto a dinâmica do local, foram realizadas visitas aos municípios no decorrer do processo de implantação, tendo em vista a participação da pesquisadora na equipe da Coordenação Executiva Estadual do Programa.

Foram realizadas 14 (quatorze) entrevistas, todas válidas e extremamente relevantes para o aprofundamento e compreensão do objeto de estudo. Foram entrevistados representantes de organizações governamentais, 3 (três) servidores públicos municipais (2 (dois) ex-chefes de gabinete dos prefeitos dos citados municípios, 1(uma) ex-secretária de educação), 2 (dois) servidores públicos estaduais (1 (um) ex-coordenador executivo estadual do PCA e 1 (um) agente comunitário de saúde), (2) agentes facilitadores do PCA (1 (um) da instituição P&A⁴⁷ e 1 (um) da VÍNCULUS⁴⁸). De organizações não governamentais foram 2 (dois) do serviço social autônomo SEBRAE-PB (1 (um) ex-coordenador do Programa do DLIS

⁴⁷ P&A – Paulo Alexandre – Consultoria.

⁴⁸ VÍNCULUS – Cooperativa de Prestação de Serviços em Desenvolvimento Sustentável.

na instituição e 1 (um) consultor), 4 (quatro) representantes de classe ou segmento da sociedade civil (1 (um) presidente do sindicato rural, 1 (um) presidente de uma associação comunitária, 2 (duas) representantes do movimento jovem da igreja católica e 1 (um) representante da organização internacional Visão Mundial).

A pesquisa de campo ocorreu entre os meses de novembro de 2005 a janeiro de 2006. Em novembro foi realizada a visita ao município de Pedro Régis e em janeiro de 2006 ao município de Nova Olinda, todas as entrevistas foram realizadas durante o citado período.

No município de Pedro Régis tivemos, inicialmente, dificuldade em fazer os contatos, já que alguns números de telefone haviam sido modificados. Posteriormente conseguimos entrar em contato com o Sindicato de Trabalhadores Rurais e superamos essas dificuldades. Na Prefeitura falamos com o Sr. Wilson Lisboa, Secretário de Saúde do Município, que agendou as entrevistas.

No município de Nova Olinda tentamos alguns contatos telefônicos com a Prefeitura Municipal e a Câmara, para planejar a visita ao município. Depois de dois meses, conseguimos nos comunicar com a Sr^a. M. G. I., ex-coordenadora do Fórum de DLIS, que se dispôs a colaborar com a pesquisa. Chegando ao município, conforme dia marcado, das quatro pessoas agendadas só foi possível entrevistar três, pois a quarta havia viajado e não tinha horário previsto para retorno, mas esse imprevisto não comprometeu o resultado da pesquisa.

Para realização da pesquisa foi utilizado um formulário de identificação dos sujeitos da pesquisa com questões objetivas e um roteiro de entrevista semi-estruturado. O mesmo teve o objetivo de nortear o relato dos agentes implementadores entrevistados, visto que trabalhamos com a recuperação da memória de cada um. Para atender aos objetivos específicos foi utilizado um instrumental que permitiu flexibilidade e manteve o foco da pesquisa.

O modelo de entrevistas escolhido para aplicação, de acordo com Honningmann (*apud* MINAYO, 2004), classifica-se como semi-estruturado, uma vez que continha tanto questões fechadas quanto abertas. Acreditamos que por meio desse possibilitar-se-ia maior apreensão da realidade mediante o relato da memória dos (as) entrevistados (as). Buscamos assim, aferir sua significação e seus impactos no que se refere ao processo de organização comunitária na esfera pública no espaço local e contribuições para o processo de desenvolvimento local. Para tanto,

foi utilizado um único roteiro de entrevista, embora os sujeitos da pesquisa desempenhassem papéis diferenciados.

O roteiro de entrevista está organizado em duas partes distintas. A primeira destina-se à identificação dos sujeitos da pesquisa, construindo um perfil a partir de dados como sexo, faixa etária, escolaridade, profissão/ocupação, experiência profissional e vinculação institucional.

A segunda parte do instrumental apresenta 14 (quatorze) perguntas que favorecem a criação de uma sequência lógica dos fatos transcorridos de forma a resgatar a relevância do processo considerando-se os seguintes temas norteadores: participação, envolvimento e compromisso dos representantes governamentais e não governamentais na indução ao DLIS, fragilidades e potencialidades, organização comunitária, planejamento e gestão pública municipal.

A análise sobre a percepção dos agentes implementadores foi abordada em relação à participação da comunidade local, ao processo de organização da comunidade e ao atendimento aos objetivos da estratégia do Programa. Apresentamos uma análise sobre o processo de organização da comunidade a partir das contribuições da metodologia do DLIS observadas e investigadas nos municípios estudados. A construção do cenário da pesquisa proporciona uma maior aproximação como os locais que se constituíram o universo desse estudo.

Concordamos com Santos (2004), entendendo que os dados por si só (análise quantitativa) são vazios de sentido ou insuficientes para o aprofundamento do conhecimento científico, sendo fundamental saber o que fazer com as informações que apresentam. Nessa perspectiva, realizamos o trabalho a partir desse aspecto qualitativo.

A seguir apresentamos os resultados da análise das informações fornecidas pelos agentes implementadores, bem como a interlocução com o referencial teórico que nos deu subsídios.

3.2 Cenário da Pesquisa

3.2.1 Pedro Régis

O Município de Pedro Régis está localizado na mesorregião da mata paraibana, na microrregião do litoral norte. Dista 87 Km da capital e limita-se com os seguintes municípios paraibanos: ao norte e a leste, Jacaraú; ao sul, Curral de Cima e a Oeste, Lagoa de Dentro. Originário do município de Jacaraú, foi criado em 29 de abril de 1994 e emancipado politicamente em 01 de janeiro de 1997. Sua área territorial é de 71,6 Km², conta com uma população de 4.883, distribuindo-se entre a área urbana e rural, respectivamente: 1.374 e 3.509. O IDH é 0,532, demonstrando a necessidade de atenção especial a este território em áreas como saúde, educação e outras que determinam a qualidade de vida da população, confirmadas a partir da análise que se segue (FAMUP, 2006; EVANGELISTA, 2002).

Conforme observamos na tabela abaixo o setor que abrange um maior quantitativo de pessoas na área de ocupação e renda é a agropecuária. Esse dado é reafirmado pela concentração populacional na área rural, entretanto o poder público municipal é um dos principais empregadores e maior gerador de renda no município.

Tabela 4: Ocupação e renda no município de Pedro Régis

Setor/Área	Ocupações (Quantidade)	Percentual de Ocupação (%)
Agropecuária	2.232	28,1
Setor Público	256	41,5
Atividades Urbanas	110	8,8
Aposentadorias	-	21,6

Fonte: (EVANGELISTA, M^a L., 2002)

Fazendo uma análise da dimensão econômica do município a partir de levantamentos e da observação participativa, alguns problemas foram apontados: inviabilidade da cultura de sequeiro; baixo nível tecnológico, de informação e de qualificação dos produtores; baixa produtividade; baixos preços dos produtos;

difficuldade de acesso aos mercados; descapitalização dos mesmos e inadequação do crédito à realidade local; resistência a mudanças; elevada concentração fundiária; redução das ocupações no campo; uso do terreno limitado pela topografia irregular; subutilização das casas de farinha; escassez de mão de obra e de água para consumo humano; desperdício de frutas; assistência técnica insuficiente ao pequeno produtor rural; elevada dependência das receitas de transferências de recursos (federal e estadual) e inexistência de agência bancária (EVANGELISTA, 2002).

Entretanto, muitos aspectos são identificados como potencialidades atinentes à área em questão: solos propícios a fruticultura (classe III e VII), proximidade de grandes centros consumidores, predominância de proprietários de unidades produtivas, produtores rurais com experiência em agricultura, finanças públicas equilibradas, ampliação da oferta dos serviços públicos, capacidade empreendedora em expansão, grande diversidade dos micro-negócios no município, bom estado e conservação das vias de acesso aos principais centros urbanos circunvizinhos e fornecimento de energia na zona urbana e rural.

Na dimensão sócio-cultural ressaltam-se as áreas da educação, habitação, saneamento, saúde, bem estar social, meio ambiente e cidadania, essa merecendo destaque em virtude do foco de nosso estudo (EVANGELISTA, 2002).

Como oportunidades de investimento evidenciadas, foram ressaltadas: elevada taxa de envelhecimento da população e consequente redução da força de trabalho local, início tardio da vida escolar, distorção idade/série, reduzida taxa de progressão escolar, abandono escolar na zona rural, rede escolar insuficiente, distribuição heterogênea da população na área rural, baixa qualificação profissional, alta taxa de analfabetismo (sobretudo na população rural), baixa eficiência do Programa de Educação de Jovens e Adultos, corpo docente insuficiente para atendimento da demanda educacional do município, precárias condições de habitabilidade dos domicílios (34,5% sem banheiros e/ou sanitários; falta da rede geral de esgotos, em alguns casos usam-se fossas rudimentares; baixa cobertura da coleta de lixo; precário abastecimento de água tratada para uso domiciliar; más condições de higiene dos domicílios; maioria dos chefes de família sem, ou com baixo nível, de instrução; alto índice de doenças crônico degenerativas, etilismo, desnutrição e mortalidade infantil; inexistência de serviço de emergência hospitalar no município; estruturas de apoio precárias à realização das ações sócio-

comunitárias e inexistência de pessoal qualificado para trabalhar com a população de idosos (*ibid.*).

Alguns aspectos são considerados potencialidades pela possibilidade de melhoramento e consequente ampliação do atendimento, tais como: expansão dos investimentos em educação; implantação de programa de habilitação de professores leigos; criação e implantação do Conselho Municipal de Educação; projetos de melhorias habitacionais; ampliação do Programa Saúde da Família a todas as áreas do município; cobertura vacinal acima de 90% para a maioria das vacinas; redução progressiva e acelerada da taxa de mortalidade infantil; existência do Conselho Municipal de Saúde, Plano Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social e Plano Municipal de Assistência Social (EVANGELISTA, 2002).

De acordo com Evangelista (2002), no aspecto do exercício da cidadania e participação sócio-política no espaço local, identificamos uma série de problemas que ocorrem também em outras localidades do território nacional: criação de associações apenas para atender organismos governamentais no financiamento de projetos comunitários; falta de cultura associativa da população; desconhecimento por parte dos conselheiros sobre a política pública da qual é co-gestor; pouca disponibilidade dos conselheiros; capacitações insuficientes para conselheiros e com carga horária reduzida comprometendo o desempenho da função; limitado nível de organização comunitária da população. Entretanto, o funcionamento de muitos Conselhos Municipais abrangendo quase todas as áreas com gestão social da administração pública, assim como a existência de associações de pequenos produtores rurais em todas as comunidades ou agrupamentos de comunidades, são relevantes para a dinâmica do município, mesmo sem estarem cumprindo plenamente o papel ao qual se destinam.

No que diz respeito à questão ambiental são identificadas áreas de desmatamento em virtude da expansão da pecuária; solos susceptíveis a erosão; contaminação da água e do solo; insuficiente armazenamento de água no subsolo e falta de consciência ecológica dos produtores rurais e da população em geral. Contrapondo-se a esses problemas é importante ressaltar a ausência de agrotóxicos nas culturas agrícolas desenvolvidas no município; predominância de solos de qualidade com classificação III de aptidão agrícola susceptível a erosão moderada e, sobretudo, a existência de líderes locais preocupados com as questões ambientais. Esses aspectos são extremamente positivos para impulsionar um processo de

reflexão com visão de futuro, tomada de consciência e mudança de atitude (EVANGELISTA, 2002).

3.2.2 Nova Olinda

O município de Nova Olinda foi criado por meio da lei nº 2.668 de 22 de Dezembro de 1961 e emancipado politicamente em 25 de outubro de 1962. Localizado na mesorregião do sertão paraibano, microrregião do Piancó, dista 432.70 Km da capital, tem uma área de 84.25 Km² e faz limites com os respectivos municípios: a oeste, Pedra Branca; ao sul, Princesa Isabel e Tavares; a leste, Juru e ao norte e nordeste, Santana dos Garrotes (IBGE, 2005; FAMUP, 2005; CPRM, 2005).

Nova Olinda tem 6.457 habitantes distribuídos entre as zonas urbana e rural respectivamente: 3.169 e 3.288 e o IDH é de 0,605. Desse total, o número de alfabetizados com idade igual ou superior a 10 anos é de 3.256, o que corresponde a uma taxa de alfabetização de 65,9% (*ibid.*).

A cidade contém cerca de 1.432 domicílios particulares, dos quais 787 possuem sistema de esgotamento sanitário, 880 são atendidos pelo sistema estadual de abastecimento de água e 744 dispõem de serviço de coleta de lixo.

No setor de saúde o serviço é prestado por 1 (um) hospital com 22 leitos e 3 (três) unidades ambulatoriais, e 3 (três) unidades do PSF sendo 2 (duas) na zona rural e 1 (uma) na zona urbana. Os serviços educacionais são prestados por 16 estabelecimentos de ensino fundamental distribuídos entre a zona urbana e rural.

No setor secundário existem apenas 47 empresas atuantes com CNPJ, entretanto o setor primário ocupa lugar de destaque, pois a agricultura é a principal atividade econômica do município.

Um aspecto a ser destacado é que o município está inserido no denominado “Polígono das Secas”, onde em determinados períodos do ano o abastecimento de água para consumo humano e animal passa por uma série de dificuldades, pois as estações climáticas determinantes restringem-se ao verão e ao inverno (CPRM, 2005).

A bacia hidrográfica do município é a do Rio Piranhas, sub-bacia do Rio Piancó, contando ainda como afluentes os riachos Campos, Canoas e Gravatá.

Entretanto o principal corpo de acumulação de água na região é o açude Saco, com capacidade de acumulação de 98.000.000 m³ de água, do qual muitos habitantes da zona rural dependem para a irrigação de suas culturas (*ibid.*)

O problema que mais compromete a economia é a dificuldade para o escoamento da produção local, em virtude do péssimo estado de conservação da estrada que dá acesso ao município de Piancó e áreas adjacentes.

3.3 Agentes Implementadores: dados de identificação

O universo da pesquisa são os 20 municípios que implementaram a metodologia do DLIS, na primeira fase de expansão do programa Comunidade Ativa no Estado da Paraíba. A amostra escolhida para o estudo foram os municípios de Pedro Régis e Nova Olinda, o que representa 10% do universo total. Existia uma grande diversidade na representação dos atores sociais envolvidos no processo nos Fóruns de DLIS. Assim, a coleta de dados da pesquisa de campo atendeu alguns critérios para a escolha dos sujeitos da pesquisa (desempenho de papéis diferentes ao longo do processo de implantação), caracterizando-a como intencional.

Quando fazemos referência aos agentes implementadores, precisamos ter claro que apenas uma parte da amostra pesquisada era membro representante do Fórum de DLIS, os demais eram sujeitos sociais que estavam também envolvidos mas tinham papéis e responsabilidades diferentes, também fundamentais ao êxito ou não do Programa.

A partir dos dados coletados na primeira parte do roteiro da entrevista, construímos o perfil dos agentes implementadores. Mesmo fazendo uso de dados quantitativos a pretensão foi de apresentar subjetividades relevantes para a compreensão dos processos participativos que ocorrem em dinâmicas sociais determinadas.

A seguir demonstraremos, em gráficos, as informações colhidas.

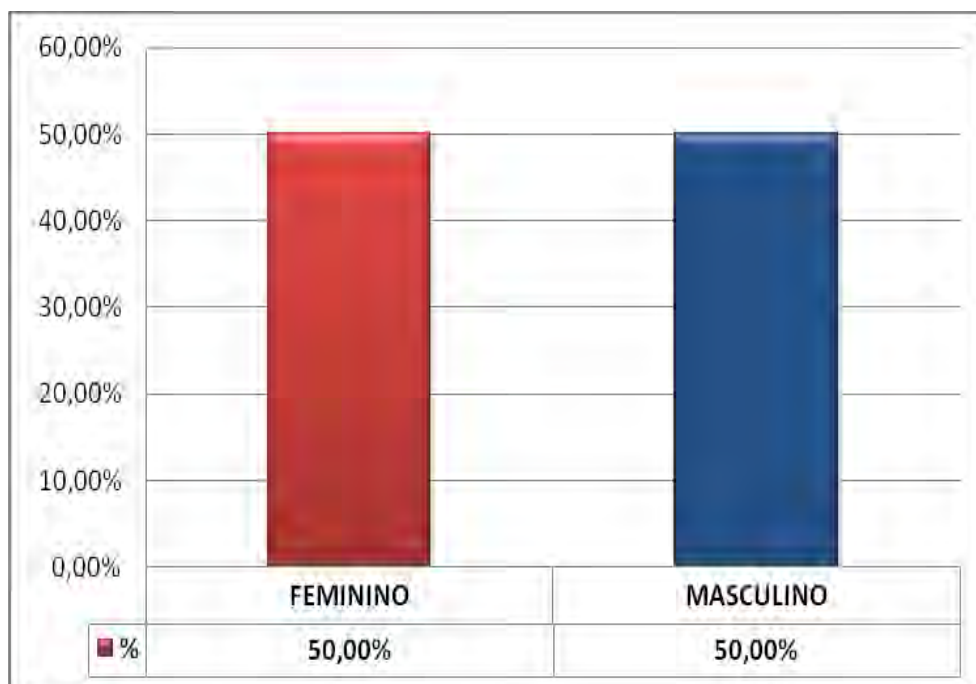


Gráfico 1: Dados de identificação de gênero

Fonte: Pesquisa realizada com os agentes implementadores da metodologia do DLIS, do Programa Comunidade Ativa, nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda – PB.

No que diz respeito aos dados de identificação de gênero, foram entrevistados 14 agentes implementadores dentre os quais 7 (sete) são do sexo masculino e 7 (sete) do feminino, representando 50% (cinquenta por cento) de ambos os gêneros na amostra pesquisada, conforme a visualização no gráfico 1. A informação foi considerada relevante, evidenciando uma significativa atuação feminina, tendo em vista a reduzida participação política das mulheres ao longo da história brasileira.

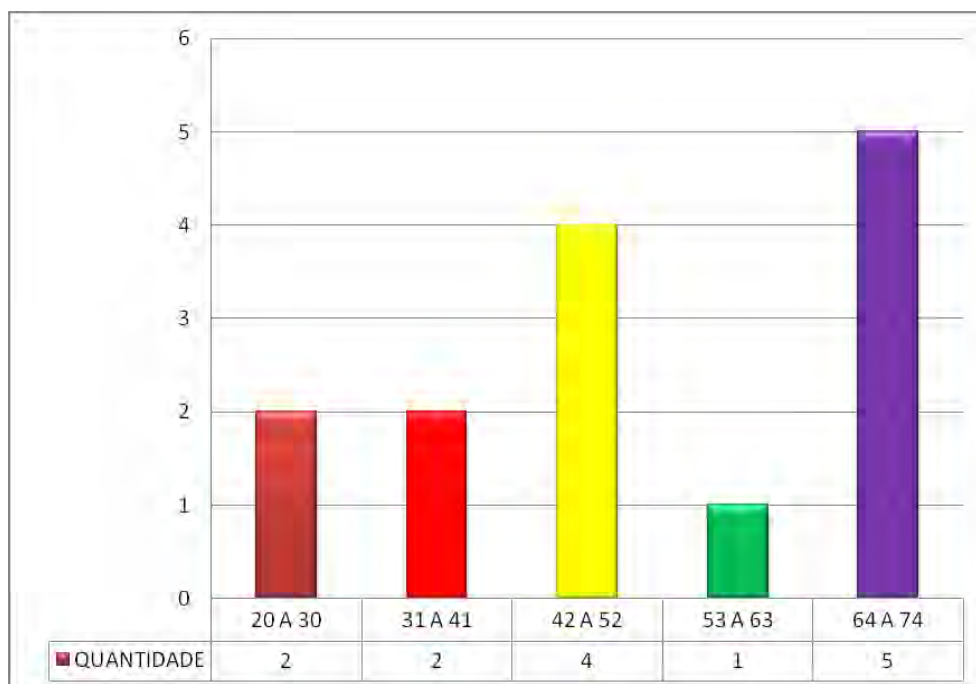


Gráfico 2: Dados dos agentes implementadores por faixa etária

Fonte: Pesquisa realizada com os agentes implementadores da metodologia do DLIS, do Programa Comunidade Ativa, nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda – PB.

Conforme demonstrado no gráfico 2, há uma predominância de pessoas com idade superior a 41 anos, ou seja, com faixa etária entre 42 e 52 anos, e de 64 a 74 anos. As respectivas faixas etárias representam um percentual de 36 e 29%, demonstrando um baixo envolvimento dos jovens em atividades que requerem participação comunitária. Esse aspecto é preocupante, tendo em vista a necessidade de protagonismo dessa população no espaço local de vivência e a necessidade de preparação de novas lideranças. O aspecto positivo identificado é que os envolvidos com o processo de implantação do DLIS demonstram experiência, conhecimento das reais necessidades do município ou na condução de processos de planejamento que utilizam metodologias participativas. Isso possibilitou um intercâmbio de conhecimentos por meio da troca de experiências com os poucos jovens que fizeram parte do processo, o que demonstra relacionamento intergeracional, enriquecedor para os diferentes sujeitos e fortalecedor de vínculos comunitários e culturais.

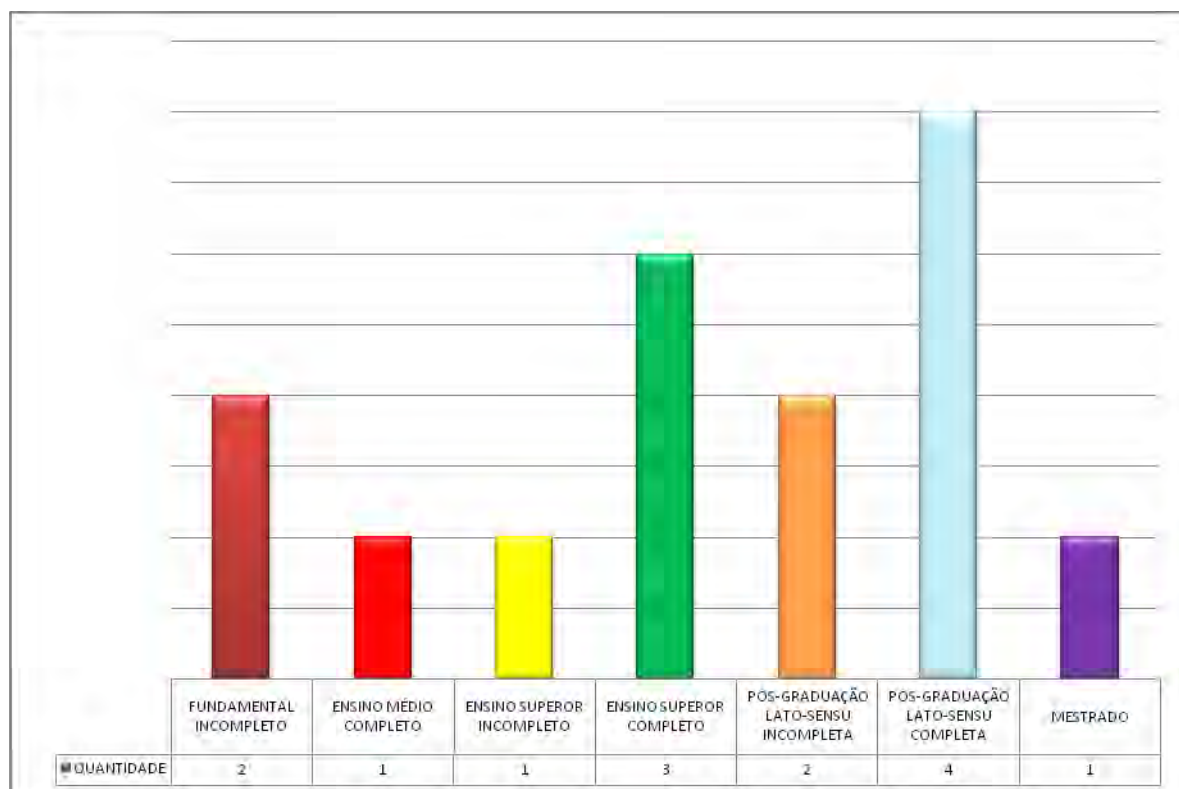


Gráfico 3: Dados da distribuição por escolaridade

Fonte: Pesquisa realizada com os agentes implementadores da metodologia do DLIS, do Programa Comunidade Ativa, nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda – PB.

Antes da análise dos dados de escolaridade apresentados pelo gráfico 3 é necessário relembrar que os agentes implementadores não necessariamente eram apenas os membros do Fórum de DLIS, mas pessoas que estiveram vinculadas ao processo nos municípios de maneira direta ou indireta para que a experiência de desenvolvimento local obtivesse êxito. Um dos critérios adotados pela pesquisadora foi o desempenho de papéis diferentes ao longo do processo de implantação, o que possibilitou a convergência dos olhares sobre um mesmo objeto independente do lugar que ocupavam.

O gráfico 3 representa os níveis de escolaridade dos agentes implementadores que participaram da pesquisa. Apenas uma pequena fração dos participantes tinha baixa escolaridade, aspecto que não os desqualifica, sendo superado pelo saber acumulado e conhecimento sobre a realidade local. O nível de escolaridade dos demais agentes implementadores contribuiu favoravelmente para a qualidade das discussões nos Fóruns de DLIS, da participação e envolvimento nas atividades propostas, elaboração de documentação (diagnóstico, plano, agendas de desenvolvimento e projetos) e na gestão do processo.

Entretanto, do total do universo pesquisado, sabe-se, a partir da observação participante da pesquisadora, que grande parte dos membros representativos dos fóruns tinha baixa escolaridade, tendo em vista a dificuldade de acesso à escolarização, principalmente de pessoas mais velhas, que muitas vezes renunciavam à vida escolar priorizando o trabalho pela necessidade de subsistência de suas famílias. Essa observação é reafirmada pelos altos índices de analfabetismo dos municípios estudados.

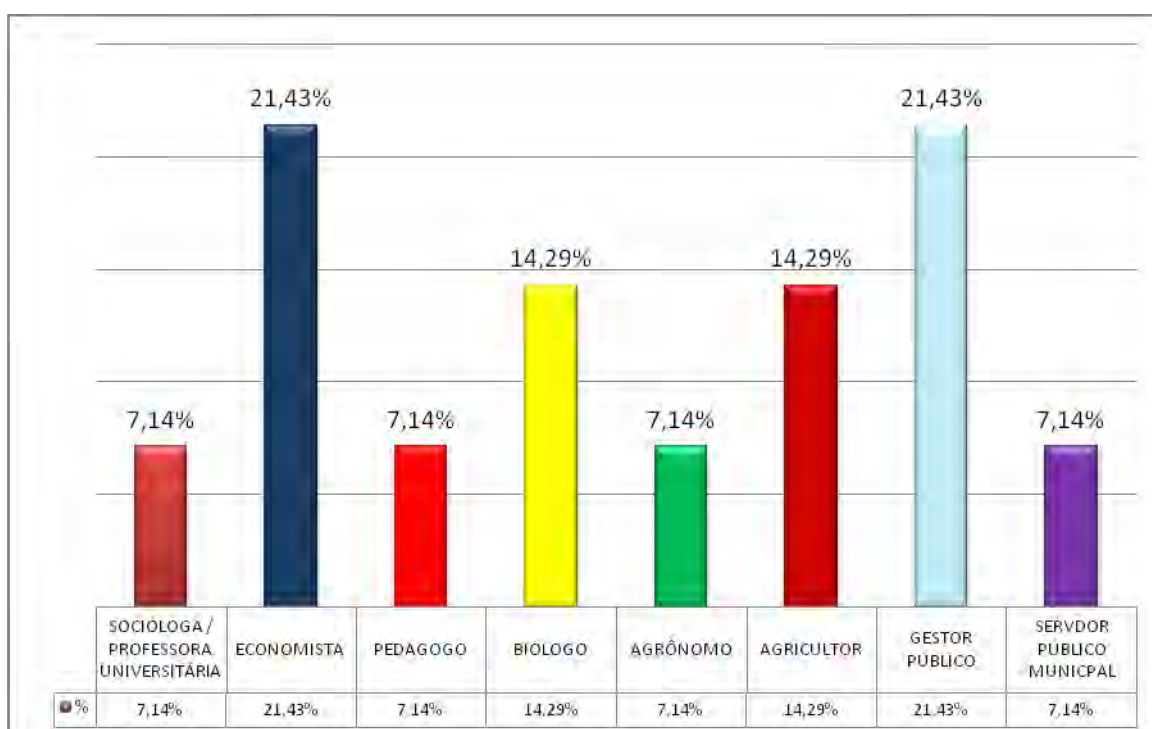


Gráfico 4: Dados referentes à distribuição por profissão/ocupação dos agentes implementadores

Fonte: Pesquisa realizada com os Agentes Implementadores da estratégia metodológica do DLIS, do Programa Comunidade Ativa, nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda – PB.

A diversidade de profissões ou ocupações expressa no gráfico 4 demonstra a importância da troca de experiências e conhecimentos entre os agentes implementadores.

Quanto à formação profissional e ocupação dos agentes implementadores, verificamos um maior número de pessoas com curso superior, embora registre-se também a presença de trabalhadores rurais e funcionários públicos concursados da Prefeitura Municipal.

Os gestores públicos estão constituídos de: coordenador executivo estadual do Programa Comunidade Ativa e coordenador do Programa de DLIS no SEBRAE Estadual.

Merece destaque o dado referente aos economistas que faziam parte do processo de indução ao DLIS. Esses representavam um número igual ao número de gestores públicos, sendo uma coordenadora do fórum de DLIS do município de Nova Olinda e a outra agente implementadora do Programa no município de Pedro Régis que prestava serviço à VÍNCULUS – Cooperativa de Prestação de Serviços em Desenvolvimento Sustentável.

O gráfico evidencia a participação dos sujeitos e a importância que atribuem ao envolvimento, comprometimento e à co-responsabilidade na condução do processo; aspecto configurado tanto no modelo de gestão do Programa Comunidade Ativa, como nas demais políticas públicas contemporâneas brasileiras.

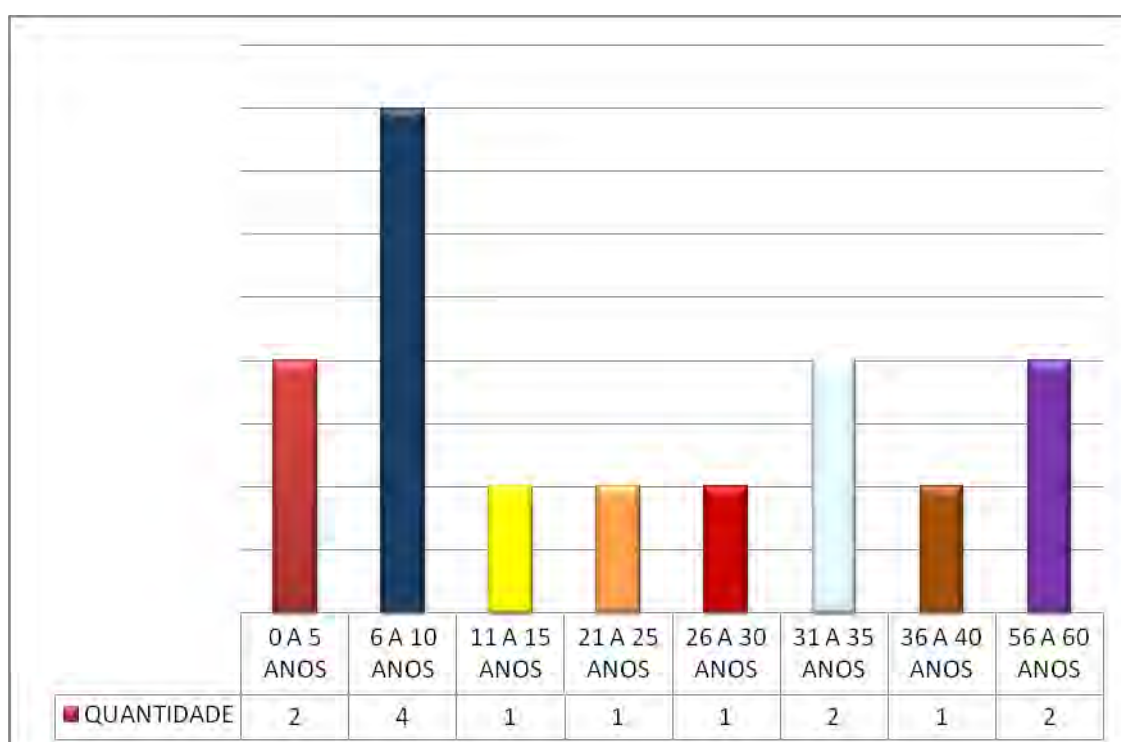


Gráfico 5: Dados referentes ao tempo de exercício profissional dos agentes implementadores

Fonte: Pesquisa realizada com os agentes implementadores da metodologia do DLIS, do Programa Comunidade Ativa, nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda – PB.

Com relação ao tempo de exercício profissional em anos, notamos que no gráfico 5 prevalecem as pessoas com experiência acima de 6 (seis) anos de

atuação, fato que se explica pela própria faixa etária dos entrevistados (conforme observado no gráfico 2) e que nos permite identificar um perfil de pessoas com um largo saber acumulado, cada uma a partir do lugar que ocupou ou ocupa. Apesar de ressaltarmos aqui o aspecto da identidade, o espaço local foi, durante a pesquisa, o foco do processo de organização comunitária, demonstrando a sensibilização ocorrida e a intenção de participação efetiva com o processo deflagrado.

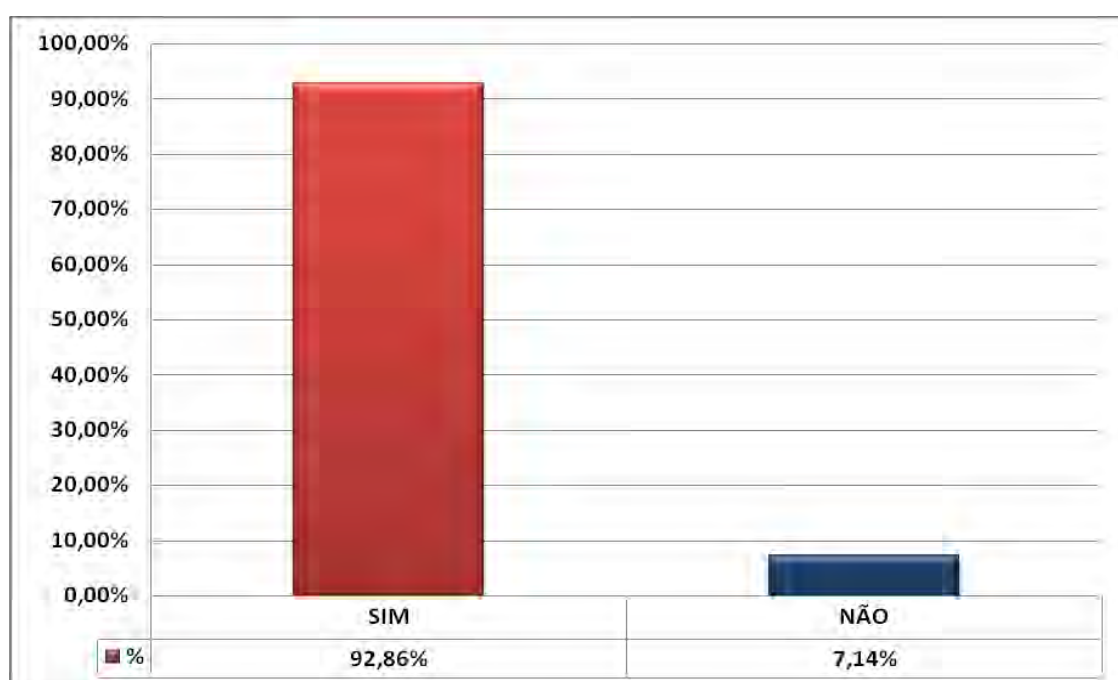


Gráfico 6: Dados da participação dos agentes implementadores em metodologias semelhantes ao DLIS

Fonte: Pesquisa realizada com os agentes implementadores da metodologia do DLIS, do Programa Comunidade Ativa, nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda – PB.

No que se refere ao gráfico 6, quando questionados sobre a participação em atividades⁴⁹ com metodologias semelhantes à do DLIS, 93% respondeu que já havia participado. Dentre as atividades citadas a única que se repete em quatro ocasiões é o CONSAD⁵⁰, as demais não se repetem, o que impede a representação desses dados em gráfico. As atividades citadas que datam de períodos anteriores ao

⁴⁹ Alguns agentes implementadores citaram a participação em mais de uma atividade.

⁵⁰ O CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – iniciativa do Governo Federal que buscou dar continuidade ao Programa Comunidade Ativa logo após a mudança de gestão em âmbito federal, cuja base conceitual passou a ser o território, afastando-se um pouco da perspectiva de trabalho inicial do Programa Comunidade Ativa que atuava a partir de uma base local, o município.

PCA foram: Comunidade Eclesial de Base, Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado , Pólo Nordeste, Desenvolvimento Regional do Território de Patos/PB – BNDS/PNUD, Nordeste Sustentável – ADENE/PNUD, Desenvolvimento Regional do Cariri Paraibano – FAO/INCRA/Governo do Estado da Paraíba, Projeto Alvorada e Projeto Cooperar.

Os que tem datas referentes ao período posterior ao PCA são: CONSAD, Pacto Novo Cariri, Proder, Comunidade em Ação/TO, cursos do SEBRAE, capacitação de professores, atividades de incentivo ao protagonismo infanto juvenil, palestras de pais e comunidade e Projeto de Reciclagem de Lixo na escola.

Alguns entrevistados fizeram referência de participação em mais de uma atividade, demonstrando conhecimento prévio sobre a dinâmica das metodologias participativas. Apesar de algumas atividades citadas não terem metodologia semelhante à do DLIS as informações dos entrevistados tem que ser consideradas, tendo em vista o nível de compreensão dos mesmos.

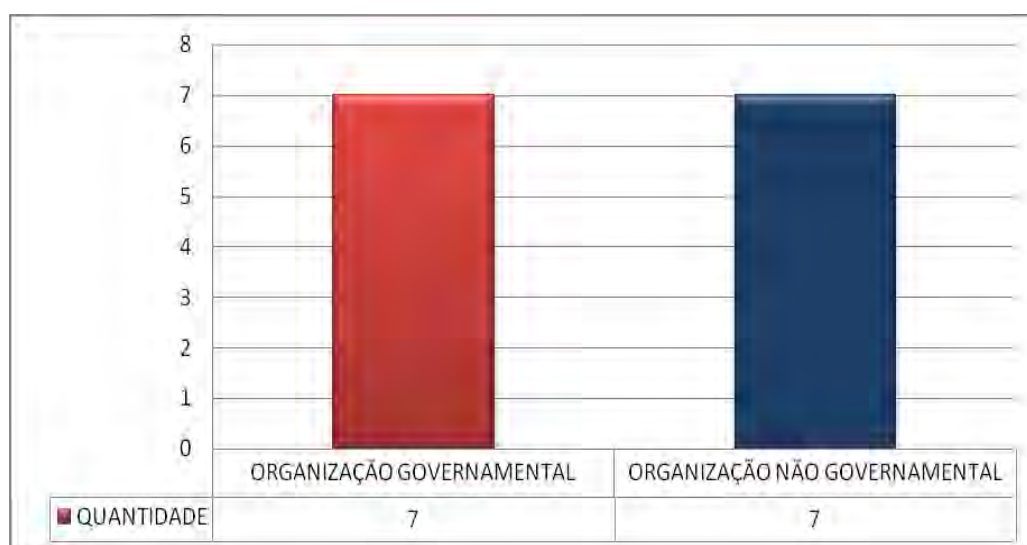


Gráfico 7: Dados sobre vinculação institucional por segmento representativo

Fonte: Pesquisa realizada com os agentes implementadores da metodologia do DLIS, do Programa Comunidade Ativa, nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda – PB.

O gráfico 7 representa como a amostra da pesquisa, de acordo com a vinculação institucional, ficou equilibrada. O segmento governamental e o não governamental ficaram respectivamente representados com 50%. No gráfico que se segue podemos visualizar melhor como ficou essa distribuição, aspecto que dá mais credibilidade e relevância a estudos dessa natureza.

É importante a participação das organizações não governamentais, pois dentro dos Fóruns representam as demandas da sociedade civil organizada estabelecendo um contraponto com as instituições governamentais, balizadas por normas institucionais emanadas do Estado.

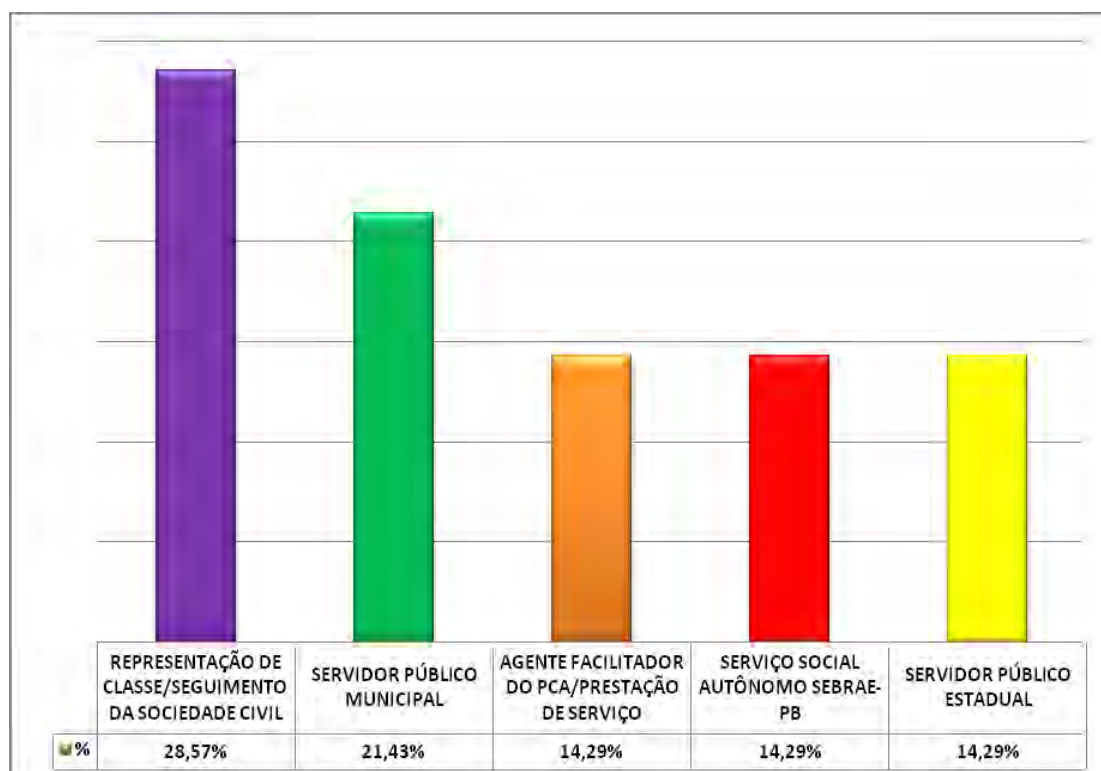


Gráfico 8: Dados da vinculação institucional dos agentes implementadores

Fonte: Pesquisa realizada com os agentes implementadores da metodologia do DLIS, do Programa Comunidade Ativa, nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda – PB.

Analisando o gráfico 8 percebemos que 28,57%, é oriundo dos segmentos representativos de classe/Sociedade Civil; 21,43% do serviço público municipal; 14,29% do PCA (facilitadores que trabalharam na condição de Prestação de Serviço para o Governo Federal /UNESCO); 14,29% do Serviço Social Autônomo, SEBRAE/PB e 14,29% do serviço público estadual. A observação participante também contribui com essa configuração gráfica: notamos que parte dos sujeitos não tinha relação fisiológica com o gestor público local dos municípios pesquisados, destacando-se a autenticidade das histórias relatadas sobre o processo de organização comunitária impulsionado pela estratégia do DLIS, como poderemos constatar na seção seguinte.

3.4 Percepção dos Agentes Implementadores

Todas as referências sobre a análise da contribuição da metodologia do DLIS para o processo de organização comunitária local norteou-se a partir das histórias relatadas e coletadas por meio das entrevistas. Assim, podemos compreender o destaque ao olhar desses agentes por entendermos que ocupam uma posição importante na condução e efetivação desse processo que pretende favorecer a consolidação da democracia via participação comunitária, ou participação cidadã.

3.4.1 Em relação à participação da comunidade local

No Brasil o marco para a ampliação da democracia participativa foi a promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. A partir desse referencial legal, nos finais dos anos 90 emergiram no espaço local novas formas de interlocução entre a sociedade civil e os poderes públicos instituídos, como é o caso enfocado no nosso estudo sobre a metodologia do DLIS.

Os teóricos que serviram de referência para esse estudo chamam a atenção sobre o uso de certas estratégias por parte do Estado de forma a isentá-lo “progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 95). Entendendo que o contexto político já descrito era de implantação de um Estado mínimo, conforme preconizava a política neoliberal, consideramos essa hipótese. Mas a partir do olhar dos agentes implementadores ficou evidente a relevância da metodologia do DLIS em relação à participação da comunidade para o local, segundo a própria natureza do Programa

[...] primeiro ele é um Programa horizontal, ele não é um Programa que já vem pronto [...] você permite que a população opine, que a população participe, que a população fale, que a população coloque, levante as demandas em parceria com o agente de desenvolvimento e também o poder público municipal, esses aspectos são mais importantes, eu acho, que a questão da horizontalidade e da participação efetiva das pessoas que eram convidadas a fazer parte

do processo, que não eram pessoas que simplesmente faziam parte do poder público municipal, mas que moravam no município, que participavam da vida da sociedade, do município e consequentemente tinham algum poder de liderança de acordo com as atividades que desenvolviam [...] (ENTREVISTA nº 14, 2006).

Aqui identificamos a ênfase dada ao local, também apresentada por Pateman (1992) a partir dos estudos de Mill e Cole. Reafirma-se a importância desse espaço para a vivência, aprendizado e efetivação da democracia participativa, impactando qualitativamente nas relações estabelecidas ao longo do processo, reforçando a importância da quebra de um paradigma onde a construção de relações horizontais a partir de uma base real de vivência caminha na perspectiva de imprimir mudanças significativas ao sistema político democrático.

Percebemos que o ranço do modelo político adotado deixou consequências negativas, como uma população que muitas vezes participava de reuniões de conselhos e de outros espaços públicos, mas com um comportamento restrito à representação, sem o espírito do “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública ou de ações coletivas (TEIXEIRA, 2002, p. 27). Esse aspecto traz para o seio do debate a dicotomia entre participação efetiva e o simples fato de estar presente. Seguindo esse raciocínio, recuperamos o sentido político da participação, buscando desconstruir concepções que foram construídas historicamente a partir da cultura política adotada em cada localidade específica. Em virtude dessa postura participativa foi possível identificar no princípio da ação uma resistência e desconfiança da comunidade em se envolver com o processo.

[...] A princípio como na maioria das vezes o pessoal se mostrava muito descrente, porque acho que estão cansados de muita promessa, mas no momento em que eles viam qual era o objetivo e que tinha fundamento e tava de acordo com aquilo que eles buscavam também, eles acreditavam, foi exatamente essa credibilidade que fez o programa ter dado certo [...] (ENTREVISTA nº 12, 2005).

Ainda nessa mesma perspectiva o enfoque da “independência” registrada no relato abaixo nos remete às práticas políticas locais e às relações de subordinação e subserviência, mas expressa também a satisfação ao se deparar com novas possibilidades de se relacionar na esfera pública.

[...] eles queriam fazer, mas fazer diferente, pra conquistar até mesmo a independência, pra cortar esse vínculo, essa dependência política do poder público para que eles comessem a tentar ou pelo menos a andar sozinhos [...] eu acho que isso aí ficou na mentalidade deles, pelo menos foi à sensação que eu tive naquele momento e em certa medida representa o empoderamento pra eles, a partir do momento em que você vê que você é capaz, que você pode mudar a sua realidade concreta, porque você também é ativo dentro do processo, você não é uma massinha de modelar, você tá ali participando ativamente [...] eu vi isso aí, por exemplo, na fala de seu João, ele era analfabeto e ele dizia: eu não sabia que eu podia ser tão valorizado [...] (ENTREVISTA nº 14, 2006).

Entender a participação como um processo em construção é importante para percebermos a existência de um tempo próprio de maturação determinado pela dinâmica política, social e econômica de cada localidade. O estado de estagnação, retrocesso ou avanço, traduz a existência de uma relação fisiológica entre sociedade civil e sociedade política. O grau de envolvimento, participação e responsabilidade da sociedade civil organizada determina a percepção, construção, afirmação ou reafirmação de identidades. Nesse sentido, os recursos de planejamento participativo utilizados como instrumentos norteadores de ações coletivas, favorecem a percepção desses sujeitos sociais enquanto agentes de transformação e co-responsáveis pela construção do seu próprio destino (DEMO, 2001). A tese do autor sobre a metodologia ideal para a consolidação efetiva da cidadania e garantia de direitos está também expressa no seguinte relato:

[...] no Programa Comunidade Ativa, um aspecto muito positivo que é exatamente você fazer inicialmente a identidade de cada município, no diagnóstico que era feito, na aproximação da sociedade civil, junto ao poder público, mas principalmente dando a eles, [...] o direito de [...] que a comunidade se envolva no processo, eu acho que é o ponto fundamental, porque o programa nunca iria ou programa nenhum nunca irá à frente se a própria comunidade não escolher as suas prioridades e aquilo que ela pretende fazer. [...] primeiro criar as condições das pessoas poderem atingir a cidadania, segundo elas participarem escolhendo o que é melhor para o município, porque o processo de sensibilização e o processo de capacitação ele só pode acontecer no momento em que as pessoas se engajem no processo e eu acredito que programa e projeto nenhum aonde a comunidade não decide o que ela quer, ele é fadado à morte [...] (ENTREVISTA nº 1, 2005).

Quando nos referimos aos agentes implementadores sobre a metodologia do DLIS, é consenso entre os entrevistados que a participação da comunidade local foi extremamente positiva, considerando que

[...] o resíduo que ficou, trouxe, agregou, na verdade, a comunidade um novo momento para ela [...] o que ficou na comunidade mudou a realidade dela de um modo ou de outro, isso reforça a idéia e a tese de que caminhar nessa linha para mudar de forma concreta a realidade, esse é o caminho [...] (ENTREVISTA nº 3, 2005).

O cenário onde ocorreu a experiência estudada deve ser analisado a partir dos mecanismos de gestão que regem os processos participativos na contemporaneidade: relação estabelecida entre sociedade civil, Estado e mercado; nível de organização da sociedade em âmbito local; grau de envolvimento e comprometimento das organizações na esfera pública e posicionamento político dos atores (sociais e políticos) nos espaços públicos (TEIXEIRA, 2002). Nesse sentido, conforme depoimento abaixo, verificamos que o DLIS favoreceu o envolvimento da comunidade, possibilitou empoderamento, autonomia nas tomadas de decisão, integração e convergência de ações na perspectiva da construção de consensos onde os atores desempenharam seus papéis de protagonistas, cada um com suas responsabilidades, atuando no processo de fortalecimento da democracia, ampliando a esfera pública e garantindo o exercício efetivo de cidadania.

Os aspectos destacados na concepção de Teixeira (2002) sobre os elementos constitutivos da participação cidadã vêm de encontro também com a opinião de Jacobi (2000) por entender que essa forma de participação constitui-se em possibilidade real de intervenção dos cidadãos, contribuindo favoravelmente à construção de uma nova cultura de participação política. Esse fato é evidenciado a partir do relato do agente implementador entrevistado:

[...] participei assiduamente de todas as reuniões do projeto junto com a equipe, com os membros que faziam parte do fórum, as lideranças das comunidades, da sociedade civil organizada e também das associações existentes no município, partiram, tomaram decisões e foram a mola mestra de tudo que aconteceu, [...] o fórum em conjunto era quem tomava essas decisões [...] e ditava as diretrizes fazendo com que as normas pudessem ser cumpridas isso era um consenso entre todo o fórum, era a maioria que vencia, e sempre foi assim, o voto era por liberdade, uma democracia existia muito e era uma unidade boa que existia naquela época quando nós

nos reuníamos, nós tínhamos prazer em participar de todos os eventos e na questão da votação era muito democrático o processo. [...] (ENTREVISTA nº 4, 2005).

Sabemos que os processos participativos não são lineares nem homogêneos, coexistem na sociedade processos políticos contraditórios, ora conservadores ora inovadores, que trazem em si mecanismos contestadores da ordem estabelecida pela confluência de interesses da sociedade civil, Estado e mercado. Dessa forma visualizamos a emergência de uma nova institucionalidade, fortalecida pelo aparato legal que lhe sustenta e pela vontade popular de vislumbrar uma esfera pública que concilie de maneira equilibrada o interesse dessas forças políticas. Isso faz com que de fato o local seja o *locus* privilegiado do exercício democrático, da defesa e garantia de direitos fundamentais do homem e que a cada dia o cidadão “passe a ser o senhor da própria história” (ENTREVISTADO nº 1, 2005).

Buscamos verificar a contribuição da metodologia do DLIS com relação à participação da comunidade no processo de organização comunitária a partir dos fragmentos da memória dos agentes implementadores entrevistados e fazendo as devidas interlocuções com o aporte teórico adotado. Evidenciou-se que a estratégia do DLIS foi extremante positiva e favoreceu o protagonismo dos atores sociais e políticos que vislumbraram na esfera pública, Fórum de DLIS, uma arena propícia ao debate, tomada de decisões e à construção de projetos coletivos com perspectiva de futuro. Por meio da efetivação das ações priorizadas, almejava-se induzir um processo de desenvolvimento local, o que em parte foi alcançado, pois a iniciativa governamental deixou um embrião e a partir de outras expressões participativas nesses locais os resultados já florescem e estão dando frutos.

[...] A avaliação que eu poderia fazer com relação a isso é uma boa avaliação, porque até no período do Comunidade Ativa, o prefeito da época ele acatou muitas elaborações feitas pela comunidade, pelo Fórum, de forma em geral, e assim, tem uma coisa que acontece até hoje que é o plano orçamentário participativo que foi feito tipo, uma semente do programa que germinou e deu certo até hoje, até hoje acontece a participação da comunidade, tanto nos representantes da sociedade civil, quanto no governamental, fazem parte desse orçamento expressando as suas necessidades, embora a gente sabe que nem todos os pedidos nem todas as ações que é exigida pela comunidade é realmente realizada, mas que uma boa parte dela acontece (ENTREVISTA nº 5, 2005).

Entretanto, concebe-se que é necessário um investimento governamental em capacitação em gestão pública para que os canais e mecanismos de controle social, necessários ao exercício democrático, sejam aprimorados.

3.4.2 Em relação ao processo de organização da comunidade

Os teóricos (GOHN, 2004; 2003; JACOBI, 2002; CASTELLS, 1999; TEIXEIRA, 2002) referendam esse estudo no que diz respeito à organização comunitária sob a perspectiva da atuação política e contribuição dos movimentos sociais para a definição de uma esfera pública. Esses estudiosos enfocam as ações coletivas em diferentes décadas da história brasileira: na década de 70 há evidências das lutas dos movimentos populares urbanos; nos anos 80 a conjuntura política e econômica cede lugar à emergência de outros movimentos, ora expressos pela luta por terra, por moradia, por saúde ou por organização comunitária (associativismo); já nos anos 90 entram em cena novas demandas, o global se sobrepõe ao local.

Como vimos no capítulo 1 desse estudo, o foco da questão passa a ser a luta contra a pobreza e a exclusão social, cujos mecanismos buscam efetivar a cidadania construindo novas regras de relacionamento na esfera pública, seguindo o princípio da universalidade de direitos (civis, políticos e sociais).

Nesse contexto de relações globalizadas e de implantação de um projeto neoliberal (MONTAÑO, 2003) o Estado se retrai nas ações interventivas e transfere responsabilidades à Sociedade Civil. No cenário brasileiro essas condições foram favorecidas pelo processo de descentralização político-administrativo e o incentivo às práticas locais de participação.

Jacobi (2000) destaca que a transferência de poder às instâncias locais, que proporcionaram maior autonomia aos municípios no gerenciamento de suas políticas públicas, não garante, na mesma medida, a participação política da população em esferas de decisão. Esse aspecto foi identificado pelos agentes implementadores no que se refere ao processo de participação e organização da comunidade nos municípios estudados, constatando-se ainda um distanciamento entre o legal, o real e o ideal.

[...] Eu volto ao ponto que a realidade coloca,[...] eu digo, uma coisa é o ideal, aquilo que você imagina e gostaria que acontecesse, ou seja que tivesse uma sociedade, uma comunidade organizada, com as suas representações em diversos seguimentos dela e pudesse ter voz e voto em todo e qualquer ambiente que pudesse, ou seja,[...] equilibrar melhor o processo de gestão pública na atualidade, mas, lamentavelmente nós não estamos ainda nesse nível, nós temos que correr muito pra um dia chegar lá [...] (ENTREVISTA nº 3, 2005).

As mudanças na concepção da importância do comportamento político dos atores sociais na esfera pública dessas localidades sinalizam para um rompimento gradativo com as práticas políticas conservadoras que tutelaram por muito tempo a atuação das lideranças políticas locais dos segmentos representativos da sociedade civil (GOHN, 2004).

A partir da concepção liberal a autora (2003) concorda que a participação nos movimentos sociais, especialmente no Brasil, fortaleceu a sociedade civil de forma a evitar ingerências e arbitrariedades por parte do Estado, assegurando as liberdades individuais, aprimorando as relações democráticas no sistema capitalista e ampliando a esfera pública.

Entretanto, alguns teóricos evidenciam a década de 1990 como um período de crise⁵¹, quando houve o arrefecimento das lutas políticas dos movimentos, marcado por um fluxo de desmobilização nos espaços de organização comunitária no âmbito da esfera pública, processo já referenciado no capítulo 1. Paradoxalmente, Oliveira (1994) *apud* Gohn (2004, p. 321) concebe que o grande saldo do período, resultado da intervenção política dos movimentos, foi justamente “a construção da sociedade política no Brasil”.

Nesse contexto, a partir de uma tendência internacional, em virtude do processo de globalização, o Estado brasileiro assume um papel de destaque enquanto interlocutor do processo anteriormente desempenhado por outros atores. Aqui podemos situar o nosso objeto de estudo: sob o olhar dos agentes implementadores o DLIS contribuiu favoravelmente para o processo de organização comunitária em virtude da vivência participativa, cujo princípio de coresponsabilidade foi semeado. Segundo Teixeira (2002) esse princípio é indispensável à construção de uma cultura participativa cidadã.

⁵¹ A crise é referenciada no âmbito dos movimentos populares urbanos (GOHN, 2004).

[...] a avaliação que nós podemos fazer é que ela é muito positiva e que isso serve para preparar melhor a sociedade, a comunidade. Essa semente que eles plantaram aqui no município, elas não vão morrer jamais e elas tem assim, como tomada de decisões, um interesse maior para que a comunidade possa se sentir corresponsável com seu próprio recurso, que ela possa tomar essas decisões também, e opinar sobre o que quer, e a comunidade já sabe o que quer, o que é melhor para o seu município (ENTREVISTA nº 4, 2005).

Imbuído desse espírito de renovação da cultura política, o Estado brasileiro assumiu posição de destaque enquanto interlocutor e indutor de novas práticas cidadãs, ocupando uma lacuna identificada como entrave à governabilidade e ao desenvolvimento social. A questão do envolvimento direto com o levantamento de informações e elaboração de documentos (diagnóstico, plano e agendas de desenvolvimento) proporciona aos indivíduos que residem em determinados municípios, construção de conhecimento, aproximação com o bem público e sentimento de identidade, gerando consensos para a resolução de problemas coletivos (GOHN, 2003). Esse aspecto foi identificado pelos agentes implementadores. Eles expressam que a comunidade, por conhecer sua realidade, está apta a participar de processos baseados na participação e no exercício efetivo da cidadania. Nesse sentido, concordamos com Teixeira (2002) quando apresenta a participação como um processo em permanente construção por ser efetivado na esfera pública. É nessa arena que os debates coletivos são qualificados gradativamente e favorecem a legitimação dessas práticas, pois

[...] nesses processos não se alcança muita coisa em pouco tempo, o processo participativo ele é um processo muito lento, de mudança de concepção, de organização, de concepção de sociedade, concepção de organização, de posição diante das coisas, de capacitação [...]. (ENTREVISTA, nº 13, 2006).

Os olhares dos agentes implementadores do DLIS sinalizam que a estratégia o contribuiu com o processo de organização comunitária em âmbito local, entretanto a falta de continuidade da iniciativa governamental evidencia fragilidades que comprometem a gestão democrática compartilhada no combate às situações de pobreza e exclusão social. Tal desafio requer convergência de esforços, já que a descentralização surge como alternativa gerencial dos Estados e dos espaços locais

na perspectiva da ampliação da democracia, estabelecimento de funções sociais e políticas recíprocas no âmbito da gestão pública municipal e possibilidades de exercício do controle social por parte da sociedade civil organizada (JACOBI, 2002).

3.4.3 Em relação ao atendimento aos objetivos da estratégia do programa

O DLIS emerge no contexto sócio-político brasileiro como uma inovação institucional capaz de favorecer a efetivação do processo de descentralização da política de desenvolvimento local, conforme diretriz governamental, cuja implantação situava-se em uma reforma de Estado orientada pelo afastamento do seu papel de garantidor de direitos e transferência de suas responsabilidades sociais para segmentos da sociedade civil.

Os teóricos frequentemente chamam a atenção sobre os rótulos dos programas de governo que se propõem a induzir a participação direta da sociedade civil organizada fomentando o estabelecimento de parcerias com agentes governamentais, partilha de poder, protagonismo dos atores envolvidos no processo e ampliação da esfera pública. Em virtude da similaridade dos discursos sedutores, camuflam a intenção governamental de assegurar uma gestão pública mais eficiente e efetiva na condução das políticas públicas (DAGNINO, 2004; MONTAÑO, 2003, TEIXEIRA, 2002).

No tocante à mobilização da comunidade para participar diretamente de iniciativas governamentais, um processo de sensibilização, envolvimento e encantamento foi realizado nos municípios que aderiram ao Programa Comunidade Ativa. As oportunidades foram criadas e favorecidas mas como “depende dos governos a efetivação daquilo que deriva dos processos de gestão participativa, sejam políticas públicas, investimentos, serviços, etc., pode-se concluir que a eficácia dos processos de participação é fortemente condicionada pelo grau de comprometimento dos governos com tais processos e resultados” (KUNRATH SILVA, 2001, p.71).

[...] você imagina a gente fazer uma proposta do município e o governo federal na realidade não concretizar aquilo que foi feito com tanta consciência, com tanta convicção, com tanta base, dentro de

um realismo daquele [...]. Não sei, [...] na realidade eu não sei se a ideia era de modernizar o planejamento do Brasil, aplicar melhor os recursos e dar sustentabilidade a esses recursos ou se era na realidade só um movimento assim, [...] imediatista, uma coisa que não tivesse sustentabilidade, [...] eles tinham o poder de pedir, mas não tinham o poder de decidir, quer dizer, politicamente [...]. Em matéria de planejamento de base o Comunidade Ativa pra mim ele foi perfeito, só que o planejamento de base ele formalizava uma demanda financeira, que essa demanda financeira não foi definida [...]. Se é um modelo novo que nós estamos implantando então vamos dar prioridade a esse modelo, [...] porque ele representa a demanda da comunidade, ele representa a realidade do município, representa o empoderamento das pessoas [...] (ENTREVISTA nº 2, 2005).

O depoimento acima expressa a dualidade de sentimentos em virtude do não fechamento do processo conforme a expectativa da comunidade.

A indução ao DLIS preconcebida uma pedagogia do processo⁵² e gerava alguns produtos⁵³ que culminavam na negociação e pactuação de uma agenda de demandas públicas. O envolvimento e participação efetiva dos segmentos representativos da sociedade civil e dos entes governamentais eram determinantes na condução, implementação do programa e efetivação dos objetivos propostos. Ressalta-se que o país passava, naquele momento, por um período de transição política, tanto na esfera federal quanto na estadual. Isso impediu a tramitação dos projetos nos órgãos competentes, conforme a responsabilidade assumida por cada parceiro.

A não efetivação das agendas de prioridades locais nos leva a acreditar que não houve a devida alocação de recursos para o atendimento às demandas públicas geradas em âmbito local. Dessa forma é possível evidenciar a partir do olhar dos agentes implementadores frustração, perda de credibilidade e refluxo dos processos participativos em âmbito local, aspecto também identificado por Kunrath Silva (2001) em seu estudo.

Os programas e projetos sofrem os efeitos da falta de continuidade dos processos políticos governamentais, e as consequências repercutem diretamente nas bases locais que lhes dão sustentação mesmo que o processo tenha conquistado “corações e mentes”, por isso os analistas políticos defendem a tese da formulação das políticas públicas.

⁵² Ver detalhamento no capítulo 2 desse trabalho.

⁵³ Produtos: diagnóstico, plano e agenda de desenvolvimento.

[...] um programa como o Comunidade Ativa ele deveria ter um efeito de continuidade, eu sou contra o que está acontecendo hoje de região, [...], porque [...] você é envolvido por uma política de mobilização de uma cidade maior em detrimento de uma menor. (ENTREVISTA nº 7, 2005).

O relato expressa a insatisfação com a mudança de foco na condução do desenvolvimento após a mudança de governo em 2002⁵⁴. O projeto passou a ser concebido a partir do território em detrimento do local, então percebemos o sentimento de não pertencimento e a falta de identidade, que haviam sido conquistados com o processo desencadeado pelo DLIS.

Entretanto, apesar dos aspectos destacados sobre a metodologia do DLIS, consideramos que os processos participativos comunitários analisados nesse estudo geraram empoderamento, autonomia nas tomadas de decisões, transparência, ampliação da esfera pública e democratização das relações de poder em âmbito local, conforme concepção apresentada por Teixeira (2002).

[...] na realidade ele conseguiu fazer com que a comunidade se libertasse, [...], com que eles passassem a ter uma autonomia maior nas decisões locais e isso fez com que eles passassem efetivamente a influenciar, mesmo que não fossem de uma forma mais decisiva e na implantação das políticas públicas do próprio município [...], mesmo não tendo alcançado o objetivo maior do próprio programa, mas ele fez com que [...] o povo soubesse o que queria e se preparasse para ter [...] uma cidadania plena (ENTREVISTA nº 1, 2005).

A concepção de participação transmitida pelo relato define claramente a relação dos elementos apresentados como indispensáveis à efetivação da cidadania como processo em construção e intimamente ligada a fatores externos condicionantes e determinantes, pois os mecanismos de garantia só se efetivam via participação sócio-política na esfera pública (TEIXEIRA, 2002).

Foi na década de 1990 que se verificou uma maior ampliação da esfera pública, porque novos espaços de participação foram criados e mecanismos de intervenção e contribuição da sociedade civil no planejamento municipal foram favorecidos. O estabelecimento de relações mais democráticas entre Estado e

⁵⁴ O início da outra gestão do governo federal deu-se a partir de janeiro de 2003, sendo empossado o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, instituindo o CONSAD como Programa que daria continuidade ao Comunidade Ativa.

Sociedade Civil possibilitou um ambiente propício ao controle social, à maior fiscalização na alocação dos recursos públicos, surgimento de uma consciência coletiva, partilha de poder no processo de tomada de decisões e a co-responsabilidade nas decisões governamentais (TEIXEIRA, 2002).

O DLIS se insere nesse contexto. Constatamos todos esses aspectos nos municípios pesquisados, conforme relato que evidencia a participação enquanto elemento determinante na definição das demandas públicas, definição da aplicação dos recursos públicos, transparência e controle social.

[...] os recursos chegam até o município e eles são destinados para as atividades escolhidas onde as necessidades da comunidade são atendidas, nós temos aqui por meio de projetos, as casas que foram construídas, as cisternas de água, onde a água não chegava e agora tem água com fartura, nós temos passagem molhada, nós vamos ter agora a realização de um açude para fornecer água para toda a cidade e município, que será construído aqui por meio de projetos e tudo isso é bom, porque atende as necessidades do município e não há desperdício de recursos dentro do município, os recursos são aplicados dignamente atendendo as necessidades da sociedade e da comunidade.[...] (ENTREVISTA nº 4, 2005).

Apesar dos relatos favoráveis à transparência e ao controle social terem sido mencionados com frequência, constatamos que esses elementos ainda requerem da sociedade civil organizada maior capacitação e empoderamento sobre os mecanismos de intervenção e controle de gestão pública, assim como ampliação da consciência cidadã. O DLIS caracterizava a participação nos espaços do Fórum mais como propositiva, operativa e deliberativa, mas mesmo assim foi possível

[...] construir uma nova realidade mesmo e de forma plena [...] que fosse mais transparente, que a sociedade pudesse ter mais controle e por aí vai, só que nós não temos ainda uma sociedade com maturidade suficiente pra praticar todos esses conceitos que a gente imagina que sejam importantes. A questão do controle, controle social, principalmente, ainda estamos muito distante [...] (ENTREVISTA nº 3, 2005).

Grandes vantagens foram identificadas na estratégia: possibilidade real de contribuir para o protagonismo dos atores sociais e políticos, geração de emprego e renda e consequente melhoria da qualidade de vida da população em âmbito local.

Esses aspectos foram identificados após seis anos de implantação da estratégia, tendo a cultura política do local sofrido modificações ao longo do seu processo histórico.

[...] nós temos hoje alguns projetos funcionando no município, a feira teve a sua queda, mas [...] continua no município, a fábrica de fruticultura ela não teve seu sucesso amplo, porque disponibilizava de muita aparelhagem, mas nós temos hoje a fábrica de castanha que foi um projeto que iniciou-se também no fórum de DLIS, ela funciona e acontece no município, com o apoio do município e da sociedade civil organizada, com o apoio dos fruticultores, dos agricultores, dos produtores rurais do próprio município, hoje ela funciona, atende a comunidade, atende a sociedade e atende a municípios vizinhos também nesse trabalho de venda de atravessadores, por meio de atravessadores, hoje nós temos algumas horticulturas que funcionam no município, em processo, nós temos hoje alguns trabalhos sociais também que foram implantados na época do Fórum do DLIS em funcionamento dentro do nosso município, [...] a associação das costureiras do município [...] (ENTREVISTA nº 4, 2005).

Aqui a sustentabilidade é evidenciada como iniciativa de geração de emprego e renda, mas a organização comunitária não se concretizou, necessitando de um processo mais longo e efetivo a partir da convergência e integração de esforços. Porém

[...] uma coisa eu acho que ele conseguiu que foi exatamente isso [...] fazer com que as pessoas se sentissem valorizadas, elas ganhassem visibilidade [...]. As situações que geravam insatisfações para eles não eram individuais, eram coletivas e se cada um ali começasse a pensar coletivamente, talvez amenizasse mais os problemas ou diminuísse os problemas, então nesse sentido essa possibilidade de ver além do seu problema individual, fazendo parte de um grupo maior [...] fez com que as pessoas tentassem e começasse a pensar diferente [...] (ENTREVISTA nº 14, 2006).

Em suma, quando nos referimos aos agentes implementadores sobre a metodologia do DLIS, é consenso entre os entrevistados que o alcance aos objetivos propostos pelo Programa Comunidade Ativa, nos municípios estudados, foi extremamente positivo, considerando que:

[...] o resíduo que ficou, trouxe, agregou, na verdade, à comunidade um novo momento para ela [...] o que ficou na comunidade mudou a realidade dela de um modo ou de outro, isso reforça a ideia e a tese de que caminhar nessa linha para mudar de forma concreta a realidade, esse é o caminho [...] (ENTREVISTA nº 3, 2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia do DLIS, adotada pelo Programa Comunidade Ativa em 1999, tinha como objetivo proporcionar em pequenas localidades do território nacional (municípios com baixo IDH) a aproximação da Sociedade Civil com a esfera pública, possibilitando participação, apropriação da “coisa pública”, e indução a um processo de desenvolvimento local.

Os pressupostos básicos do Programa eram a superação de situações de pobreza, exclusão social e dependência da população em relação ao Estado a partir de um mecanismo que possibilitasse a democratização das relações entre governo e sociedade em âmbito local.

O processo de desenvolvimento induzido pela iniciativa governamental buscou despertar capacidades humanas, sociais, políticas e econômicas a partir da integração e convergência de ações para promover o Desenvolvimento Local, no e para o local, tendo como princípio a sustentabilidade. As relações de parceria estabelecidas a partir da participação de segmentos representativos da Sociedade Civil, política e SEBRAE se responsabilizariam por assegurar o alcance e manutenção de tal objetivo.

Considerando a estratégia em análise como instrumento de planejamento capaz de favorecer a participação de segmentos da Sociedade Civil e entes governamentais atuando na esfera pública em prol de uma agenda de compromissos e responsabilidades recíprocas, esse estudo teve como ponto de partida a seguinte questão: existe uma dissociação entre os princípios e objetivos da metodologia do DLIS com a intenção governamental de efetivar um processo articulado e sustentável de desenvolvimento? Diante deste questionamento, nosso objetivo foi analisar a eficiência ou não de políticas públicas alternativas para o combate à pobreza e à exclusão social e como essa nova institucionalidade pode contribuir para a quebra dos ciclos geradores desse processo. Verificamos se a indução ao Desenvolvimento Local atendeu aos objetivos da estratégia, favoreceu a participação da comunidade local e ao processo de organização comunitária a partir do estudo realizado nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda, no Estado da Paraíba.

A discussão sobre participação é central e extremamente relevante, embora nesse estudo outras categorias contribuam para a compreensão do contexto em análise. São estas: esfera pública, descentralização, desenvolvimento local e local.

Inicialmente esse estudo buscou reconstruir a trajetória da emergência do debate sobre o tema do Desenvolvimento Local em ordem global e sua devida relação com o local, até situá-lo como diretriz de Programa de governo.

No final da década de 1980 o Brasil passava por um período de redemocratização e de descentralização política administrativa referendada pela Constituição Federal de 1988. A partir de então novos espaços de participação efetiva dos cidadãos/as contribuíram significativamente para a abertura política e aprofundamento da democracia na gestão pública municipal.

Nos anos de 1990 o Brasil inseria-se num contexto de redefinições políticas, de reforma de Estado, de implantação de um projeto que se caracterizava pela retração da atividade estatal, desregulamentação de direitos trabalhistas e comprometimento dos direitos democráticos e sociais, processo esse que se não fosse bem conduzido poderia gerar uma crise de governabilidade.

Neste sentido podemos constatar e considerar, a partir do olhar dos agentes implementadores, que a metodologia do DLIS criou em âmbito local uma efetiva aproximação da Sociedade Civil com a esfera pública. Também favoreceu a participação cidadã no processo de implantação da estratégia, nos debates, nas oficinas de capacitação, na elaboração dos documentos (diagnóstico do município, plano de desenvolvimento e agendas de demandas locais) e nos processos de tomada de decisão.

Considera-se que a iniciativa aponta a contribuição do Fórum de DLIS a partir da metodologia adotada. A sociedade civil passou a perceber a organização comunitária incipiente que funcionava nos municípios. Esse fato “mexeu” com a autoestima dos representantes dos segmentos sociais, possibilitou a construção de consensos em torno de objetivos comuns, o protagonismo de atores sociais na esfera pública local e um novo padrão de relacionamento entre as instâncias governamentais (municipal, estadual e nacional) e a Sociedade Civil. Entretanto, quando ocorreu a transição de governo em âmbito nacional e estadual, o Programa sofreu efeito de continuidade, demonstrando a fragilidade do processo que se gestava naquele período, comprometendo a sustentabilidade desejada pelo menos em tese.

É concebido também que o comportamento político da Sociedade Civil requer um tempo para sua devida maturação. Nossa cultura de participação na esfera pública⁵⁵ foi e ainda é marcada por traços peculiares ancorados em práticas conservadoras que tutelaram durante muito tempo os espaços de decisão política. Como consequência os rumos do desenvolvimento econômico, político e social foram afetados diretamente, estando historicamente atrelados à centralização, ao fisiologismo, clientelismo, paternalismo e interesses econômicos individuais em detrimento dos coletivos, salvo algumas exceções.

Tendo em vista esses aspectos destacados, é natural a percepção de que a adesão à proposta do DLIS só ocorreu porque benefícios financeiros eram concedidos em favor do ente governamental. Não era visualizada a possibilidade da contribuição com a democratização, transparência e controle social no âmbito da gestão pública municipal.

Quando os gestores públicos perceberam os procedimentos adotados, algumas resistências foram sendo verificadas, porém não foi o que ocorreu nos municípios de Pedro Régis e Nova Olinda. Os depoimentos demonstram envolvimento, participação e compromisso, o que ocasionou transparência e controle social, pois à medida que a comunidade conhecia as fontes de recursos financeiros, seus destinos e devidas aplicações, ampliava sua consciência, criava uma relação de confiança e gerava credibilidade. Nos municípios estudados ficou evidente a contribuição que o processo trouxe para o planejamento, gestão municipal e ampliação da esfera pública.

Mesmo com todos esses aspectos positivos identificados não se efetivou o rompimento com o modelo de gestão tradicional e conservador (vertical e centralizado). São necessárias mudanças significativas culturais nas práticas políticas dos segmentos representativos da sociedade civil e dos gestores públicos, compromisso ético e político, assim como a adoção de um planejamento rigoroso que vislumbre metas a curto, médio e longo prazo. Caso contrário, o imprevisto vigorará e o sonho de efetivar um processo de desenvolvimento em âmbito local estará cada vez mais distante.

⁵⁵ Referendamos aqui as experiências contemporâneas como Conselhos Gestores Setoriais, Orçamentos Participativos entre outras experiências que demonstram romper com a forma tradicional de se fazer política e efetivar de forma direta a participação dos cidadãos/ãs a partir dos espaços que ocupam e representam em âmbito da esfera pública.

No que diz respeito à eficiência ou não de estratégias alternativas para o combate à pobreza e a exclusão social, pode-se inferir sobre a eficiência destas por adotarem dinâmicas participativas a partir de uma base real, o município, o local. Além disso, o fomento ao exercício da cidadania, o controle democrático e a organização comunitária da sociedade civil local contribuíram para ampliar a consciência crítica em relação à gestão pública municipal, mesmo que o espaço do Fórum de DLIS, neste estudo em particular, tenha sido referenciado como um processo embrionário de fortalecimento da Sociedade Civil.

A partir das considerações aqui apresentadas, tendo por base o estudo realizado nos Municípios de Pedro Régis e Nova Olinda - PB, a hipótese levantada nessa pesquisa foi confirmada. A interrupção nas ações de pactuação e negociação das agendas de demandas locais causou uma ruptura no processo de organização comunitária. Assim, a conclusão é de que existiu uma dissociação entre os princípios e objetivos da metodologia do DLIS com a intenção governamental de efetivar um processo articulado e sustentável de desenvolvimento, sendo útil a princípio a racionalização dos recursos públicos e reforço de visões hegemônicas de poder, o que pôs em prática uma concepção fragmentária de desenvolvimento.

Entretanto, os agentes implementadores atribuíram à horizontalidade da dinâmica do DLIS a possibilidade da efetivação de uma nova institucionalidade por implementar uma gestão compartilhada favorecendo transparência, controle social, organização comunitária, empoderamento, tomada de decisão, protagonismo dos atores sociais no espaço local e autonomia. Para tanto é necessário que essas experiências tenham continuidade, deixem de ser consideradas programas e passem a constituir efetivamente uma política pública governamental.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Carlos. A. Economia Política e Dimensão Territorial do Desenvolvimento. In: **V Encontro Nacional de Economia Política, 2000**. Fortaleza. Anais do V Encontro Nacional de Economia Política, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Comunidade Solidária Todos por Todos**. 2000. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 09 mai. 2005.

BRASIL, Presidência da República. **Balanço 2002: Comunidade Ativa 1999 – 2002**. Brasília, 2002.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.794**, de 19 de abril de 2001. Brasília, 19 de abril de 2001.

BRASIL. Presidência da República – Casa Civil. **RESOLUÇÃO nº 01**, 20 de junho de 2001. Brasília, 20 de junho de 2001.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BURLANDY, L.; LABRA, M. E. **Redes de Política no combate à fome e à pobreza. A estratégia Comunidade Solidária no Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva, 2007.

CALAME, Pierre (coord.). **Princípios para a governança no Século XXI**: princípios comuns da governança, aplicáveis tanto à gestão local quanto à governança mundial, oriundos dos trabalhos da Aliança por um mundo responsável, plural e solidária. São Paulo, Instituto Pólis, (Cadernos de Proposições para o Século XXI, 9) 2004.

CAPOLARI, Renato. **Do Desenvolvimento Econômico ao Desenvolvimento Sustentável**. 1997. Disponível em: <http://www.unilivre.org.br/banco_de_dados/extos/forum/decosus.htm>. Acesso em: 24 jul. 2005.

CARDOSO, Ruth C. L. A trajetória dos movimentos sociais In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Paz e Terra, São Paulo. 2002.

CARNEIRO, M. A. B. **O caráter do poder local no interdiscurso dos atores do Conselho Municipal de Saúde de Cabedelo – PB**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa, 2005.

CARVALHO, M.C.B. **Teorias da ação em debate**. São Paulo: Cortez, 1993.

CASTELLS, Manuel. Nosso mundo, nossa vida; paraísos comunais: identidade e significado na sociedade em rede. In: **O Poder da Identidade**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COTRIM, Gilberto. **História e consciência do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Paz e Terra, São Paulo. 2002.

_____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Paz e Terra, São Paulo. 2002.

DEMO, Pedro. 2001. **Participação é conquista**: noções de políticas sociais participativas. Cortez, São Paulo.

DE PAULA, Juarez. **DLIS passo a passo**: como atuar na promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, coleção Fazendo Acontecer, v. 4, 2002.

DINIZ, C. C. O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local. In: XXIX Encontro Nacional de Economia, 2001, Salvador. Anais em CD. Salvador : ANPEC, 2001.

DUARTE, Laura; WEHRMANN, Magda. **Ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade**. 2004. Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/vnac/tetext1.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2005.

EVANGELISTA, M^a Luíza. **Diagnóstico participativo local do município de Pedro Régis – PB**. Mimeo. VÍNCULUS, 2002.

FERREIRA, Olavo L. **500 anos de história do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

FLEURY, Sônia. Assistência e Previdência Social. In: Sposati, Aldaiza; Falcão, Maria do Carmo; Teixeira, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos desassistidos sociais**. São Paulo, Cortez, 1989.

FONTES, Ângela; VELLOSO, Maria; DIOGO, Pedro. **A estratégia de desenvolvimento local proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS**. (On line) Rede Dlis, leituras, mai. 2002. 36p. Disponível em: <<http://www.rededlis.org.br>>. Acesso em: 10 jun. 2005.

FRANCO, Augusto de (coord.), **PRODER – ESPECIAL: um vetor de sustentabilidade econômica em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. Brasília: Ed. SEBRAE, 1999.

FRANCO, Augusto de. **Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. 2. Ed. Brasília – DF, Instituto de Política Millenium, 2000.

FRANCO, Augusto de. (coord.). **PRODER-ESPECIAL: um vetor de sustentabilidade econômica em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. Brasília: Ed. SEBRAE, 1999.

_____. **Três Gerações de políticas Sociais**. Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2003.

_____. **Carta DLIS 22**. Disponível em: <www.augustodefranco.org/conteudo.php?cont=cartas_dlis&id=CO_25_12>. Acesso em: 09 mai. 2005.

_____. **Dez consensos sobre o desenvolvimento local integrado e sustentável**. Oitava rodada de Interlocação Política do Conselho do Comunidade Solidária, Brasília, 16 de março de 1998. Cadernos Comunidade Solidária, n.6, jun. 1998. Brasília: IPEA, 1998. Disponível em: <www.desenvolvimentolocal.org.br>. Acesso em: 14 jul. 2006.

FURTADO, Celso. Nova Concepção do Desenvolvimento In: **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais no Brasil na era da participação: 1978 – 1989 In: GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2004. p.p. 273 – 294.

_____. Movimentos sociais e ONGs no Brasil na era da globalização In: GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2004. p.p. 295-324.

_____. Considerações Finais In: GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2004. p.p. 327 – 343.

GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. **Universidades e Desenvolvimento Local: uma abordagem institucional**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005.

GONÇALVES, M^a A. S. IN: Educação & Sociedade. Vol. 20 n. 66 Campinas Apr. 1999. **Teoria da ação comunicativa de Habermas: Possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola**. Disponível em: <[http:// www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: 22 set. 2004.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de S. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GUILHON, M^a Virgínia M. A pobreza e seu enfrentamento na era da globalização. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 31-41.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2005.

HIST, P.; THOMPSON, Grahame. Globalização, governabilidade e Estado-nação In: **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis, RJ: Vozes (Coleção zero a esquerda), 1998.

IBGE, Instituto brasileiro de Geografia e estatística. **Base Cartográfica**, 2000.

JACOBI, P. R. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2002.

JARA, Carlos Júlio. **Repensando o desenvolvimento comunitário**: o essencial nem sempre é visível. Brasília: IICA/PRORURAL, setembro/outubro, 1998.

KRANZ, Patrícia. Agenda 21 Local: uma proposta de sustentabilidade In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. da Costa (org) **Desenvolvimento Local dinâmicas e estratégias**. Rio de Janeiro: RITS, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social**: superando dogmas e convencionalismos. Tradutor Joaquim Ozório Pires da Silva. Coleção Questões da Nossa Época; v. 64, São Paulo: Cortez, 1998.

KUNRATH SILVA, Marcelo. **Construção da participação popular**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.

MARCONI, E.; BICUDO, F. **60 anos da ONU**. Disponível em: <www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=779>. Acesso em: 30 jan. 2006.

MEIHY, José C. S. B.; HOLANDA, Fabíola. **História oral**: como fazer, como pensar. São Paulo. Contexto, 2007.

MILANI, Carlos, **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local**: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). Disponível em: <<http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/carlosmilanip.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2005.

MIRANDA, Moema; MAGALHÃES, Paulo. Discutindo Dlis: reflexões a partir da metrópole, In: SILVEIRA, Caio Márcio e REIS, Liliane da Costa (org.) **Desenvolvimento Local Dinâmicas e Estratégias**, RITS – Rede de Informação para o Terceiro Setor, Rio de Janeiro, 2001.

MONTAÑO, Carlos. O fenômeno (real) por trás do conceito (ideológico) de “terceiro setor”. In: **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Conclusões. A sociedade civil como arena de lutas no processo de transformação social. In: **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MINAYO, M. C. De S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MOURA, Ma do Carmo. **Diagnóstico participativo local do município de Nova Olinda – PB**. Mimeo, P&A, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Instituto Polis, Programa de Gestão Pública e Cidadania da FGV – EAESP, 2001.

PAIVA, Ângela Randolpho. **O público, o privado e a cidadania possível: a construção do espaço público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Senac, 2001.

PAULO NETTO, J. “A autocracia burguesa e o ‘mundo da cultura’”. In: PAULO NETTO, J. **Ditadura e Serviço Social**. 4. ed. São Paulo Cortez, 1998.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (org.). **O desmonte da nação: Balanço do Governo FHC**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

PELIANO, Ana Maria T. M.; RESENDE, Luís Fernando de Lara; BEGHIN, Nathalie. **O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza**. 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte2.p>>. Acesso em: 20 nov. 2005.

POCHMANN, M. Nova política de inclusão socioeconômica. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. (org.). **Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Comunidade Ativa: Estratégia de Indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável**. Documento de Referência. Brasília, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RAICHELIS, R. 10 anos depois da Constituição Cidadã. In: **Revista Inscrita**, n. 3. Ano I. Brasília: CEFESS, 1998.

RATTNER, Henrique. **Desenvolvimento Sustentável**: Histórico. 2006. Disponível em: <http://www.economiabr.net/economia/3_desenvolvimento_sustentavel_historico.htm>. Acesso em: 03 mai. 2005.

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia Científica**: a construção do conhecimento. 6. ed. Revisada. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHMIDT, Mário F. **Nova História crítica**. 8ª série. São Paulo: Nova geração, 2006.

SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Documento de referência do Programa Comunidade Ativa**: uma Estratégia de Indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Brasília, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Comunidade Solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, M. das G.; ARAÚJO, T. P.; ARCOVERDE, A. C. B.; PINHEIRO, K. I. A. **Avaliação de programas sociais**: a intermediação de mão-de-obra da Agência do trabalho. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2004.

SILVEIRA, C. M.; REIS, L. da Costa (org) **Desenvolvimento Local dinâmicas e estratégias**. Rio de Janeiro: RITS, 2001.

_____. Miradas, métodos, redes: o desenvolvimento local em curso, In: SILVEIRA, Caio Márcio e REIS, Liliane da Costa (org.) **Desenvolvimento Local Dinâmicas e Estratégias**, RITS – Rede de Informação para o Terceiro Setor, Rio de Janeiro, 2001.

SILVEIRA, Caio Márcio; DA COSTA REIS, Liliane (orgs). **Desenvolvimento Local, Dinâmicas e Estratégias**. Rede DLIS/RITS, 2001.

SIMIONATTO, I. Reforma do Estado abre caminho para o mercado. In: **Revista Inscrita**, n. 4. Ano II. Brasília: CEFESS, 1999.

_____. **Reforma do Estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul.** 2005. Artigo publicado. Disponível em: <www.artnet.com.br/gramisci/arquiv150.htm>. Acesso em: 10 jan. 2005.

SINGER, P. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, I. (org.). **O desmonte da nação: Balanço do Governo FHC.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** 3. ed. São Paulo: Cortez: EQUIP: Salvador: UFBA, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos In: DAGNINO, Evelina (org). **Anos 90 política e sociedade no Brasil.** São Paulo, Brasiliense, 2002.

WANDERLEY, L. E. W.; RAICHELIS, R. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional.** 2006. Disponível em: <www.cefep.org.br/textosartigos/gestaopublicademocraticaparacortez.doc>. Acesso em: 19 fev. 2006.

VIEIRA, Flávio Lúcio R. NORDESTE, desenvolvimento sustentável e SUDENE. In: **Revista Conceitos**, vol. 5, n. 9. João Pessoa: ADUFPB, JAN./JUN. 2003.

_____. **SUDENE e desenvolvimento sustentável: Planejamento regional durante a década neoliberal.** João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004.

ZAPATA, T.; PARENTE, S.; ARNS, P. C.; JORDAN, A.; OSÓRIO, C. Desenvolvimento local: estratégias e fundamentos metodológicos. In: SILVEIRA, C. M; REIS, L. DA COSTA. (org.) **Desenvolvimento local dinâmicas e estratégias.** Rio de Janeiro: RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor, 2001.

SITES

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folhaespecial/2002/riomais10/o_que_e2.shtml>. Acesso em: 03 mai. 2005.

Disponível em: <http://paraisodoapa.com.br/desenv_sustentavel.htm>. Acesso em: 05 mai. 2005.

Disponível em: <<http://www.pnud.org/idh/>>. Acesso em: 28 jul. 2006.

Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31&paginaatual=1&uf=25&letra=N>>. Acesso em: 28 jul. 2006.

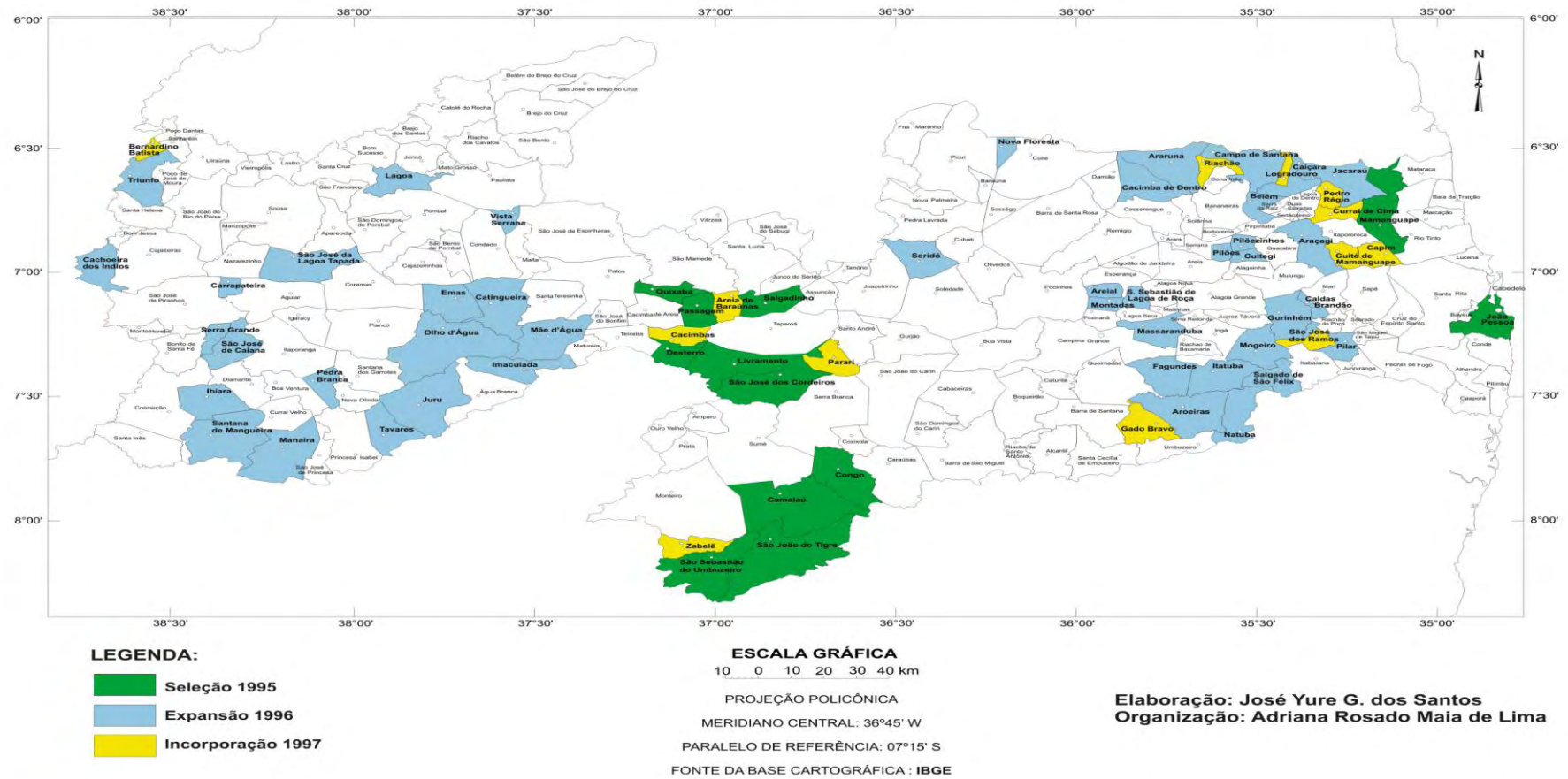
Disponível em: <<http://www.famup.com.br/index.php?run=idh&op=alf>>. Acesso em: 22 jul. 2006.

Disponível em: <<http://cprm.gov.br/rehi/atlas/paraiba/relatorios/NOVA123.pdf>>. (CPRM, 2005). Acesso em: 30 jun. 2006.

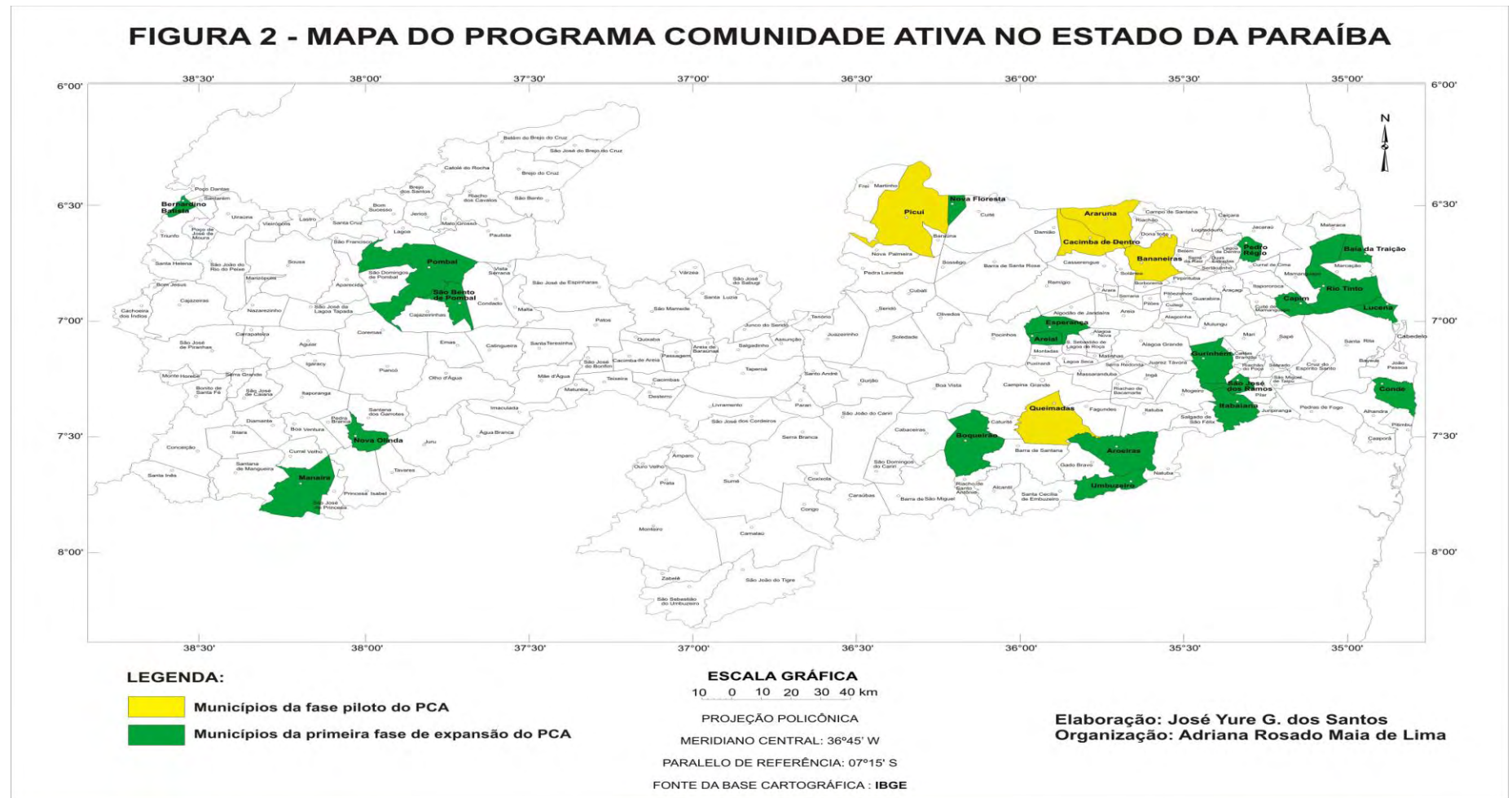
APÊNDICES

APÊNDICE I: MAPA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA NO ESTADO DA PARAÍBA

FIGURA 1 - MAPA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA NO ESTADO DA PARAÍBA



APÊNDICE II: MAPA DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA NO ESTADO DA PARAÍBA



APÊNDICE III: TERMO DE CONSENTIMENTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E HUMANAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Estamos solicitando de V.S.a a participação nesta pesquisa, cujo título é DLIS: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DOS AGENTES IMPLEMENTADORES, a ser realizada nos municípios de Nova Olinda e Pedro Régis, no Estado da Paraíba. A pesquisa tem como objetivo analisar quais as percepções dos agentes implementadores (governamentais e não governamentais) da estratégia metodológica, DLIS, adotada pelo Governo Federal, no Programa Comunidade Ativa, sobre a eficácia desta no processo de organização comunitária, por meio da atuação política da sociedade civil, no espaço local.

Esclarecemos que esta pesquisa não lhe trará prejuízo algum, que sua participação é voluntária e que seu nome será mantido em sigilo, assegurando sua privacidade, assim como o direito de desistir em qualquer momento da pesquisa.

Vale salientar que esta pesquisa apresenta sua relevância na percepção crítica da realidade e na reafirmação da importância de uma Política de Desenvolvimento Local que busca proporcionar integração das políticas públicas, empoderamento e autonomia dos sujeitos sociais, ou seja, desenvolvimento humano, social, econômico de forma sustentável a partir do espaço local de vivência. Princípios estes, norteadores do documento do PCA. Portanto, busca-se a elucidação da real relação entre os sujeitos pesquisados e o contexto sócio político e econômico em que estão inseridos.

Adriana Rosado Maia de Lima
Pesquisadora – fone (83) 9915-0301

Eu concordo em participar desta pesquisa: _____
PARTICIPANTE DA PESQUISA

APÊNDICE IV: INSTRUMENTO DE PESQUISA



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E HUMANAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ENTREVISTA Nº. _____

1. FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA:

1.1 Sexo: ☐ Masculino ☐ Feminino

1.2 Faixa etária: ☐ 20 a 30 anos ☐ 31 a 41 anos
☐ 42 a 52 anos ☐ 53 a 63 anos
☐ 64 a 74 anos ☐ Acima de 75 anos

1.3 Escolaridade:

☐ analfabeto ☐ sabe ler e escrever
☐ ensino fundamental ☐ incompleto ☐ completo
☐ curso técnico ☐ incompleto ☐ completo
☐ ensino médio ☐ incompleto ☐ completo
☐ ensino superior ☐ incompleto ☐ completo
☐ pós-graduação lato-sensu ☐ incompleto ☐ completo
☐ mestrado ☐ incompleto ☐ completo
☐ doutorado ☐ incompleto ☐ completo

1.4 Profissão/Ocupação

☐ Pedagogo ☐ Assistente Social ☐ Sociólogo ☐ Economista
☐ Psicólogo ☐ Agrônomo ☐ Veterinário ☐ Agricultor
☐ Fruticultor ☐ Pescador ☐ Artesão/ã ☐ Outra/o _____

1.5 Há quantos anos exerce esta ocupação? _____

1.6 Já participou de alguma atividade que adotou uma metodologia semelhante à do DLIS, do programa Comunidade Ativa? () Sim () Não

1.6.1 Qual(ais)? _____

1.6.2 Em que ano(s)? _____

1.7 Qual sua vinculação institucional à época da implantação do Programa Comunidade Ativa?

ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL:

() Servidor Público Federal: INSTITUIÇÃO _____

() Servidor Público Estadual: INSTITUIÇÃO _____

() Servidor Público Municipal: INSTITUIÇÃO _____

() Agente facilitador do PCA: INSTITUIÇÃO () Âncora () Vínculo ()

COAGEP () P&A () HOLOS () Outro _____

() Outro _____

ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL:

() Movimento Social : ORGANIZAÇÃO _____

() Representação de classe/segmento: CATEGORIA _____

() Outro _____

2. ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA ANALISAR A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROCESSO DE DLIS.

2.1 Quais os aspectos positivos que você identifica na estratégia do DLIS?

2.2 Como você avalia o apoio e a receptividade do prefeito em relação à estratégia do DLIS?

2.3 Como você avalia, o apoio, a receptividade e o envolvimento da comunidade em relação à estratégia do DLIS?

2.4 Você considera que houve mobilização da comunidade durante o processo?

2.5 Você considera que a comunidade participou nas tomadas de decisões dentro do Fórum? Por quê?

2.6 Você considera que a comunidade dentro desse processo teve algum poder?

2.7 Na sua avaliação você considera que o Programa Comunidade Ativa conseguiu atingir os objetivos propostos pela estratégia? Por quê?

2.8 Nas discussões, no âmbito do Fórum quais eram as principais questões levantadas?

2.9 Você tem conhecimento se estas questões foram atendidas?

2.10 Quais as dificuldades encontradas pelo Fórum no desenvolvimento do trabalho?

2.11 Quais as sugestões que você daria para uma maior participação da comunidade no processo de tomada de decisão?

2.12 Como o senhor avalia o compromisso e envolvimento da sociedade civil para participar de ações como essa do PCA que requer organização comunitária para a realização e contribuição para o planejamento municipal?

2.13 Como o senhor avalia esse tipo de envolvimento comunitário frente ao atendimento das reais necessidades do local (município)? Compare com o outro modelo governamental de oferta de recursos e projetos.

2.14 O senhor acha que esse modelo do PCA cria caminhos alternativos, proporciona autonomia, controle social e transparência no processo de Desenvolvimento Local e melhora a qualidade de vida da população de municípios ou pode servir para mascarar potenciais focos de conflitos?