

CADERNOS da Oficina Social

Desenvolvimento Local

**OFICINA
SOCIAL**

CENTRO DE TECNOLOGIA,
TRABALHO E CIDADANIA

DESENVOLVIMENTO local. – [Rio de Janeiro: Oficina Social, 2000].

120 p. (Cadernos da Oficina Social, 3).

1. Desenvolvimento Social. 2. Desenvolvimento Econômico.
3. Política Econômica. 4. Cidadania. I. Título

CDU 316.42

Cadernos da Oficina Social

Uma publicação do
Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania – Oficina Social

Coordenação

André Spitz, Gleyse Peiter

Edição

Oficina Social

Organização

Paulo M. Buss

Equipe técnica

Amélia Medeiros, Sarita B. Rousseau

Revisão

Marysol Ruiz Lacarra

Projeto gráfico

fernandocbueno@openlink.com.br

Apoio

COEP

Foto capa: Arquivo Embrapa
A reprodução dos artigos é permitida desde que citada a fonte.

Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania
Centro de Tecnologia, Bloco H, 212 COPPE/UFRJ
Ilha do Fundão/RJ - 21945-970
Telefax: (21) 290-4698 r: 237/250
www.oficinasocial.org.br
oficinasocial@coppetec.coppe.ufrj.br

**OFICINA
SOCIAL**
Centro de Tecnologia,
Trabalho e Cidadania

fevereiro/ 2000

5	Pagina Livre
9	Apresentação
13	DESENVOLVIMENTO LOCAL E AGENDA 21: DESAFIO DA CIDADANIA
13	I – Introdução
14	II – Conceitos básicos: Desenvolvimento Local e Agenda 21
30	III– Institucionalização do DLIS/Agenda 21
49	IV– Conclusões
50	V– Bibliografia
52	ANEXO 1 - Agenda 21: Capítulos e Áreas – Programas
56	ANEXO 2 - Instrumento para categorização dos projetos das Entidades e dos COEP Estaduais
67	POR QUE PRECISAMOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL
67	I– Por que falar em desenvolvimento local numa época de globalização?
73	II– O que é, afinal, desenvolvimento local?
76	III– O que significa, concretamente, promover o desenvolvimento?
80	IV– O que quer dizer desenvolvimento sustentável?
83	V– Por que o desenvolvimento sustentável deve ser construído a partir do local?
84	VI– O que se pode reconhecer como Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável?
87	VII–O DLIS é uma estratégia política de transformação da sociedade?
91	VIII–Por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável?
96	IX– Bibliografia
98	O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NO NÍVEL LOCAL: um instrumento a favor da visão multissetorial

98	I- Introdução
100	II- Os Conceitos Fundamentais do PES
103	III- A Teoria da Produção Social
104	IV- A Teoria da Ação
104	V- A Proposta Metodológica: os quatro momentos do PES
117	VI- Considerações Finais
118	VII- Bibliografia

OUSAR AGIR

De início, gostaria de apresentar a seguinte questão: quais são as perspectivas para o novo século?

Segundo Peter Drucker¹, o século XXI marcará a transição da denominada "sociedade industrial" para a "sociedade do conhecimento". Enquanto na sociedade industrial os principais meios de produção são máquinas, linhas de equipamentos e robôs, na sociedade do conhecimento os meios de produção são as mãos e, principalmente, o cérebro de cada funcionário de cada organização. Portanto, na chamada sociedade do conhecimento, a competitividade estará baseada, principalmente, na capacidade de criar e utilizar conhecimento.

Creio que o novo século será identificado por quatro palavras-chave: mudança, parceria, criatividade e amor. O sucesso de cada indivíduo, organização ou país dependerá da forma como esses quatro temas serão abordados.

Dentro desse contexto, surge uma segunda questão: qual será o futuro de um país, em fase de desenvolvimento, com uma enorme desigualdade social e milhões de desempregados, analfabetos e excluídos como o Brasil?

O desafio é inegavelmente gigantesco e o sucesso dependerá da nossa capacidade de antecipação às mudanças, cuja velocidade é crescente, da nossa imaginação ao estabelecer parcerias na busca de soluções criativas para os problemas e da nossa capacidade de colocar amor em todos os nossos atos.

* Diretor de Desenvolvimento Urbano da CAIXA

¹ Peter Drucker é autor de vários livros de administração, se constituindo em uma referência conceituada na teoria moderna de administração.

O processo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS insere os quatro temas mencionados anteriormente e, por essa razão, é com grande satisfação que vejo a crescente articulação entre entidades e instituições públicas e privadas que acreditam no DLIS como uma nova estratégia de transformação da sociedade brasileira.

O número de desempregados no Brasil, conforme a pesquisa coordenada por Márcio Pochman², foi estimado em 7,7 milhões de pessoas no ano de 1999.

Tomando por base o consumo calórico recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e calculando o custo monetário desta cesta de alimentos, o país apresentava um contingente, em 1996, de quase 50 milhões de pessoas abaixo desta linha de pobreza.³

Quanto ao analfabetismo, a despeito da sensível redução nos anos 90, fruto do intenso esforço de universalização do ensino fundamental, o número de analfabetos com 15 anos ou mais, de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar - PNAD de 1998, é de 15,3 milhões.

Os números apresentados indicam a dimensão da nossa realidade. Portanto, é chegada a hora de agir, e agir rapidamente, com propostas concretas, criando novos programas, novas abordagens, operações não padronizadas. É claro que com essas novas abordagens estaremos correndo riscos, pois sabemos que vamos instaurar uma nova utopia que, conforme definiu Augusto de Franco⁴, será a utopia possível na contemporaneidade. No entanto, estamos convictos que, ao final, os protagonistas das experiências jamais serão os mesmos, pois estarão trabalhando em parceria, atuando sinergicamente, numa teia de relações afetivas muito intensas.

Com o sentido de valorizar, divulgar e estimular novas

² Márcio Pochman coordenou um estudo feito pelo Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit) da Universidade de Campinas (Unicamp) divulgado em 26.01.00

³ Esses dados foram extraídos do trabalho de Marcelo Neri, economista do IPEA- "Uma Fotografia Recente da Pobreza Brasileira" (mimeo) 1999

⁴ "Por que Precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável", Augusto de Franco. *Draft paper*, outubro 1999.

ações integradas e integradoras, preocupadas com a melhoria da qualidade de vida da população, a Caixa criou o Programa CAIXA MELHORES PRÁTICAS. Foram inscritas 114 práticas, de 18 Unidades Federativas, onde a Caixa participa como entidade financiadora ou de repasse de recursos, e que apresentam como requisitos básicos: o caráter de sustentabilidade, a preocupação com o fortalecimento da comunidade e com a inclusão social, a construção de parcerias, e resultem em mudanças sensíveis e duradouras nas condições de vida das pessoas, das comunidades e das cidades.

Foram selecionadas, em janeiro corrente, por júri interno, as 20 melhores práticas, e destas sairão, por escolha de um júri externo, formado por 10 membros, comprometidos com ações de desenvolvimento local sustentável, sendo cinco representantes de entidades governamentais e cinco representantes da sociedade civil, as 10 práticas que mais significativamente representam o caráter de multisetorialidade, os impactos positivos para a comunidade, a preocupação com os grupos mais vulneráveis e a possibilidade de reaplicabilidade.

O resultado será divulgado em 23 de fevereiro próximo, para posterior inscrição na segunda quinzena de março/2000 no "Best Practices and Local Leadership Programme" das Nações Unidas, a ser realizado em Dubai, nos Emirados Árabes.

A Caixa, no desenvolvimento de suas atividades, possui uma valiosa experiência na melhoria da qualidade de vida através de seus programas. No entanto, essas experiências têm sido ainda pontuais e localizadas. Nossa intenção é uma ampla divulgação das experiências bem sucedidas e sobretudo o apoio para ampliação de sua escala de aplicabilidade.

Assim, é com grande entusiasmo que estamos compartilhando nosso trabalho na "Página Livre" do Caderno Oficina Social na expectativa de ampliar nossa parceria e atuar para reversão do quadro de exclusão social de grande parte de nossa população.

Só depende de nós.

A apresentação

Gleyse Peiter* e André Spitz**

O COEP, criado em 1993, caracteriza-se como um espaço de articulação descentralizado e conta hoje, em âmbito nacional, com 44 entidades associadas, entre empresas, autarquias e fundações e 18 Comitês estaduais que por sua vez, constituem uma ampla rede de mobilização social, reunindo mais de 500 organizações, privadas e públicas, federais, estaduais e municipais, com atuação em todo território nacional.

Desde sua criação, o COEP tem como um de seus objetivos, a mobilização das entidades para formulação de iniciativas próprias, preservando a ação individual de cada entidade e respeitando sua lógica institucional. A participação no COEP é voluntária, por adesão e não implica em qualquer ônus para as associadas.

Os resultados obtidos em cada entidade, a partir da atuação do COEP, têm sido diversos, certamente dependentes do nível de engajamento das organizações e de seus empregados. Várias ações e iniciativas têm sido desenvolvidas, permitindo a articulação de parcerias nos mais diferentes segmentos da sociedade brasileira, a troca de experiências e a complementaridade das ações, ampliando os resultados alcançados.

Nova Cultura Organizacional

Um importante reflexo da ação do COEP, tem sido o fortalecimento do compromisso social das organizações, através da incorporação ao dia-a-dia da empresa, de valores como responsabilidade social para todos, empregados, enquanto cidadãos, e entidade, frente à miséria e à exclusão.

O COEP também incorpora a seus objetivos uma proposta de mudança na cultura das entidades. Mais do que iniciativas assistencialistas e generosas de somente dar aos necessitados, propõe uma postura de investir nas comunidades, fazendo com que as organizações tornem-se responsáveis pela melhoria da qualidade de vida dessa população, viabilizando cidadania e novos consumidores.

* Coordenadora Geral da Oficina Social

** Diretor da Oficina Social

A progressiva incorporação da responsabilidade social na cultura organizacional, aliada às diretrizes¹ do COEP e ao O&M da Cidadania², vêm permitindo às entidades sua participação efetiva no processo de valorização de ideais éticos, essenciais para uma nova conduta na sociedade.

Consolidando a rede – a Oficina Social

A forma descentralizada de se agregar organizações federais, estaduais e municipais em torno de iniciativas para a promoção da cidadania, tem resultado em ações locais bem sucedidas – através da atuação dos COEP estaduais - ampliando o espaço de articulação e de mobilização das entidades.

Em 1998, ampliando sua proposta de ação, o COEP viabilizou a criação do Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania – Oficina Social, uma incubadora de projetos, tendo por objetivos desenvolver metodologias, formar recursos humanos, prestar cooperação técnica e apoiar a consolidação da rede do COEP – alavancando parcerias para os projetos inovadores, desenvolvidos por suas associadas e pelos Coep estaduais.

O COEP e o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

Desde 1995, ao definir suas diretrizes, o COEP propõe o incentivo à criação de mecanismos de Ação Local Integrada, conjugando os recursos e formando parcerias entre o poder público local, as representações descentralizadas das entidades e de outros atores sociais, para a promoção de programas e ações de natureza social local.

¹ Foram estabelecidas como diretrizes, em 1995:

- Estabelecer como compromisso das organizações públicas, integrante de sua missão, o atendimento ao estatuído no Art. 3º da Constituição, implantando iniciativas e políticas públicas que promovam o acesso da população excluída aos bens e serviços produzidos e prestados pelas entidades públicas, preservadas suas lógicas empresariais ou institucionais.
- Incentivar, viabilizar e valorizar a participação dos funcionários na Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida.
- Apoiar os projetos e as ações do Programa Comunidade Solidária viabilizando, em particular, parcerias nos municípios selecionados pelo Programa.
- Incentivar a criação de mecanismos de Ação Local Integrada, conjugando os recursos e a capacitação dos órgãos descentralizados das Entidades neles sediadas, dos seus empregados, do poder público local (executivo e legislativo), dos conselhos setoriais locais (educação, saúde etc.), da Ação da Cidadania e da iniciativa privada, com vistas à promoção de programas e ações de natureza social local.
- Considerar a “adoção”, de escolas e unidades de saúde pública, nos locais onde a Entidade possua unidades regionais, agências, postos etc., como uma ação prioritária emergencial, visando contribuição de curto prazo, ouvidos os mecanismos de Ação Local Integrada.
- Definir como indicador de desempenho das Entidades Públicas, além dos tradicionais, empresariais ou setoriais, um novo indicador que contemple sua participação em projetos de natureza social.

² Em 1994, o COEP publicou documento – O&M da Cidadania – contendo sugestões e orientações sobre possíveis procedimentos a adotar visando a implantação das diretrizes aprovadas pelo Conselho Deliberativo.

A ação mobilizadora do COEP, ao longo dos anos, tem levado as entidades associadas na direção de ações locais, possibilitando o desenvolvimento de projetos conjuntos e a formação de parcerias, em todo território nacional. Permite que uma experiência desenvolvida com êxito, possa ser transformada em núcleo de desenvolvimento local, em torno do qual serão articuladas novas parcerias, agregando-se outros projetos e iniciativas.

Neste sentido, o COEP vem mobilizando suas associadas para criar o primeiro COEP local do país - uma experiência pioneira de desenvolvimento local sustentável numa comunidade urbana em uma grande metrópole. – com diversas entidades se organizando em torno de uma experiência já em andamento.

A partir de uma experiência articulado no âmbito do COEP – a Cooperativa de Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos (COOTRAM)³ - núcleo de desenvolvimento econômico de um número significativo de pessoas na região de Manguinhos – o COEP vem convocando suas associadas e diversas instituições do poder público a se articularem em torno desse núcleo.

Diversas instituições, como a Caixa, Finep, Ensp/ Fiocruz, BNDES, Sebrae, Embratel, Correios, Refinaria de Manguinhos, INT, Oficina Social, governo do estado e prefeitura do município do Rio de Janeiro, secretarias municipais e sub-prefeituras têm sido articuladas para que, juntamente com as lideranças da comunidade e a representação da cooperativa possam implementar tal processo de desenvolvimento, através de ações geradoras de trabalho e renda, microcrédito, incremento dos níveis de saúde, nutrição, educação, construção e melhoria das habitações, de saneamento básico, de serviços urbanos e de utilização das áreas comuns, assim como de incremento a cultura, esporte e lazer.

Este Caderno

Este Caderno apresenta – de maneira diversa dos números anteriores da série⁴ – material didático referente ao Curso de Desenvolvimento Local Integrado, a ser realizado no âmbito do Núcleo de Desenvolvimento Local da Oficina Social, promovendo a capacitação, em projetos dessa natureza, dos representantes das entidades no COEP, na Oficina Social e nos COEP estaduais.

³ Experiência desenvolvida pela Fiocruz, narrada no Cadernos da Oficina Social 2: Projetos Inovadores 1999, pág. 25.

⁴ Caderno 1: Compromisso Social: um novo desafio para as organizações e Caderno 2: Projetos Inovadores da Oficina Social, Rio de Janeiro, 1999.

A implantação de um curso sobre Desenvolvimento Local, vem contribuir, de forma definitiva, para o propósito da Oficina Social de oferecer novos conhecimentos à rede do COEP, possibilitando o fortalecimento das ações que estão sendo desenvolvidas, incentivando parcerias com outras áreas, tais como o Comunidade Solidária, e facilitar a implantação de novos projetos no âmbito dos COEP estaduais e das comunidades da área de atuação das entidades associadas.

A primeira parte – Desenvolvimento Local e Agenda 21 – Desafio da Cidadania⁵ – apresenta as questões conceituais e metodológicas sobre os termos de desenvolvimento local, a agenda 21, a institucionalização do DLIS/Agenda 21 e uma descrição de programas governamentais e não governamentais para financiamento do desenvolvimento local, bem como algumas experiências nesse sentido.

Apresenta ainda – a partir da leitura do livro “Caminhos para mudar o Brasil”⁶ – os laços que essas iniciativas no âmbito do COEP têm com as propostas do DLIS e com políticas e propostas sociais mais amplas.

A discussão dos motivos pelos quais o tema genérico do desenvolvimento local vem sendo tratado pelos diversos setores do governo e da sociedade, no Brasil e em outros países, e a apresentação de novos conceitos sobre o DLIS, estão no estudo – Por Que Precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável⁷.

O terceiro estudo – O Planejamento Estratégico Situacional (PES) no Nível Local: um instrumento a favor da visão multissetorial⁸ – , apresenta os principais fundamentos teórico-metodológicos do PES, modelo complexo mas adaptável ao nível local, capaz de proporcionar ferramentas adequadas de análise e intervenção da realidade social.

⁵ Paulo Marchiori Buss – Coordenador do Núcleo de Desenvolvimento Local da Oficina Social e Professor da Ensp/Fiocruz

Célia Leitão Ramos – Professora da Ensp/Fiocruz

⁶ Livro publicado pela Oficina Social em 1998, contendo 44 experiências de combate à pobreza, promovidas pelas entidades associadas ao COEP.

⁷ Augusto de Franco – Conselheiro do Comunidade Solidária

⁸ Elizabeth Artmann – Pesquisadora da Ensp/Fiocruz

Desenvolvimento Local e Agenda 21: Desafio da Cidadania*

Paulo Marchiori Buss** e Célia Leitão Ramos***

I- INTRODUÇÃO

Cidadania, qualidade de vida, bem-estar, equidade, solidariedade, justiça social, Agenda 21, desenvolvimento são palavras que cada vez mais ocupam o cotidiano de pessoas e organizações. Acompanhando tais conceitos, existe uma consciência crescente de que as redes de apoio social contribuem para minorar as dificuldades da vida contemporânea.

Foram estas palavras-conceito e a percepção da necessidade de promoção da cidadania de entidades em redes colaborativas, além evidentemente do sonho real de Betinho, como líder carismático da solidariedade, que motivaram a criação do Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (COEP) em 1993.

Desde então, esse extraordinário, inovador e original movimento das Entidades Públicas do país criou uma miríade de experiências de promoção da cidadania (Oficina Social, 1998). Integrar este trabalho a iniciativas governamentais e a movimentos sociais mais amplos passa a ser um desafio que ocorre com a maturidade do COEP.

Identifica-se, neste momento, uma conjuntura social e institucional que aponta para uma mudança de paradigma, o que inclui articulações em rede, parcerias, aperfeiçoamentos conceituais e metodológicos que tornem os movimentos de promoção da cidadania mais eficazes e eficientes no seu papel no desenvolvimento social e comunitário.

Entre as oportunidades que propiciam a conjuntura podemos mencionar as propostas de **desenvolvimento local** e da **Agenda 21** como aquelas socialmente mais abrangentes e politicamente mais relevantes.

O presente documento - preparado pelo Núcleo de Desenvolvimento Local do Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania / Oficina Social - tem a intenção de levantar um

* Documento preparado para o Núcleo de Desenvolvimento Local do Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania - Oficina Social, destinado à discussão entre as Entidades integrantes do COEP

** Coordenador do Núcleo de Desenvolvimento Local da Oficina Social e Professor da Escola Nacional de Saúde Pública / Fiocruz

*** Professora da Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz

conjunto de questões conceituais e metodológicas sobre os temas do desenvolvimento local e da Agenda 21, argüindo ainda pelos laços que as inúmeras iniciativas desenvolvidas pelas Entidades associadas ao COEP têm, direta ou indiretamente, intencionalmente ou não, com aquelas propostas sociais e políticas mais amplas.

Pretende, ainda, propor algumas estratégias de inserção das iniciativas das referidas Entidades nos processos abrangentes de desenvolvimento das comunidades em que estão localizadas.

II- CONCEITOS BÁSICOS: DESENVOLVIMENTO LOCAL E AGENDA 21

Existem inúmeros, conflituosos e contraditórios conceitos de desenvolvimento. Eles dependem de onde e sobre o que olha quem os enuncia, assim como que corrente teórico-conceitual informa o autor de tal conceito. Também são muitas as adjetivações para desenvolvimento: social, econômico, comunitário, integrado, integral e, modernamente, desenvolvimento sustentável.

Para fins deste documento, conceituamos desenvolvimento como o processo de incorporação sistemática de conhecimentos, técnicas e recursos na construção do crescimento qualitativo e quantitativo das sociedades organizadas (Banco Mundial, 1991).

O objetivo básico do desenvolvimento é a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas e a conquista de modos de vida mais sustentáveis (ética, política, social, econômica e ambientalmente).

Para alcançar o desenvolvimento é necessário ampliar as *oportunidades* dos indivíduos, de forma a torná-lo mais democrático e participativo. As oportunidades referidas são, entre outras, o acesso ao trabalho e à renda, à educação, à saúde, à alimentação e a um ambiente físico limpo e seguro, o que inclui a casa e o seu entorno, assim como a terra no mundo rural.

O marco ético para um desenvolvimento adequado é que ele ocorra como um processo participativo, equitativo e sustentável (CEPAL, 1991). *Participativo* porque deve assegurar o concurso de todos em sua construção. *Equitativo* porque seus benefícios devem universalizar-se em função das necessidades. *Sustentável* porque as atuais gerações não têm o direito de ameaçar o destino das futuras gerações.

As relações existentes entre crescimento econômico e desenvolvimento são bastante complexas. Como reconheceu a Cúpula de Desenvolvimento Social (Nações Unidas, 1996), entre um e outro existe um certo grau de independência, embora as relações entre eles não sejam automáticas. O crescimento econômico amplia a base material para a satisfação das necessidades humanas, mas o grau de seu atendimento depende da distribuição dos recursos entre as pessoas e grupos sociais e da distribuição e

aproveitamento das oportunidades geradas pelo crescimento econômico, particularmente do emprego (Observatório de Conjuntura, 1997).

Tais conceitos devem ser projetados para o espaço privilegiado no qual atuam as Entidades associadas ao COEP e os COEP Estaduais: o espaço local. Pensar, então, o desenvolvimento local em todas as suas dimensões é, na realidade, o objetivo central deste documento.

– Conceito de desenvolvimento local

Por *desenvolvimento local* entende-se, genericamente, o processo social que reúne *crescimento econômico* com redistribuição e melhoria da *qualidade de vida* da comunidade a que se refere.

Por *crescimento econômico* entende-se a produção de riquezas que ocorre em determinada sociedade, num determinado segmento de tempo. Em geral é medido por indicadores como a taxa de incremento do Produto Nacional Bruto (PNB). Também é muito importante a distribuição deste crescimento. O PNB *per capita* é um indicativo médio, mas como toda média, aquela também pode esconder as profundas desigualdades da sua distribuição. O Índice de Gini¹ é que tem sido usado como um indicador mais adequado de distribuição.

Para exemplificar em época recente, com o caso brasileiro: enquanto em 1960 os 20% mais ricos do país apropriaram-se de 54% da renda e os 50% mais pobres de apenas 18%, esses percentuais alcançaram, em 1990, 65% e 12% respectivamente. O Índice de Gini brasileiro é um dos mais elevados do mundo, atingindo cerca de 0.6342, enquanto no México é de 0.5031, na Argentina é de 0.4759 e no Uruguai de 0.4236.

O Relatório de Desenvolvimento Mundial 1996 (PNUD, 1996) identifica cinco tipos “errados” de crescimento:

- o crescimento sem empregos: a economia cresce globalmente mas não se ampliam as oportunidades de emprego
- o crescimento implacável: os ricos ficam mais ricos e os pobres nada ganham
- o crescimento sem voz: cresce a economia, mas a democracia e a força da maioria da população permanecem como estão ou retrocedem
- o crescimento desenraizado: a identidade cultural é sufocada ou diretamente proibida
- o crescimento sem futuro: a geração atual desperdiça recursos que as gerações futuras necessitarão

Se crescimento econômico é um conceito de mais fácil entendimento, o mesmo não

¹ O Índice de Gini é uma medida sumária do grau em que a distribuição real da renda e do consumo difere de uma distribuição uniforme hipotética, em que cada pessoa ou domicílio recebesse uma parcela idêntica. O Índice de Gini tem o valor máximo de 100% (ou 1), que indica que uma pessoa ou domicílio teria recebido tudo e um valor mínimo de zero, que indica a igualdade absoluta. Portanto, quanto mais próximo de 100% (ou 1), maior a desigualdade relativa.

ocorre com *qualidade de vida*, o outro componente do desenvolvimento. (Figura a seguir). Esta tem muitos significados, que refletem conhecimentos, experiências e valores de indivíduos e coletividades que a ela se referem em diferentes conjunturas. Envolve um amplo conjunto de experiências, situações e percepções individuais e sociais, incluindo dimensões culturais, psicológicas, inter-pessoais, espirituais, econômicas, políticas, ambientais, éticas e filosóficas, entre outras, que podem ser incorporadas nas suas diferentes conceituações (Buss, 1999).

O COMPLEXO DA QUALIDADE DE VIDA



O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)², por exemplo, é um indicador composto de qualidade de vida, desenvolvido pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e bastante utilizado na década de 90. Ele reúne três componentes: renda, saúde e educação. A *renda* é medida pelo PIB real *per capita*, a *saúde* pela esperança de vida ao nascer e a *educação* pela taxa de alfabetização de adultos e taxas de matrículas primária, secundária e terciária combinadas.

Desenvolvimento local diz respeito a aumento e distribuição equitativa da riqueza e graus crescentes de bem-estar da população, medidos por um acesso adequado aos recursos que precisam para viver uma vida melhor: saúde, educação, infra-estrutura (incluindo água, esgoto, eletricidade, ambiente limpo e seguro etc.), casa/terra e crédito, assim como outros elementos mais subjetivos que dependem da percepção da comunidade.

Para o caso do Brasil, a gravidade da situação social se explica muito mais pelo altíssimo índice de desigualdade na maneira como a renda se distribui entre os diferentes segmentos da população, do que pela ausência estrutural de recursos econômicos. Assim, o desenho de uma estratégia de desenvolvimento social no Brasil passa

² Para saber mais sobre o Índice de Desenvolvimento Humano, procure o Relatório do Desenvolvimento Mundial, publicado anualmente pelo PNUD e também disponível na Internet: <http://www.undp.org>

necessariamente por políticas que sejam capazes de combinar crescimento econômico com ações efetivas no sentido de superar as desigualdades (Roque e Corrêa, 1998). Estas certamente incluem a busca da equidade no acesso aos recursos e serviços públicos, que devem ser promotores do desenvolvimento com equidade.

Atribuir importância e prioridade ao desenvolvimento local não quer dizer que não sejam importantes as políticas nacionais, estaduais e, mesmo, regionais de desenvolvimento (ou sua ausência, o que muitas vezes é ainda mais grave). Certamente elas afetam o desenvolvimento no nível local. Portanto, não se deve perder de vista a influência das políticas de desenvolvimento em curso em outros níveis, procurando identificar as *oportunidades* que elas abrem para o desenvolvimento local.

– O espaço local

O conceito de “local” não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Isto é, não é um espaço micro, podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios (Comunidade Solidária, 1998).

De outro lado, podemos nos referir ao *local* como *território*, o que nos remete a pelo menos duas concepções. Para alguns, o território local é tomado de forma naturalizada, como um espaço físico que é dado e está completo. Nesta concepção, são os critérios geo-políticos que definirão um território-solo.

Para outros, mais coerente, ao nosso ver, com a prática do desenvolvimento local, “o território é um espaço em permanente construção, produto de uma dinâmica social em que se tensionam sujeitos sociais colocados, em situação, na arena política. Uma vez que essas tensões são permanentes, o território nunca está acabado mas, ao contrário, encontra-se em permanente construção. Portanto, a concepção de *território-processo* transcende à sua redução a uma superfície-solo e às suas características geofísica (...) para constituir-se num território econômico, político, cultural, sanitário etc.” (Mendes, 1996).

Neste sentido, o conceito de “local” adquire a conotação de “alvo” sócio-territorial das ações e passa então a ser definido pelo próprio Desenvolvimento Local Integrado (Comunidade Solidária, 1998).

Este *território-processo*, além de nunca encontrar-se estaticamente pronto, apresenta assimetrias espaciais que correspondem às localizações diferenciadas de distintos conjuntos sociais no seu interior, com suas específicas necessidades, demandas e representações de interesses. As iniciativas de desenvolvimento local, para serem efetivas, não podem desconhecer tais assimetrias presentes no território a que se referem.

As assimetrias dizem respeito às diferentes condições de vida (situação de saúde e educação,

com seus diversos indicadores; condições das habitações e seus entornos; condições nutricionais; ocupação e renda etc.) a que estão submetidos subgrupos da população, geralmente distribuídos nos espaços menos privilegiados do território. Isto é, quase sempre as famílias com piores condições de renda têm também níveis mais baixos de saúde, educação, nutrição etc. e vivem concentradas em determinados bairros da cidade, geralmente na periferia, onde são escassos e piores os serviços públicos ofertados.

São os territórios com tais características que obviamente merecem maior atenção do poder público e também das entidades socialmente responsáveis, quanto a serem apoiados no seu desenvolvimento local.

– Desenvolvimento local *integrado*

O conceito de *integrado* pode ter vários significados. Pode-se entender como o desenvolvimento dos diversos setores (econômico, social, político e cultural, cada um nas suas várias dimensões) da vida comunitária, de forma harmônica, equilibrada entre eles e de acordo com as aspirações e interesses da comunidade.

Assim, o crescimento econômico é necessário, mas não suficiente para o desenvolvimento integrado. De fato, a vida social está composta de diversos componentes, como saúde, alimentação, educação, ocupação e renda, habitação, transporte, meio ambiente, justiça, entre outros, sobre os quais há necessidades, demandas e aspirações populares. Adequadamente identificadas e atendidas, elas representarão desenvolvimento, isto é, melhor qualidade de vida.

Por seu turno, para atuar em prol do desenvolvimento integrado, o poder público local deve fazê-lo articulando ações inter-setoriais no território, de forma a impulsionar harmoniosamente todos os aspectos da vida social mencionados, segundo os interesses e necessidades da população.

É sabido que os resultados positivos de políticas educacionais e de saúde, por exemplo, exercem poderosas influências sobre o crescimento econômico, pois populações saudáveis e educadas produzem mais e melhor. Neste sentido, vale mencionar que gastos em políticas de saúde e educação vêm cada vez mais sendo entendidos como investimentos e não como despesas.

Já o crescimento econômico, quando orientado pelo princípio da equidade, distribui seu produto em bens e serviços de forma a superar as desigualdades existentes previamente. Níveis elevados de educação e boas condições nutricionais contribuem para o incremento das condições de saúde. Estas são também profundamente influenciadas pelo saneamento básico e habitações adequadas que, ao lado de outros elementos, como a proteção a mananciais de água de abastecimento, drenagem urbana e adequado tratamento dos dejetos oriundos das atividades industriais e agrícolas e domiciliares constituem elementos fundamentais do meio ambiente.

Poderíamos nos estender longamente sobre as vantagens e necessidades da *integração* das ações dos diversos setores no território para atender necessidades, demandas e aspirações, pois “os problemas complexos e mal estruturados que se manifestam num território-processo não podem ser enfrentados numa perspectiva uni-setorial” (Mendes, 1996). As evidências destas vantagens, presentes há muito tempo no senso comum, encontram-se agora sobejamente demonstradas por estudos e pesquisas em todas as partes do mundo.

O desenvolvimento local integrado parte do reconhecimento de um território para nele identificar, descrever e explicar os problemas aí contidos, definindo seus nós críticos e atuando sobre eles mediante um conjunto articulado de operações organizadas inter-setorialmente.

Referimo-nos, aqui, ao *diagnóstico integrado e participativo*, isto é, aquele que considera os problemas e as oportunidades de todos os componentes da vida social, utilizando-se de múltiplas fontes de informação e contando com a participação de todas as forças sociais e não apenas daquelas com maior poder econômico e/ou político e, portanto, com maior poder de vocalização.

A *intersetorialidade* não é a convocação da ação *multisetorial*, porque esta é constituída da mera justaposição de dois ou mais setores, sem integração conceitual e metodológica entre eles. Na multisetorialidade estão presentes diferentes setores, mas os fazeres temáticos se mantêm íntegros e sem comunicação.

Como afirmam Inosoja e Junqueira (1997), uma lógica intersetorial de organização e atuação deve estar baseada na população e considerar as suas formas e condições peculiares de organização. Assim, as prioridades não serão setoriais, mas definidas tendo-se por base problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores.

A questão fundamental da intersetorialidade é a ruptura das barreiras comunicacionais que impedem o diálogo entre diferentes setores, através de um código comunicacional comum. Sem desconhecer os domínios temáticos, comunica-os para a construção de uma síntese. Isso exige intervenção psicopedagógica e um método de agir compartilhado que é o planejamento estratégico (Mendes, 1996).

Da mesma forma que para o diagnóstico, referimo-nos aqui ao *planejamento estratégico*, que é integrado e participativo, organizando a ação intersetorial do poder público local e não prescindindo, para a definição de prioridades e eleição das intervenções, da participação da multiplicidade de forças sociais que atuam no território.

Do ponto de vista do poder público local, o desafio da intersetorialidade exige a concepção de uma forma diferente de planejar, realizar e controlar a prestação de serviços, o que significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental, que muitas vezes possuem percepções e interesses diferentes. E, sobretudo, firme decisão política do gestor público local nesta direção.

Sintetizando, refere-se, o Desenvolvimento Local Integrado, a uma nova dinâmica socioeconômica capaz de, a partir do local de encontro de ações do Estado e da Sociedade, independente do seu tamanho, potencializar resultados em virtude das parcerias inter-institucionais que ali podem ser mais facilmente celebradas e da convergência e integração das políticas e dos programas que acabam coincidindo.

Você conhece alguma iniciativa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável em curso no seu Estado e/ou Município? Já pensou como poderia integrar algum projeto da sua Entidade num programa mais amplo de desenvolvimento local?

– Desenvolvimento local integrado e sustentável

O conceito de desenvolvimento local integrado completa-se com a questão da *sustentabilidade*. Também este conceito tem concepções diversas na medida em que é apropriado por atores diversos em diferentes contextos e conjunturas.

O termo surge no Informe Final da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Nosso Futuro Comum/*Our Common Future*, 1987)³, referindo-se à questão do meio-ambiente, como veremos a seguir.

A Comissão afirma que tratar apenas das questões ambientais seria escamotear os problemas reais do meio-ambiente, pois este “não existe como uma esfera desvinculada das ações, ambições e necessidades humanas e [seria inútil] tentar defendê-lo sem levar em conta os problemas humanos (...)”. E completa, afirmando que “a deterioração ambiental faz parte da espiral descendente do declínio econômico e ecológico em que muitas nações mais pobres do mundo se vêem enredadas”. É flagrante, assim, a relação que o grupo de especialistas reunidos na Comissão Brundtland estabelece entre ambiente e desenvolvimento, conclusão corroborada pelo senso comum e que inúmeros trabalhos científicos realizados antes e depois vêm evidenciando de forma irrefutável.

Neste trabalho e, mais tarde, no âmbito da Cúpula da Terra, a sustentabilidade quer dizer que o crescimento econômico precisa se apoiar em práticas que conservem e expandam a base de recursos ambientais, de tal maneira que o atendimento das necessidades das gerações atuais, quanto ao uso dos recursos naturais, não comprometa a sobrevivência das gerações futuras.

Portanto, um desenvolvimento *ambientalmente* sustentável seria aquele que acopla ao crescimento econômico a conservação dos recursos naturais e da qualidade do

³ Instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU) e dirigida pela Sra. Gro Harlem Brundtland, ex-Primeira Ministra da Noruega, a Comissão propôs a realização da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também chamada de Cúpula da Terra ou RIO-92, por ter se realizado no Rio de Janeiro, cinco anos após, em 1992.

ambiente para uma vida saudável e prazerosa desta e de futuras gerações.

Falar da *sustentabilidade econômica* significa referir-se a um desenvolvimento baseado em um crescimento econômico que apóia mais crescimento e que procura incluir grupos excluídos, ao ser adequadamente distribuído (equitativo) e ao buscar a superação da pobreza e da exclusão (solidário).

Mas o conceito de sustentabilidade quanto ao desenvolvimento diz respeito também a outras dimensões, além da econômica e da ambiental. Uma das mais importantes é a *sustentabilidade política*, isto é, pelo crescimento econômico equitativo e solidário mais pessoas e grupos sociais e políticos se perceberão incluídos e com necessidades atendidas, o que implica no crescimento do apoio ao modelo e seus promotores (agentes políticos, como governantes, partidos ou outras organizações sociais).

Pode-se falar também de uma *sustentabilidade cultural*. Isto é, o desenvolvimento sustentável implica em reconhecer e preservar a diversidade de grupos humanos, concepções de vida, formas de pensar e agir, como patrimônios inestimáveis legáveis de geração a geração e absolutamente enriquecedoras das soluções originais e peculiares engendradas para o desenvolvimento local.

Desenvolvimento sustentável é aquele que harmoniza o imperativo do crescimento econômico com a promoção da equidade social e a conservação do patrimônio natural, garantindo assim que as necessidades das atuais gerações sejam atendidas sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras (Nosso Futuro Comum, 1987).

Desenvolvimento local integrado e sustentável é um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais (Comunidade Solidária, 1999).

– Agenda 21 Local

Da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento/ CNUMAD (Cúpula da Terra ou RIO 92) nasce a Agenda 21. É um documento amplo, resultante do consenso dos representantes de 179 nações, inclusive 138 Chefes de Estado, que compareceram ao magno evento, constituindo-se na principal referência internacional em matéria de desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 não é uma *agenda verde*, mas uma verdadeira *agenda de desenvolvimento*. Ela procura combinar crescimento econômico com equidade social e proteção ambiental, através de um conjunto de iniciativas articuladas dirigidas a diversos campos

econômicos e sociais. Muitos autores e atores entendem a Agenda 21 Local e o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) como uma proposta única.

A Agenda 21 é dividida em 4 seções:

1. Dimensões sociais e econômicas - De que forma os problemas e soluções ambientais são interdependentes daqueles de pobreza, saúde, comércio, dívida, consumo e população.
2. Conservação e gerenciamento dos recursos para o desenvolvimento - De que forma os recursos físicos, incluindo terras, mares, energia e lixo precisam ser gerenciados para assegurar o desenvolvimento sustentável.
3. Fortalecendo o papel dos principais grupos sociais - Inclusive os minoritários, no trabalho em direção ao desenvolvimento sustentável.
4. Meios de implementação - Inclusive o financiamento e o papel da diversas instituições e atividades governamentais e não-governamentais.

As seções dividem-se num total de 40 capítulos. Cada um refere-se a um tópico, tal como florestas ou o papel das mulheres, e contém uma ou mais “áreas de programa”, com títulos tais como “prover abrigo adequado para todos”. A maioria das áreas de programa tem a seguinte estrutura:

- Preâmbulo, chamado “base para a ação”, explicando as questões
- Lista de “objetivos”
- Lista de “atividades” para os diversos participantes
- Estimativa de custos (globais) do programa
- Meios de implementação, com títulos tais como: meios técnicos e científicos, desenvolvimento de recursos humanos, capacitação etc.

Além de constituir-se num novo patamar para o relacionamento internacional em matéria de cooperação e parceria globais (e nisto quase todos os países e analistas estão de acordo), é extraordinário constatar que, como no caso do *desenvolvimento*, não existe *Agenda 21* sem sua expressão no *local*. Isto é, embora a agenda global estabeleça grandes linhas, ela própria sugere que os Estados criem uma estrutura encarregada da elaboração e implementação da Agenda 21 nacional, num processo que se estenda a cada Estado, Município e localidade.

Um resumo da Agenda 21 global, contendo temas e áreas-programas encontra-se anexo, no final deste documento.

No Brasil, o Governo Federal criou, em fevereiro de 1997, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional, para coordenar a elaboração da Agenda 21, que servirá de base para a elaboração do novo Plano Plurianual de Desenvolvimento para o período 2000-2003.

A Agenda 21 brasileira está dividida em seis grandes áreas temáticas:

- cidades sustentáveis

- agricultura sustentável
- infra-estrutura e integração regional
- gestão de recursos naturais
- redução das desigualdades sociais e
- ciência e tecnologia e desenvolvimento sustentável

Diversos Estados e algumas centenas de municípios brasileiros começam a elaborar suas Agendas 21 Estaduais e Municipais, criando-se, com isto, um extraordinário espaço de participação para os COEP Estaduais e as Entidades associadas através de suas iniciativas setoriais e/ou globais. Você já conhece a iniciativa em curso no seu Estado e/ou Município? Já pensou como poderia integrar seu projeto na Agenda 21 Estadual e/ou Local?

Na verdade, é no nível local que as propostas da Agenda 21 como agenda de desenvolvimento integrado e sustentável se concretizam.

A Agenda 21 Local é um processo de desenvolvimento de políticas para o desenvolvimento sustentável e de construção de parcerias entre autoridades locais e outros setores para implementá-las. É um processo contínuo e não um único acontecimento, documento ou atividade.

Em geral, tudo se inicia com a constituição do **Fórum 21 Local**, um espaço de encontros e construção de consensos e prioridades de diversas forças da sociedade com o Legislativo e o Executivo, a partir de uma iniciativa do poder público local ou de um conjunto de organizações comunitárias e/ou indivíduos. É muito importante que tal grupo seja formalizado por decreto ou projeto de lei que possa ser discutido e votado pela Câmara Municipal.

O Fórum 21 Local realiza um diagnóstico *integrado e participativo* dos principais problemas sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais que bloqueiam o desenvolvimento local e que se constituem, portanto, após devidamente hierarquizados, nas questões a serem enfrentadas conjuntamente pelo poder público local e pela sociedade como um todo. Como também das fortalezas existentes na sociedade e no poder público, capazes de impulsionar o desenvolvimento local.

Mas a que desenvolvimento local nos referimos? Muito importante é o desenho integrado e participativo do que se pretende atingir globalmente naquele espaço local, assim como no que se refere a cada setor social e econômico particular: geração de trabalho e renda, saúde, educação, segurança alimentar, meio ambiente, habitação, lazer, segurança pública e paz social etc. Esta é também uma construção coletiva fundamental dos agentes participantes do Fórum 21 Local.

A Agenda 21 - como o DLIS - prevê melhorias nas situações de ambiente e saneamento, saúde, educação, segurança pública, transporte, habitação, segurança alimentar e trabalho e renda. A Agenda 21 e o DLIS estabelecem metas, a serem atingidas no

tempo, em determinado local, para cada uma destas áreas ou outras que a comunidade julgue oportunas para melhorar a qualidade de vida. Como não é possível resolver todos os problemas ao mesmo tempo, procura-se estabelecer prioridades para a ação do poder público e das organizações comunitárias.

Diversas metodologias estão já disponíveis no Brasil para o diagnóstico integrado e participativo, assim como para a formulação e implementação da Agenda 21 Local e do DLIS.

Se ainda não existe nenhuma iniciativa de constituição da Agenda 21 Local no seu Município ou localidade, existem alguns instrumentos capazes de ajudá-lo a desenvolver a proposta. Tanto a partir do capítulo 28 da Agenda Global (CNUMAD, 1992), quanto a partir de um documento que espelha a experiência nacional na organização da Agenda 21 Local (ISER, 1996).

Uma das iniciativas mais importantes dos COEP Estaduais e das Entidades associadas é propor ao Governo do Estado e/ou à Assembléia Legislativa (e à Prefeitura Municipal e/ou à Câmara de Vereadores) a criação (e a participação formal do COEP) do Fórum 21 Estadual e do Fórum 21 Municipal. Geralmente será necessária uma Lei.

A partir de agora, vamos tratar *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável* e *Agenda 21* como sinônimos. Somar as iniciativas dos COEP Estaduais e das Entidades associadas a qualquer uma das duas iniciativas - e mesmo a outras que, guardado o espírito das anteriores, sejam denominadas de formas diferentes - será uma questão de *oportunidade*. Caso não exista este tipo de iniciativa no local, cabe a questão: o que podemos fazer para criá-las, visto que reconhecemos o potencial que a ação intersetorial integrada pode trazer para o desenvolvimento das comunidades em que estamos inseridos?

– Diversidade de experiências de desenvolvimento local/Agenda 21⁴

A principal característica do desenvolvimento local no Brasil é a diversidade de propostas teóricas e de experiências em curso.

Deve-se ressaltar, entretanto, que poucas são as experiências de desenvolvimento local de caráter abrangente. Como ocorre em geral com as iniciativas no âmbito do COEP, “há experiências apontando para ações de desenvolvimento local que, no fundo, revelam-se ações pontuais, fragmentadas, como, por exemplo, um projeto específico de geração de emprego e renda, uma experiência de planejamento participativo, um

⁴ Uma descrição mais detalhada da maioria das iniciativas aqui mencionadas será objeto de um segundo volume sobre desenvolvimento local, a ser publicado pelo Núcleo de Desenvolvimento Local numa outra edição dos Cadernos da Oficina Social.

projeto de ação da cidadania ou outra intervenção de desenvolvimento comunitário. Estas intervenções pontuais, em sua maioria válidas e interessantes, poderiam ser melhor chamadas de “ação local” (Parente e Zapata, 1998).

Podemos ilustrar alguns projetos de DLIS, através de iniciativas desenvolvidas com apoio técnico e financeiro do Banco do Nordeste/PNUD (BNB/PNUD) e do Programa Multisetorial Integrado do BNDES (BNDES, s/data), assim como iniciativas independentes, como a parceria entre a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, a Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ (ilustrando o DLIS num segmento de área metropolitana) (ENSP, 1998) que se desenvolve no âmbito do Núcleo de Desenvolvimento Local da Oficina Social e do COEP.

Muitas prefeituras municipais têm implementado planos de desenvolvimento local dirigidos aos municípios como um todo ou a segmentos de municípios. Para exemplificar, podemos mencionar as experiências da Prefeitura Municipal de Fortaleza (citada em Inosoja e Junqueira, 1997) e a proposta da macro-função social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro⁵.

Mais recentemente (julho de 1999), o Comunidade Solidária lançou seu Programa Comunidade Ativa, que pretende integrar os apoios disponibilizados pelo Governo Federal aos Municípios, cobrando destes a apresentação de planos abrangentes de desenvolvimento e metas a serem cumpridas a cada ano. O Programa visa alcançar 133 municípios inicialmente, mas chegar ao final do ano 2000 com cerca de 1000 municípios envolvidos (ver adiante).

Existem diversos projetos, ações e iniciativas das Entidades associadas ao COEP que, pelas suas características, podem se inserir em programas mais amplos de desenvolvimento local. Tais projetos foram identificados em dois momentos distintos, por pesquisas ou registro de experiências, realizados pelo IBAM/Comunidade Solidária/IPEA (1997) e pela própria Oficina Social/COEP (1998). Ao final deste texto encontra-se, anexo, um instrumento (questionário), elaborado pelos Autores, que será aplicado procurando identificar, de forma mais precisa, as características dos projetos em curso nos COEP Estaduais e nas Entidades associadas, assim como as relações existentes com/ ou as possibilidades de inserção em projetos mais amplos de desenvolvimento local.

– As iniciativas das Entidades associadas ao COEP e o desenvolvimento local

O’Donnel, Schmitter & Whitehead (1986) denominaram de “democracias incertas” os exemplos europeus, latino-americanos e asiáticos que iniciaram, nas décadas de

⁵ Particularmente sobre esta experiência, ver artigo especial no outro número sobre desenvolvimento local dos Cadernos da Oficina Social

70 e 80, seu processo de redemocratização após um longo período de autoritarismo. O trabalho de Huntington (1991) aponta para a inclusão dos países da América Latina como exemplos da “terceira onda” de democratização mundial. Estes e outros estudos ilustram as transformações que ocorreram no campo político, em que os regimes democráticos emergiram como forma de governo. Na América Latina este foi um período sem precedentes.

Esse otimismo das análises logo teve que se curvar à realidade que se seguiu na África, Ásia e mesmo Europa, com a sangrenta guerra na antiga Iugoslávia. No caso latino-americano tivemos golpes de Estado (Haiti), *impeachments* (Brasil), *putschs* militares (Venezuela e Argentina) e “autogolpes” (Peru), para não mencionar a sobrevivência da exceção cubana (Moisés, 1995).

Essas voltas para trás, em nossos países, debilitam os esforços que são feitos – que já são poucos - no campo das políticas públicas, no sentido de incorporar camadas da população que se encontram em estado de pobreza e miséria extrema, completamente excluídas do núcleo que tem acesso a emprego, moradia, saúde, educação, segurança e lazer, vítimas tanto do antigo sistema não democrático quanto das incertezas da situação presente.

Foi justamente nesse contexto “sem saída” que Betinho lançou sua campanha de solidariedade no início da década de 90, no Brasil. Ele propunha ações fora da esfera do Governo e suas falas incitavam à mobilização civil em torno das graves questões de desigualdade e iniquidade. A base das ações deveria ser localizada, implicando todas as esferas possíveis da sociedade e do poder público numa dada área, para criar redes de apoio eficazes que resultassem em projetos que gerassem emprego, renda, abastecimento, assentamento rural, educação, saúde, informação... Com a sensação de ter os dias mais contados do que outros, em virtude do HIV, pode-se dizer que Betinho ousou uma inflexão de caráter humano, quase voluntarista, sabendo muito bem das dificuldades que iria encontrar. O sucesso obtido, as adesões conseguidas, a legitimidade do movimento deveu-se à força moral representada por este homem.

Portanto, ao analisar as experiências do COEP (Oficina Social, 1998), declaradamente inspiradas na “campanha do Betinho”, não podemos esquecer o período em que ocorreram (quando Betinho ainda estava vivo) e a capacidade mobilizadora desse tipo de “ativismo civil”, comum na cultura saxônica mas não na ibérica ou brasileira, além das possibilidades de inovação que podem haver trazido para o trabalho junto às populações, seja por parte de entidades civis ou religiosas, seja por parte do Estado, em todos os seus níveis e setores.

Um trabalho anterior, a avaliação feita pelo IBAM/IPEA/PNUD (1998) do Comunidade Solidária, identificou 6 áreas temáticas no interior das quais se desenvolviam os projetos:

- 1) Redução da Mortalidade na Infância
- 2) Suplementação Alimentar

- 3) Apoio ao Ensino Fundamental
- 4) Apoio à Agricultura Familiar
- 5) Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional
- 6) Desenvolvimento Urbano

Os projetos contidos na publicação da Oficina Social/COEP referem-se às mais variadas áreas e práticas, mas ainda não estamos em condições de realizar uma tipificação, exceto aquela baseada nas áreas de interesse, segundo a descrição dos próprios gerentes. Supomos que haverá algumas convergências entre os dois conjuntos de trabalhos.

Estes são os temas mencionados em nosso caso:

- 1) criação de empresas rurais, de pesca, de materiais de construção, de alimentos etc.; exploração de recursos naturais; incentivo à comercialização de artesanato; microcréditos; treinamento de profissionais e artesãos; conservação de sítios de valor arqueológico e ambiental;
- 2) doações de grande porte para escolas, centros comunitários e oficinas de artes; apoio à rede escolar regular de 1º e 2º graus, alfabetização de adultos e ensino profissionalizante, através de dotações de material e equipamento; oficinas de computação;
- 3) incentivo a formas de associativismo e cooperativismo; programas de integração do deficiente físico e visual, e de idosos;
- 4) implantação de redes de abastecimento de água e luz elétrica;
- 5) distribuição de alimentos e outros tipos de doação.

Um dos projetos mais extensos é o do Xingó, patrocinado pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco/CHESF, que abrange vários Estados e desenvolve desde ações voltadas para geração de emprego e renda até conservação de sítios arqueológicos e atividades culturais, envolvendo adultos e crianças, população local e técnicos locais e de fora, com fins de educação e treinamento profissional. A simples leitura desse projeto nos leva a afirmar que dificilmente uma experiência como essa deixa de causar impacto nos locais onde acontece e nas vidas de quem aí vive.

A maioria dos projetos, entretanto, não apresenta tal extensão geográfica e temática, estando contidos em áreas bem delimitadas e centradas em um aspecto. Quando há um segundo ou terceiro objetivo incluído ele, em geral, refere-se a atividades de formação, educação ou associativismo corolária ao principal.

A leitura que fizemos permite-nos afirmar que, além da variedade de temas e das implicações da noção de “local”, discutidas em outra parte desse trabalho, o conjunto dos projetos está centrado em 3 vertentes ou “inspirações”, que discutiremos mais adiante:

- 1) geração de emprego e renda
- 2) educação
- 3) componente humanista/solidário/assistencial

A idéia básica do COEP é incentivar empresas públicas para atuarem no campo social. Pretende-se, porém, que esta atuação ocorra sob uma forma que transponha o frio repasse de verbas e dotações. Esta é a **novidade** da Campanha do Betinho e daqueles que procuraram viabilizar suas idéias, como é o presente caso. Esta é a razão que fortalece a idéia que uma avaliação é necessária, a fim de preservar, criticar e continuar multiplicando as experiências.

O financiamento de projetos é fundamental, mas o trabalho do COEP, nas palavras de seu Secretário-Executivo, André Spitz, *procura mudar os procedimentos e (...) práticas gerenciais (das) empresas (...) (incentivando) o encontro do mundo organizado das entidades com o mundo desorganizado da pobreza (...) e apostar na construção da cidadania (...), como único caminho que nos levará à democracia de fato (...) Mais do que posturas generosas ou de assistencialismo (queria-se) investir na comunidade (...) Estávamos (...) falando de negócios e de ação empresarial.* (Oficina Social, pg. 15).

Esse ideário aparece na apresentação dos projetos e nas entrevistas e depoimentos de dirigentes de várias organizações públicas. Algumas das entrevistas mais ilustrativas são dos dirigentes do Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Companhia Hidro Elétrica do S. Francisco, COPPE/UFRJ, FINEP, Furnas Centrais Elétricas e SERPRO.

O tom dos demais depoimentos e da apresentação dos projetos encontra-se voltado, principalmente, para as três questões que mencionamos anteriormente. Não há, em nossas palavras, nenhuma intenção de crítica negativa. Trata-se de uma primeira análise dos textos. Entendemos que proporcionar meios de geração de renda e empregos, ou espaços para diferentes formas de cursos e treinamentos, em nosso país, é, em si só, uma enorme conquista e uma prova da boa intenção das partes envolvidas. A partir daí estão dadas as bases para a construção da cidadania.

Mesmo o assistencialismo, conforme a situação em que se encontra o indivíduo, não pode ser criticado se ele é feito de forma respeitosa, pessoal, solidária, como exercício de humanidade em relação ao outro. Determinadas situações são tão difíceis que é impossível fazer outra coisa que não seja isso. Sancho Pança, aliviando as feridas de Don Quixote, após uma de suas batalhas, fazia-o parar com seus indignados discursos dizendo-lhe que algumas horas são para unguentos, e não para prosopopéias.

Outro aspecto da ação do COEP, que vale a pena aprofundar na avaliação, pois aparece como possibilidade no discurso, é a articulação com setores do Estado, em seus vários níveis, bem como a conformação de uma rede de agências estatais para dar suporte a um dado projeto, ainda quando ele está sendo apoiado por apenas um dos organismos.

É interessante especular sobre a natureza dessas alianças ou seja lá como vamos chamá-las. Isto é, saber se elas estão dadas desde sua concepção, se se desenvolveram no decorrer do processo, se foram iniciativas da agência ou se foram iniciativas do projeto.

O relatório que examinamos menciona vários atores e instâncias, sendo estas as que mais aparecem: a agência que dá suporte principal ao projeto, conselhos e outras instâncias estaduais do COEP, conselhos e associações populares, a prefeitura, a rede escolar, a rede de saúde, a Igreja, técnicos e voluntários.

Os projetos encontram-se sucintamente descritos, dando um panorama geral da situação. Assim sendo, algumas situações e aprendizados que poderiam derivar da maneira como alguns obstáculos foram vencidos, ficam de fora. Raramente a estória de sucesso de um projeto significa que não houve problemas, conflitos e desistências. Pelo contrário, a estória de sucesso, em geral, significa que tais fatos ocorreram e foram bem resolvidos.

Sabemos que em condições de grande exclusão, como é o caso brasileiro, nem sempre é possível fazer coincidir intenções, projetos e fatos da realidade. Assim sendo, é importante salvaguardar o discurso ético do Comunidade Solidária, enquanto integrador e libertário, e procurar entender as razões pelas quais algumas das dificuldades inerentes a esse tipo de ação não foram, ainda, superadas. Saber porque alguns projetos que se mostraram vitoriosos, gerando emprego e renda, integrando pessoas em centros culturais e associativos, não conseguem incorporar outras atividades “cidadãs”, por assim dizer.

Na literatura existente e nas experiências daqueles que já participaram de movimentos de base, ou junto a movimentos sociais ou sindicais, há um certo consenso sobre o caráter das dificuldades mais comuns. Uma delas é o componente assistencial totalmente desencarnado de uma visão do outro como igual. Nesse caso, a caridade funciona “instrumentalmente”, como forma de levar alguém para o reino dos céus, como meio para algum cacique obter lealdades ou como forma acrítica de dividir um excedente.

Existe, ainda, a cooptação por parte de esferas locais do poder público, que utiliza o trabalho, a iniciativa e os esforços de comunidades inteiras, ou parte delas, para “faturar” sobre elas, como se diz no jargão brasileiro. Há, também, casos em que ocorre o mais deslavado desvio de verbas, equipamentos e bens que são doados ou repassados, por grupos ou agências, na maior boa vontade, através de grandes mobilizações, para populações desvalidas. Graves problemas morais e de sobrevivência existentes no interior de uma sociedade não deixam de afetar determinadas ações e grupos só porque estes se dizem bem intencionados. Betinho, muitas vezes, foi e ainda é acusado do crime de ingenuidade, por colocar-se numa posição de ser vítima desse tipo de embuste, tão comum entre nós.

Entretanto, uma diferença importante, no caso em tela, é o forte componente ético desde sempre imposto por Betinho, atento que era ao estado de desamparo moral em que se encontra o país diante de tanta miséria de uns e irresponsabilidade e ganância de outros. O fato dele deslocar para a esfera da pessoa, do cidadão, das famílias, o dever de zelar pelo outro, no sentido de “reconhecer” esse outro, embora possa soar

“religioso”, é extremamente contemporâneo.

Para concluir, sempre levando em conta que se trata de uma primeira leitura, podemos afirmar que alguns pontos parecem saltar aos olhos, valendo a pena mencioná-los:

- os projetos se referem a temas e problemas que são prioritários qualquer que seja o ângulo da análise
- não fica muito claro como se deu a escolha dos projetos
- **local** é o sítio ideal para ocorrer esse tipo de projeto
- a questão do **local** merece ser melhor definida quando se trata de áreas urbanas
- a menção de integração com prefeituras e rede local de serviços é notável
- na prática, parece haver problemas para a consolidação e funcionamento de uma rede de agências

– Enfoques do desenvolvimento local

Os enfoques do desenvolvimento local divergem, entre outros elementos (Comunidade Solidária, 1998):

- pela *natureza da ação* realizada ou pretendida
- pelas ênfases distintas naquilo que tomam como *objetivos* do desenvolvimento
- pelos *processos* através dos quais almejam atingir os objetivos
- pela *origem dos recursos* com que contam (ou têm que captar) para desenvolver esses processos
- pelos *parceiros* envolvidos no processo
- pelo *fator impulsionador* principal do processo
- pelos *pressupostos* que implícita ou explicitamente dão sustentação ao processo
- pela *visão de local* subsumida

Essa caracterização, que se verifica inclusive nos projetos do COEP, está presente, de forma geral, na maior parte dos projetos de desenvolvimento local, mais abrangentes ou restritos, vigentes no país.

III– INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DLIS/AGENDA 21

Entendemos por *institucionalização* o processo de articulação entre organizações do Estado e da sociedade civil, visando a sustentação técnica, política e social do desenvolvimento local e da Agenda 21 local.

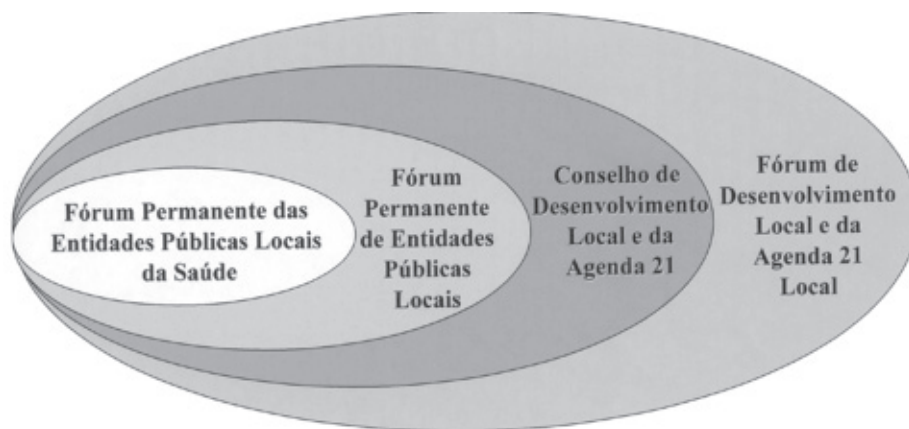
Inúmeras instituições do Estado estão presentes no território local, pertencentes aos três níveis de governo com os quais se organiza o país (Art.18 da Constituição Federal). Assim como organizações populares (tais como associações de moradores, sindicatos e outras organizações dos trabalhadores etc.), organizações empresariais privadas e organizações não-governamentais, que desempenham inúmeras funções e que podem ser mais privadas ou mais públicas, dependendo do maior controle social a que estejam submetidas.

A Constituição Federal de 1988 é eminentemente municipalista. Ela atribui a responsabilidade do desenvolvimento local aos municípios (Capítulo IV da Constituição Federal). Cabem também aos municípios as iniciativas de articular e coordenar as instituições públicas que atuam no seu território, pela autoridade delegada à Prefeitura Municipal.

Mas a Constituição institui também o *controle social* como um instrumento importante para a definição de prioridades nas políticas públicas e para cobrar as responsabilidades do gestor local pelo desenvolvimento.

Assim, podemos afirmar que a formulação e implementação do desenvolvimento local e da Agenda 21 cabe ser realizada num espaço de encontro entre Estado e Sociedade no nível local.

O que vem descrito abaixo não é, evidentemente, uma receita, senão uma reflexão sobre possibilidades de institucionalização, que devem ser peculiares a cada território-processo específico, com suas forças políticas, características econômicas, sociais e políticas e com a cultura associativa que esteja presente. Na figura a seguir, visualiza-se uma estrutura possível que visa facilitar a implementação de planos de desenvolvimento locais e a Agenda 21 local. Tal estrutura encontra-se descrita a seguir.



a) Encontro Estado/Sociedade: Os Fóruns e os Conselhos

Segundo Cohn (1998), constata-se nos anos 90 o aprofundamento da tendência já verificada durante a década de 80 em alguns setores das políticas sociais - e consagrada na Constituição de 1988 - da garantia da participação dos distintos setores organizados da sociedade na gestão das políticas sociais, com presença assegurada nos espaços institucionalizados de participação - em todos os níveis de governo - que são os conselhos. Draibe (*apud* Cohn) insiste que “a *forma conselho* está entre as mais fortes inflexões do sistema brasileiro de políticas sociais”.

Na realidade, inúmeras experiências no Brasil e na América Latina vêm estabelecendo fóruns e conselhos como os espaços propícios de encontro entre Estado e Sociedade para a gestão das políticas sociais. Só na esfera federal, reconhecem-se cerca de 25 conselhos “localizados ou relacionados com o vértice das políticas setoriais e transversais - pontos estratégicos do processo de formação das políticas e de tomada de decisões” (Draibe, *apud Cohn*).

No nível local encontram-se as projeções de muitos destes conselhos. Entre seus objetivos principais estão a realização de diagnósticos participativos e integrados, assim como a definição de processos de intervenção com aquelas mesmas características.

Os *fóruns* vêm sendo caracterizados como um espaço mais amplo, de diálogo e conhecimento mútuo entre as instituições públicas, as organizações populares e não governamentais (também chamado de terceiro setor) e as organizações e empresas privadas. Deles também participam indivíduos interessados. Os fóruns não são espaços deliberativos, dada sua composição ampla e aberta. Eles podem ter caráter permanente ou reunirem-se periodicamente. Entre os muitos exemplos que podem ser citados encontram-se diversos Fóruns 21, destinados a formular a Agenda 21 em níveis estaduais e municipais (permanentes) e as Conferências de Saúde (nacional, estaduais, municipais e distritais ou locais), que são setoriais e se reúnem periodicamente.

Já os *conselhos* vêm se caracterizando como uma instância de encontro entre Estado e Sociedade com caráter deliberativo, com número de participantes mais restritos e indicados por segmentos sociais, freqüentemente paritários, geralmente setoriais (como ocorre na saúde ou em relação à criança e à mulher) e raramente dirigidos a questões mais abrangentes (como seria o caso dos Conselhos de Desenvolvimento Local).

Existe uma relação dinâmica entre fóruns e conselhos, no mais das vezes aqueles sendo o coletivo de onde são indicados os membros dos conselhos.

Por outro lado, é necessário que esses espaços de participação não sejam idealizados. Cohn (1998) alerta que “são efetivamente minoria os casos em que os conselhos se constituem em espaços efetivos de negociações políticas e, portanto, de negociação de interesses, sendo muito mais freqüentes os casos em que de fato ou se burocratizam na sua atuação ou assumem um traço clientelista, espelhando apenas a conjunção de forças políticas locais no governo”.

b) O Fórum 21/Fórum de Desenvolvimento Local

Na prática, o Fórum 21 Local e o Fórum de Desenvolvimento Local podem ser uma mesma instância institucional formal. Já que a Agenda 21 Local e o Desenvolvimento Local destinam-se, ambos, ao crescimento econômico com desenvolvimento social integral, equitativo e sustentável, tanto as instituições do Estado, quanto as

organizações populares, privadas e da sociedade civil podem fazer dele o espaço de troca de conhecimentos e experiências, assim como o grande espaço de auscultação das aspirações da comunidade.

Cabe ao poder público local estimular e dar suporte à constituição dos fóruns de desenvolvimento local e da Agenda 21. Os recursos públicos devem disponibilizar local apropriado e infra-estrutura mínima para os encontros periódicos desta que deve ser uma estrutura permanente e instituída por lei municipal.

Dela devem fazer parte os órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal presentes no território, assim como as associações de moradores, sindicatos, empresas privadas e órgãos associativos dos empresários, organizações não-governamentais, igrejas e outras entidades, independente da sua destinação (objetivos) e caráter (público ou privado).

Num certo momento de sua institucionalização, deve o Fórum debater as características, composição, funções etc. de um Conselho de Desenvolvimento Local/Agenda 21 Local, cujos membros deveriam idealmente ser indicados pelo mesmo Fórum, após ampla e específica convocação para este fim.

c) O Conselho de Desenvolvimento Local/Agenda 21

O Conselho de Desenvolvimento Local/Agenda 21 é uma estrutura fundamental para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de um Plano de Desenvolvimento Local/Agenda 21.

Ele deve ser a expressão do processo de debates do Fórum de Desenvolvimento Local/Agenda 21. Isto é, sua composição, objetivos, funções e forma de operação devem ser o resultado dos consensos obtidos do encontro mais amplo que propicia o Fórum. Idealmente seus membros devem ser indicados pelo Fórum e nomeados pela autoridade local, geralmente o Prefeito Municipal.

O CDL/Agenda 21 deve ser instituído por lei municipal, que definirá composição, objetivos, funções, forma de operacionalização e outros aspectos, a partir das indicações do Fórum. Deve ter representação de todas as instâncias da sociedade: públicas, privadas e do denominado terceiro setor (organizações populares e não-governamentais). Tem caráter deliberativo e encaminha suas deliberações para a Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores, assim como dá ampla difusão das mesmas a toda a comunidade.

O poder público local deve disponibilizar local e infra-estrutura para o funcionamento adequado do CDL/Agenda 21.

> Conselhos Comunitários Setoriais x Conselho de Desenvolvimento Local/Fórum 21

Como já se afirmou, é inegável o papel dos conselhos no aprofundamento da democracia e no aprofundamento das novas relações Estado x Sociedade civil. Entretanto, em diversos fóruns e instâncias vêm sendo questionados a representatividade e, por vezes, a legitimidade das representações nos conselhos existentes. Não têm sido poucos os casos de denúncias de manipulação na indicação de conselheiros por parte do poder público, assim como a falta de representatividade social de entidades escolhidas como origem dos conselheiros.

Outra questão colocada é como conciliar os interesses e as superposições dos diversos conselhos setoriais – como os de Saúde, Assistência Social, Portadores de Deficiências, Idosos, Direitos da Criança etc. – com o controle social da prática de gestão multisetorial local exigida pelo Desenvolvimento Local Integrado.

Da mesma forma, têm surgido questionamentos sobre os papéis, no espaço local, de conselhos setoriais em relação aos papéis e as atuações globais e setorizadas de Associações de Moradores ou Conselhos Locais, de Bairros etc.

d) A Secretaria Executiva do Fórum e do Conselho

O funcionamento do Fórum e do Conselho necessita de uma sólida base executiva. Isto significa a profissionalização da secretaria executiva de ambas instâncias, que deve implementar, no que couber, suas deliberações.

A composição multiprofissional e disciplinar da Secretaria Executiva (SE) é uma garantia para seu melhor desempenho. As questões multisetoriais de que deverá tratar exigem a constituição de um grupo técnico trabalhando verdadeiramente em equipe. Os técnicos devem ser recrutados preferencialmente no próprio local, pelas vantagens que o vínculo com a comunidade pode trazer a seus desempenhos na SE. Os membros da SE devem ser adequadamente remunerados, seja diretamente através de recursos públicos, seja através de um fundo constituído por recursos públicos e privados gerenciados pelo Conselho.

Os Comitês de Ação da Cidadania possuem técnicos de diversos setores em geral bastante experimentados na implementação de iniciativas de desenvolvimento comunitário, mesmo que restritos a um segmento populacional ou setor da vida social. A disponibilização desses técnicos pode às vezes ser decisiva para a implementação das Secretarias Técnicas do Fórum/Conselho de Desenvolvimento Local/Agenda 21 Local.

e) O Fórum/Grupo Executivo de Entidades Públicas Locais

Em países de profundas desigualdades sociais, como é o caso do Brasil, a ação do poder público é fundamental para promover a equidade e a justiça social, objetivos fundamentais do desenvolvimento local e da Agenda 21. É por isso que afirmamos que uma das instâncias mais importantes para a implementação de planos de desenvolvimento e da Agenda 21 é justamente o *poder público local*.

A crise fiscal tem afetado profundamente a capacidade de investimentos do Estado em crescimento e desenvolvimento. Entretanto, não é somente a falta de recursos que afeta a promoção da equidade no acesso aos bens e serviços públicos por parte da população. A desarticulação da ação do poder público no território leva a ineficiências e ineficácias que comprometem profundamente o papel redistributivo do Estado e a promoção da equidade.

Por esta razão, trabalha-se para a superação de ineficácias e ineficiências através de múltiplas práticas inovadoras de gestão. Entre elas, é decisiva a constituição do Fórum de Entidades Públicas Locais (que talvez devesse mais apropriadamente ser chamado de Grupo Executivo Local); assim como a Autoridade Social Local, instâncias que passamos a descrever a seguir.

O *Fórum de Entidades Públicas Locais (ou Grupo Executivo Local)* reúne as Secretarias, Empresas Públicas, Bancos e outros órgãos públicos dos níveis municipal, estadual e federal presentes no território. Cada um desses diversos órgãos possuem mandato e funções específicos, estão subordinados a diferentes instâncias administrativas e reúnem técnicos de diversos setores e culturas institucionais tão plurais quanto a própria composição do grupo. Reunir harmonicamente tantas diferenças não é tarefa fácil, embora seja imprescindível para extrair o máximo dos geralmente escassos recursos públicos disponíveis para aplicação no território.

Algumas experiências brasileiras reúnem nesses Fóruns as secretarias e órgãos da saúde, educação, habitação e urbanismo, saneamento, transporte, trabalho e emprego, bancos de crédito popular e segurança pública, entre outros, além, evidentemente, dos setores econômicos da administração pública, dos três níveis de governo.

O processo de construção desses Fóruns inclui aproximações sucessivas e pode ser iniciado com a realização de uma oficina de trabalho, em que diagnósticos e planos das diversas entidades participantes são apresentados e cotejados. A visão das diferentes áreas do poder público local sobre a realidade socioeconômica, política e ambiental do território variará com as culturas técnicas e as relações políticas a que se subordinam os órgãos públicos considerados, entre outros condicionantes.

Para evitar a dispersão de múltiplas apresentações, a oficina de trabalho inicial pode e deve ser antecedida de uma metodologia de *grupos focais* (segmentos das instituições

públicas participantes) que, através da pesquisa participativa levada a cabo por um grupo inter-setorial de técnicos, possa produzir um documento síntese único que sirva de base para as discussões da oficina.

A busca do consenso mínimo para a construção de um plano de desenvolvimento local/Agenda 21 local é o objetivo primeiro de uma oficina desse tipo, à qual se seguirá a constituição do Fórum Permanente (Grupo Executivo Local).

A grande maioria das Entidades associadas ao COEP tem, em maior ou menor grau, compromissos éticos e institucionais com o desenvolvimento do local em que estão localizadas. Muitas delas possuem programas que, na área específica - geográfica ou funcional - de sua atuação dirigem-se ao fomento do desenvolvimento local.

Você sabe como atua sua empresa em relação ao desenvolvimento local/ Agenda 21? Como poderíamos fomentar a participação de nossas empresas nos fóruns de entidades públicas e na elaboração e implementação de planos de desenvolvimento/Agenda 21 Local?

O planejamento, acompanhamento (monitoramento) e avaliação das ações e do processo global de DLIS/Agenda 21 é extremamente importante e reorientador das práticas e do processo como um todo. Um capítulo especial dedicado a esta função encontra-se nesta mesma publicação.

> Público x Estatal: O papel do terceiro setor na implementação das políticas públicas

Já ressaltamos ao longo do texto a importância do poder público na promoção do desenvolvimento local, através de políticas públicas que busquem a superação das desigualdades e a equidade. De fato, em sociedades de desigualdades profundas como a nossa, o papel do poder público é insubstituível. Pode ele ser complementado por entidades não-estatais?

Nos últimos anos têm surgido no país entidades privadas que desenvolvem atividades de interesse público, num espaço que se convencionou chamar de “terceiro setor”. Elas são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que se destinam a produzir serviços sociais de interesse público, com recursos públicos ou de outras fontes. Nesse sentido, seriam entidades públicas, embora não estatais.

Recentemente, com a participação de vários setores governamentais e não-governamentais, o Governo Federal regulamentou tais entidades, intitulando-as “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (Lei 9.790, de 23/03/1999, regulamentada pelo Decreto 3.100, de 30/07/1999). O mesmo instrumento legal instituiu e disciplinou o Termo de Parceria que regulará as relações entre tais organizações e o Estado.

Com essa Lei, firmou-se um razoável consenso de que fica simplificado o mecanismo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos, o que certamente potencializará as relações entre o Estado e a sociedade civil na execução de ações de natureza pública, entre as quais: promoção da assistência social, da cultura, da educação gratuita, da segurança alimentar e nutricional, do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social e do combate à pobreza, a defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico e do meio ambiente, entre outras.

Muitas das iniciativas das Entidades integrantes do COEP podem se desenvolver em parceria com essas novas organizações, embora o curto tempo decorrido desde que a regulamentação foi realizada indique que essas experiências devem ser observadas e avaliadas para que se possam explorar todas as suas potencialidades, assim como as dificuldades e distorções que possam aparecer.

> Capacitação de atores para a formulação e a implantação do desenvolvimento local/Agenda 21

Existe um razoável grau de consenso apontando que o desenvolvimento local não é um processo que ocorre “naturalmente”, isto é, sem estímulos ético-filosóficos, econômicos, políticos, sociais etc. Também se sabe que é importante capacitar os diferentes atores sociais na questão do desenvolvimento local.

Capacitação aqui entendida não como uma imposição ou “lavagem cerebral”, mas sim como o encontro de aspirações e projetos legítimos dos vários atores considerados com um conjunto de conceitos, técnicas e métodos que lhes auxiliem a melhor propor e desenvolver projetos de desenvolvimento local.

Os atores sujeitos a tal processo estão no setor público (prefeituras, órgãos da gestão metropolitana e regional, órgãos estaduais e federais do local etc.), nos meios empresariais, nas ONGs e outras organizações da sociedade civil, assim como na população em geral. Os Prefeitos e os Secretários Municipais são considerados importantes facilitadores e articuladores do Desenvolvimento Local, devendo receber especial atenção nos processos de capacitação.

O planejamento, a identificação de oportunidades de engajamento, a gestão, a monitoração e a avaliação de projetos de desenvolvimento local estão entre os principais temas da capacitação. Outros aspectos, como a visão integrada do local, a identificação de organizações e dos potenciais de coalizão, a gestão do desenvolvimento econômico e das políticas sociais, a excelência em serviços, gestão administrativa, financiamento e informática também deveriam ser considerados em processos de capacitação para o desenvolvimento local.

Pode-se considerar, também, como parte do processo de capacitação a difusão de uma cartilha sobre o Desenvolvimento Local, sua importância e a contribuição que

a ele podem trazer os engajamentos das pessoas. Tal cartilha, em linguagem popular e de fácil assimilação pela comunidade, poderia ser também difundida nas escolas de primeiro e segundo grau, alcançando os professores, os estudantes, assim como os pais e demais familiares. Nesse sentido, cabe ressaltar o papel da escola e da educação na formação dos agentes do desenvolvimento local.

Em muitas partes, os recursos humanos das Entidades ligadas ao COEP podem ter um papel crítico nos processos de capacitação, cabendo-lhes o compromisso de agregar novos conhecimentos pedagógicos e de conteúdo sobre desenvolvimento local às suas formações básicas e experiências institucionais para prestarem esse serviço de suma importância para o desenvolvimento dos processos locais.

Entre os diversos recursos de capacitação para o desenvolvimento local existentes, devemos citar a série de publicações desenvolvidas nos últimos anos pelo Projeto Banco do Nordeste/PNUD (ver referência completa na bibliografia deste texto):

Série Cadernos Metodológicos

- Número 2 - Jogos Pedagógicos na Capacitação das Organizações de Produtores
- Número 3 - Técnicas de Dinâmica de Grupo para uma Capacitação Ativa
- Número 4 - Jornadas de Capacitação do Produtor Rural
- Número 5 - Ambiente-Oficina de Capacitação Organizacional: Guia Metodológico
- Número 6 - Seminário-Oficina de Iniciação à Gestão Empresarial

Série de Cadernos Técnicos

- Número 1 - Capacitação, Associativismo e Desenvolvimento Local
- Número 2 - Um Programa de Capacitação e Transferência de Metodologia para o Desenvolvimento Econômico Local
- Número 3 - O que Entendemos por Capacitação? Fundamentos e Considerações para a Prática
- Número 4 - Parceria e Articulação Institucional para o DLIS

Série Cadernos Temáticos

- Número 1 - Elementos da Cultura: Contextualização da Aprendizagem - A Equipe Local
- Número 2 - Capacitando para o Desenvolvimento Empresarial
- Número 3 - Há Espaço para as Pequenas Empresas no Mundo dos Negócios?

Também dignas de nota no tema da capacitação para o desenvolvimento local são as metodologias CEFE, Gespar e Capacitação Massiva (Silveira, Mello e Gomes, 1997) e a metodologia da CEPAGRO (PNFC/CEPAGRO, 1998), para o caso do desenvolvimento rural ou de pequenas localidades.

A maior parte dos especialistas em desenvolvimento local insistem em que a capacitação de atores sociais e do poder público local são elementos fundamentais para o sucesso na formulação e implementação de planos de desenvolvimento local. A função de

capacitação para o desenvolvimento local pode perfeitamente vir a se constituir numa das iniciativas-chave em todo o país. O domínio de algumas metodologias de capacitação comprovadamente eficazes, como as citadas, por exemplo, deverá necessariamente compor os planos futuros do nosso movimento.

> Financiamento do desenvolvimento local

Não se identificam ainda no país linhas, fontes e fundos estáveis de financiamento do desenvolvimento local, com esse título e com as características globalizantes como foi apresentado o tema neste texto. Entretanto, não faltam iniciativas que poderíamos mencionar como aquelas que oferecem extraordinárias oportunidades de iniciar processos de desenvolvimento, algumas num contexto mais abrangente e outras através do financiamento da geração de trabalho e renda, isto é, com uma orientação mais dirigida ao financiamento das atividades econômicas.

O que se descreverá a seguir são algumas fontes de financiamento para o desenvolvimento local, global ou setorial, a que podem recorrer as Prefeituras Municipais ou ONGs do país. É evidente que a abordagem não é exaustiva. Isto é, nem todas as iniciativas desse tipo existentes no país estão comentadas abaixo, assim como as informações oferecidas sobre as mesmas são gerais e devem ser tomadas meramente como um guia para contatos preliminares com o tema.

De outro lado, deve-se insistir em que o desenvolvimento local é uma questão social local, isto é, os fundos que o financiam podem e devem vir do Tesouro Municipal, de transferências estaduais e federais, do aporte de organizações internacionais, de ONGs e também da iniciativa privada. Isto é, a mobilização de recursos para o financiamento do desenvolvimento local é um problema de todos: poder público, empresas e indivíduos, embora a existência de certas fontes externas ao município funcione como um estímulo eficaz para alavancar os recursos da própria comunidade.

Entre os principais fundos e linhas de financiamento ao desenvolvimento local encontram-se os seguintes:

- Programa de Apoio a Projetos Multisetoriais Integrados em Áreas de Extrema Pobreza/BNDES
- Programa de Crédito Produtivo Popular/BNDES
- Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER
- Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF Agentes de Desenvolvimento/BNB-PNUD
- Comunidade Ativa/Programa de Microcrédito
- Recursos estaduais e municipais - Fundos estaduais e municipais para o desenvolvimento local/Agenda 21
- Recursos do setor privado
- Recursos internacionais

Por sua abrangência nacional, passamos a descrever sumariamente os seis primeiros programas.

Programa de Apoio a Projetos Multisetoriais Integrados em Áreas de Extrema Pobreza/BNDES^{6, 7}

O Projeto Multisetorial Integrado é um modelo que busca estimular a articulação de políticas públicas no nível local, visando a melhoria das condições de vida da população de baixa renda residente em grandes centros urbanos. Procura articular, no âmbito municipal, sob a responsabilidade das prefeituras, investimentos em diversos setores sociais, como saneamento básico, infra-estrutura social, educação, criação de ocupação e renda e atenção à infância e à adolescência, alcançando municípios inteiros ou bairros mais carentes.

As principais características exigidas para esses projetos multisetoriais integrados são: a formulação de soluções integradas, considerando-se as especificidades locais; o desenvolvimento de processos de participação das comunidades; o gerenciamento adequado, com acompanhamento e avaliação dos resultados e metas estabelecidas; e a manutenção e sustentabilidade das transformações promovidas.

Os projetos são apoiados pelo BNDES com recursos das linhas de financiamento FINEM, BNDES Automático e FINAME, sob as condições estipuladas para projetos sociais ou através do Fundo Social do Banco.

Programa de Crédito Produtivo Popular/BNDES⁸

O Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES é um programa bastante promissor na geração de trabalho e renda no país. Apresenta-se em duas formas: o BNDES Trabalhador e o BNDES Solidário.

O BNDES Trabalhador prevê parcerias com os governos estaduais que constituem um fundo de crédito produtivo popular, em consonância com o processo de desenvolvimento de políticas públicas de emprego, coordenado pelo Ministério do Trabalho, em conjunto com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT e as comissões estaduais e municipais de trabalho.

O BNDES Solidário, inspirado em experiências bem sucedidas de organizações não-governamentais dedicadas à concessão de microcréditos, estimula as iniciativas de prefeituras municipais, controladas socialmente por conselhos destinados a este fim.

⁶ Mais informações sobre o PMI/BNDES: telefones (021) 277-6656 e 277-7367 e na home-page: www.bndes.gov.br

⁷ Um artigo especial sobre o PMI/BNDES encontra-se num outro número sobre desenvolvimento local dos Cadernos do Oficina Social

⁸ Mais informações sobre este programa na home-page: www.bndes.gov.br

Numa primeira etapa, o BNDES tem concentrado suas ações num processo estruturante que estimula a criação e desenvolvimento de organizações capazes de assumir a tarefa de concessão de microcrédito. Faz parte dessa metodologia peculiar a figura do agente de crédito, capaz de interagir diretamente com o cliente no seu local de trabalho, respeitando suas características e reconhecendo as potencialidades dos pequenos negócios.

O principal instrumento desenvolvido foi o *Manual para Formação de Agentes de Crédito*, com o qual já foram organizadas 10 Oficinas de Capacitação de Agentes de Crédito, que treinaram cerca de 300 agentes até o final de 1998. Hoje, 11 ONGs atuantes na área contam com o apoio do BNDES, que participou da criação e estruturação de outras 9, já em atividade. O Banco participa ainda da implantação de outras 22 entidades, em diversos Estados.

Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER ^{9, 10}

O Proger é um programa de iniciativa governamental, instituído em 1994 e mantido com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Voltado para micro e pequenas empresas, cooperativas e associações, bem como pessoas físicas que atuem no setor informal da economia e profissionais recém-formados, dispõe de linhas de crédito para financiar empreendimentos industriais, comerciais ou de serviços em áreas urbanas, com o objetivo de apoiar a geração e manutenção de emprego e renda.

A partir de 1995, o Proger expandiu-se para a área rural, com o fim de atender micro e pequenos produtores rurais, visando fortalecer a agricultura de base familiar.

Os recursos do Proger são aplicados segundo prioridades definidas por comissões estaduais e municipais de emprego, que contam com representantes de trabalhadores, empresários e governo. Seus agentes financeiros são o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, a Caixa Econômica Federal e o BNDES, através de agentes financeiros credenciados. Também participa da difusão do Proger o Sistema Nacional de Emprego, que possui agências em todos os Estados do país.

Alguns agentes financeiros associam estratégias de capacitação e cooperação técnica com os tomadores individuais, associativos ou empresariais. Ou seja, a concessão do investimento está vinculada ao desenvolvimento de programas de capacitação técnico gerencial, qualificação profissional, assistência técnica e acompanhamento dos empreendimentos beneficiados.

Entre janeiro de 1995 e junho de 1998, incluindo todos os agentes financeiros e os

⁹ Maiores informações sobre o Proger podem ser obtidos no SINE de cada Estado ou nas agências dos agentes financeiros mencionados.

¹⁰ Veja artigo especial sobre o Proger no outro número sobre desenvolvimento local nos Cadernos do Oficina Social.

programas por eles desenvolvidos¹¹, o Proger aplicou R\$ 5,09 bilhões, em 798,8 mil operações, com um valor médio por contrato de R\$ 6.381,00 (MT, 1998).

Num certo sentido, ao considerar as potencialidades locais e contar com a participação de lideranças comunitárias na definição de prioridades, através das comissões estaduais e municipais de emprego, o Proger toma em conta aspectos do desenvolvimento local, embora, a rigor, não tenha nos seus objetivos a idéia de um financiamento global para o desenvolvimento.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF ^{12, 13}

O Pronaf foi implantado pelo Governo Federal, através do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, em 1996. Foi recentemente transferido para o Ministério da Política Fundiária. Ele destina-se a implementar “um novo modelo de desenvolvimento rural para o país, baseado no fortalecimento da agricultura familiar e no processo de mobilização, em nível de município e microrregião, visando a elaboração de projetos de desenvolvimento local” (MAA, 1998). Mais do que desenvolver o campo, o Pronaf pretende “recriar condições para o desenvolvimento dos pequenos municípios que dependem intensamente da agricultura para a geração de renda e oportunidades de emprego” (MAA, 1998).

Os principais protagonistas da formulação e execução do Pronaf são o movimento sindical, a extensão rural, as ONGs, as prefeituras, os legislativos municipais, as secretarias estaduais de agricultura, as secretarias executivas e os conselhos e instituições federais, como a CEF, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, o BNDES, o FAT e a Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

Seus beneficiários são os agricultores familiares, sejam eles proprietários, assentados, posseiros, arrendatários, parceiros ou meeiros que utilizem mão de obra familiar e que tenham até dois empregados permanentes. Além disso, não devem deter, a qualquer título, áreas superiores a 4 módulos fiscais, e devem ter, no mínimo, 80% da renda familiar bruta anual proveniente da atividade agropecuária, pesqueira e/ou extrativista e, ainda, residir na propriedade ou em povoado próximo.

O Pronaf estrutura-se em 4 (quatro) linhas de ação: financiamento da infra-estrutura e serviços locais ou municipais; financiamento da produção da agricultura familiar (crédito rural); capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; e negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

¹¹ No BNB: Proger, Proger Rural, Pronaf e PEF; no BB: Proger, Proger Rural e Pronaf; na CEF: Proger; e no BNDES: Pronaf e Crédito Produtivo Popular.

¹² Maiores informações sobre o Pronaf: telefones (61) 322-0681 e 0800-61-1995; fax: (61) 321-9615; e-mail: dater@agricultura.gov.br

¹³ Veja artigo especial sobre o Pronaf no outro número dos Cadernos da Oficina Social sobre desenvolvimento local

Agricultores de qualquer município do país podem ser beneficiados com o Pronaf, através do financiamento da sua produção e de programas de capacitação e profissionalização. Já o Pronaf Infra-estrutura e Serviços beneficiará municípios que forem selecionados, a cada ano, de acordo com critérios técnicos estabelecidos pelo Conselho Nacional do Pronaf e que tiverem o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).

O CMDR é formado por representantes de agricultores familiares (que serão pelo menos 50% dos integrantes do Conselho) e por instituições que atuam no município, cabendo-lhe analisar e referendar o PMDR, “documento norteador das ações a serem executadas visando ao desenvolvimento rural do município” (PRONAF, 1999).

O Pronaf Investimento e Serviços é uma linha de apoio financeiro do Governo Federal, em parceria com os Municípios, com recursos não reembolsáveis, que implementa as prioridades do PMDR, aprovado pelo CMDR, nas áreas de infra-estrutura pública e serviços de apoio (como rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, telefonia rural, estradas vicinais, abatedouros e armazéns comunitários etc., assim como serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas e privadas). As demais linhas não serão detalhadas neste documento, encontrando-se disponíveis na bibliografia sobre o assunto, reunida no final deste documento.

Nesse sentido, o Pronaf constitui-se, efetivamente, num programa de desenvolvimento local rural para pequenos municípios que tenham na agricultura um setor econômico importante.

O COEP nacional assinou com a Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo do MAA, em abril de 1999, um protocolo de cooperação, através do qual possam ser mobilizados recursos mútuos em prol do desenvolvimento rural do país. Você conhece o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e a Secretaria Executiva do seu Município? Pode sua Entidade desenvolver um trabalho conjunto em torno do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural?

Agentes de Desenvolvimento/BNB-PNUD ^{14, 15}

O Banco do Nordeste considera que os agentes de desenvolvimento são agências móveis capacitadas para interiorizar sua ação nos mais de 1800 municípios da região a que atende. Trata-se de uma forma de atuação em que o agente capacitador chega até onde as instalações físicas do Banco não se encontram presentes.

O agente de desenvolvimento trabalha de forma articulada e em parceria com os agentes produtivos da própria comunidade. Ele está treinado para, em conjunto com

¹⁴ Maiores informações sobre este programa no site do Banco do Nordeste: <http://www.bnb.gov.br>

¹⁵ Veja artigo especial sobre este tema no outro número sobre desenvolvimento local dos Cadernos da Oficina Social

a mesma, buscar as oportunidades de negócios no município. Essa orientação vale para a iniciativa privada e para o setor público.

É através do agente que os empreendedores, prefeituras, sindicatos, associações, cooperativas e outras organizações se capacitam na busca de alternativas econômicas e empresariais dentro de critérios de sustentabilidade.

Além de apoiar a implementação de projetos, os agentes de desenvolvimento orientam a gestão dos empreendimentos, abrindo a possibilidade da comunidade assumir o papel de sujeito no processo de desenvolvimento.

Segundo o Banco do Nordeste, os objetivos do trabalho do agente são:

- Contribuir para a criação e fortalecimento dos empreendimentos empresariais
- Desenvolver a visão de mercado dos produtores, suas associações e cooperativas
- Fortalecer as infra-estruturas de integração empresarial das cadeias produtivas
- Gerar novas oportunidades de emprego e renda sustentáveis

Comunidade Ativa/Programa de Microcrédito^{16, 17}

O Comunidade Ativa é uma nova reorientação do Comunidade Solidária, que visa integrar um conjunto de programas do Governo Federal na sua relação com os cerca de 1.000 municípios mais pobres do país que pretende atingir. Ao invés de financiamentos verticais a programas isolados, como vinha ocorrendo até aqui, a proposta pretende estimular os municípios a formular e implementar programas abrangentes de desenvolvimento local integrado e sustentável que, com estas características, seriam discutidos e apoiados pelo Governo Federal, ao lado da mobilização de outras fontes de financiamento. Um dos mecanismos utilizados para promover o DLIS seria a disponibilização de microcrédito para pequenos empreendimentos de pequenos empreendedores.

O microcrédito surge como forma promissora de impulso à atividade econômica em Bangladesh, no início dos anos 60. Saudada como alternativa para o financiamento de pequenos empreendimentos de pequenos empreendedores que não tinham acesso ao crédito convencional do sistema financeiro, cresceu de forma extraordinária nos últimos anos no Brasil. Apesar desse crescimento, muitos especialistas afirmam que o potencial de crescimento dessa modalidade de financiamento da produção ainda é enorme, particularmente na conjuntura de crise econômica e desemprego como a que se verifica no país.

Em agosto de 1999, impulsionado pelo Comunidade Solidária, o Governo Federal anunciou a regulamentação do microcrédito no país, visando a expansão da oferta de

¹⁶ Maiores informações sobre o Comunidade Ativa: telefone (61) 411 - 4770; fax (61) 226 - 16 15.

¹⁷ Leia artigo sobre o Comunidade Ativa em número sobre desenvolvimento local do Cadernos da Oficina Social

crédito para iniciativas produtivas de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte de microempresas e microempreendedores individuais (Medidas Provisórias 1894-19 e 1914-3, de 29/6/1997 e Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) anunciada no evento de lançamento).

Segundo a regulamentação aprovada, poderão se dedicar às atividades de microcrédito dois tipos de entidades: as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, de que trata a Lei 9790, de 23/3/1999, e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, regulamentadas pela citada resolução do CMN. As organizações que já praticam o microcrédito no Brasil serão estimuladas a se transformarem em um dos dois tipos de organizações referidas acima. As instituições financeiras convencionais também poderão oferecer microcrédito, desde que instituam fundo próprio para este fim.

> Papel do cooperativismo e de outros mecanismos de geração de trabalho e renda no desenvolvimento local¹⁸

O cooperativismo do trabalho, assim como outras formas de produção econômica associativa, vem crescendo no mundo todo e também recentemente no Brasil. A conjuntura de dificuldades econômicas por que passa o país tem gerado índices elevados de desemprego e a busca de alternativas de geração de trabalho e renda por parte daqueles que perdem postos de trabalho convencionais (de “carteira assinada”), dirigindo-se ao mercado informal e às mencionadas formas associativas.

De fato, uma pesquisa realizada pela Assessoria e Consultoria Empresarial revela que aumentou em 40% o número de cooperativas de trabalho nos últimos dois anos no Brasil. Segundo o levantamento, existem hoje 5,4 mil cooperativas em todo o país, com um total de 5 milhões de associados (O Globo, 26/5/99, pg. 26).

O cooperativismo tem uma longa história no mundo e também no Brasil, aonde chegou no início do século pelas mãos e experiência dos imigrantes europeus (onde surgiu o cooperativismo). Desde sua introdução no país, cresceu de forma extraordinária, crescimento que se acentuou nos últimos anos, em consequência da reestruturação do mundo do trabalho, que incluiu desregulamentação, mas também precarização. Nessa conjuntura, o cooperativismo vem se apresentando como uma alternativa consistente de geração de trabalho e renda segura e digna, a despeito das justas críticas que vem recebendo o mau cooperativismo de trabalho, particularmente no mundo rural.

O próprio COEP tem uma rica experiência em cooperativismo, no âmbito de suas iniciativas inovadoras e bem sucedidas. Trata-se da COOTRAM, cooperativa de trabalho criada pela Fiocruz no âmbito do COEP, através da qual todos os serviços de limpeza, jardinagem e manutenção daquela Instituição científica, que pertence ao

¹⁸ Os temas “geração de trabalho e renda” e, particularmente, o cooperativismo serão objetos de um número especial dos *Cadernos da Oficina Social* (em preparo)

Ministério da Saúde, são atendidos. Apoiada pela Gerência de Cooperativismo do Banco do Brasil e pelo Instituto Superior de Cooperativismo da UFSM, a cooperativa, criada em 1995, tem hoje cerca de 1.200 associados e opera também com corte e costura, reciclagem de lixo e, mais recentemente, com produção de material de construção, vendido a preços bastante aceitáveis para associados e outros clientes. Seu faturamento atinge cerca de R\$10 milhões ao ano.

Um Fórum Nacional de Cooperativismo foi criado, por iniciativa do Banco do Brasil e outras entidades, assim como a primeira Incubadora de Cooperativas Populares, na COPPE/UFRJ. Mais seis incubadoras foram criadas em Universidades Federais de todo o país, com o apoio da FINEP, num projeto denominado PRONINC. Com estas extraordinárias iniciativas, centenas de cooperativas estão sendo criadas no país, projetando-se como pólos importantes de geração de trabalho e renda, numa conjuntura difícil de desemprego que atinge particularmente as camadas populares, justamente aquelas que estão sendo mobilizadas pelas Entidades do COEP nos projetos do PRONINC.

Toda esta experiência será apresentada num próximo número dos Cadernos da Oficina Social.

> Proposta do Comunidade Solidária para o Desenvolvimento Local

O Comunidade Solidária lidera no país um Fórum Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, criado em 1998. Este Fórum congrega inúmeras entidades governamentais e não-governamentais de todo o país, que se reúnem periodicamente com o objetivo principal de trocar experiências sobre o tema do desenvolvimento local.

Publicou um interessante documento (Comunidade Solidária, 1998) que, ao lado de um esforço de natureza conceitual, reúne e descreve sumariamente um conjunto de experiências muito diversas de desenvolvimento local.

Esse documento foi fruto de um processo de consultas que envolveu entidades governamentais e ONGs, ao cabo do qual alcançou as seguintes 10 (dez) propostas de consenso:

1. Conceituação - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de: suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais.
2. Objetivos - O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é uma via possível para a melhoria da qualidade de vida das populações e para a conquista de modos-de-vida mais sustentáveis.

3. Condições políticas e institucionais - Para que as múltiplas experiências de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável possam vir a compor, no seu conjunto, uma alternativa complementar global de desenvolvimento do país, é necessário que existam: uma estratégia nacional de desenvolvimento que compreenda a sua necessidade e uma política pública conseqüente.
4. Participação do poder local - A participação do poder local é condição necessária, embora não suficiente, para o êxito de projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.
5. Participação da sociedade - O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável requer para sua viabilização a parceria entre Estado, mercado e sociedade civil.
6. Nova dinâmica econômica - O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável pressupõe uma nova dinâmica econômica integrada de base local, na qual sejam estimuladas a diversidade econômica e a complementaridade de empreendimentos, de sorte a gerar uma cadeia sustentável de iniciativas.
7. Financiamento - O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável exige a transferência de recursos exógenos e a mobilização de recursos endógenos, públicos e privados.
8. Capacitação - O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável requer a presença de agentes de desenvolvimento governamentais, empresariais e da sociedade civil, voluntários e remunerados, colocando, por um lado, as questões da mobilização e da contratação e, por outro, a questão da capacitação desses agentes.
9. Informação - O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável exige uma nova base de informação desagregada que permita uma análise mais apurada da economia e da realidade social local, bem como novos indicadores locais de desenvolvimento, que incorporem índices capazes de aferir os níveis de qualidade de vida e de sustentabilidade alcançadas nos diversos momentos do processo.
10. Comunicação social - Um dos principais fatores do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, sem o qual torna-se muito difícil realizá-lo, é a população despertada para as possibilidades e para as vantagens de um processo mais solidário de desenvolvimento, o que coloca a necessidade de formular e aplicar estratégias de comunicação e de *marketing* compatíveis.

> Comunidade Ativa ¹⁹

Mais recentemente, em julho de 1999, o Comunidade Solidária lançou o programa denominado *Comunidade Ativa*, que procura operacionalizar o conceito de desenvolvimento local integrado e sustentável, alterando a relação do nível central com os Estados e Municípios. Pretende-se um “novo paradigma de concepção e gestão das políticas sociais, onde são pressupostos indispensáveis: a parceria com a sociedade, a articulação intra-governamental e a convergência e integração de ações” (Comunidade Solidária, 1999).

¹⁹ Veja artigo sobre o Comunidade Ativa no outro número sobre desenvolvimento local dos Cadernos da Oficina Social

Ainda segundo o documento de lançamento da nova estratégia, “para dar consequência aos pressupostos acima, o Programa deverá ser capaz de articular atores sociais com capacidade de: capacitar as autoridades e a sociedade local, especialmente a população excluída, para que exerçam uma nova forma de gestão do seu desenvolvimento; transformar as demandas privadas em demanda pública local; e articular a oferta estatal com a demanda pública”.

Propondo-se como “um trabalho conjunto e integrado entre os governos federal, estadual e municipal, organizações da sociedade civil e iniciativa privada”, o novo Programa propõe a criação, em Brasília e nas capitais dos Estados, de “um organismo que apoie e facilite a ação dos vários Fóruns ou Conselhos Locais de Desenvolvimento Sustentável”.

Ao Comitê Facilitador Nacional cabe, inicialmente, apoiar o processo de capacitação das autoridades e da sociedade local e, a seguir, facilitar a integração dos programas, projetos e campanhas do Governo Federal e de seus parceiros. Ele será composto por representantes do Conselho da Comunidade Solidária, de Ministérios, Secretarias de Estado e outros parceiros não governamentais e se articula com as Equipes Facilitadoras Estaduais.

A Equipe Facilitadora Estadual será responsável pela articulação do poder público e da sociedade local, com o objetivo de promover a implantação do processo de desenvolvimento local sustentável no Estado. Entre outras funções, esta Equipe deve assegurar o acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas em âmbito municipal.

Nos Municípios os parceiros articulam-se em um Fórum ou Conselho Local de Desenvolvimento Local e Sustentável, que deve contar com o apoio operacional da Prefeitura Municipal, por meio da Equipe Gestora Local. Esse Fórum deve elaborar um diagnóstico da situação local, identificar as vocações, as potencialidades econômicas e sociais, bem como definir as prioridades do Plano de Desenvolvimento Local, processo que será acompanhado pela Equipe Gestora Local.

A proposta de desenvolvimento local será implementada através de uma *Agenda Local*, que deriva do *Plano de Desenvolvimento Local*, elaborado pelo *Conselho ou Fórum de Desenvolvimento Local Sustentável*.

Os Estados e Municípios serão convidados a aderir a um *Contrato de Parceria*, com objetivos e metas pactuadas entre as três esferas de governo, com aval da sociedade local. O monitoramento e a avaliação dos compromissos pactuados permitirão, ao término dos prazos estabelecidos, a celebração de novo contrato de parceria, que deverá considerar os êxitos alcançados, premiando os municípios que conseguirem superar as metas originalmente estabelecidas.

Assim, resumidamente, os passos iniciais para a implantação do Comunidade Ativa em um dado Município são os seguintes:

- Criar um Fórum ou Conselho de Desenvolvimento Local Sustentável, com representantes da sociedade e do poder público local
- Capacitar as autoridades e a sociedade local (particularmente os grupos mais excluídos) para exercer uma nova forma de gestão do seu desenvolvimento
- Elaborar o diagnóstico local, identificando as vocações e potencialidades econômicas e sociais, articulando as diversas demandas setoriais
- Elaborar e definir as prioridades do Plano de Desenvolvimento Local
- Extrair a Agenda Local do referido Plano de Desenvolvimento
- Integrar as ações de governo e ampliar as parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil

A meta do Comunidade Solidária é implantar o processo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável em 1.000 municípios distribuídos em todas as Unidades da Federação até o final do ano 2000. O processo se inicia de imediato em 133 municípios, nos 27 Estados.

Os COEP Estaduais e as Entidades associadas devem avaliar sua participação no Comunidade Ativa, seja participando dos Fóruns/Conselhos de Desenvolvimento Local, seja disponibilizando técnicos para as próprias Equipes Facilitadoras Estaduais e Gestoras Locais.

IV – CONCLUSÕES

O desenvolvimento local integrado e sustentável apresenta-se como uma estratégia prometedora para a produção da equidade e da qualidade de vida na presente conjuntura nacional, de extremas desigualdades. DLIS e Agenda 21 local são entendidas como propostas convergentes, capazes de mobilizar diferentes movimentos sociais, que representam diversos interesses presentes na sociedade, assim como exigem a resposta de diversas instâncias governamentais.

Sob tais conceitos, reconhece-se o protagonismo da sociedade e das forças produtivas locais, sem deixar de atribuir um papel fundamental ao Estado, que deve ser promotor de equidade e justiça social, através de iniciativas que fomentem o desenvolvimento local e a implementação da Agenda 21 local.

Enfatizando a participação popular na definição das prioridades para o desenvolvimento (diagnóstico e planejamento participativo), assim como a coordenação da ação dos diversos setores governamentais (diagnóstico e planejamento integrado), propõe-se a institucionalização do DLIS, paralelamente à Agenda 21 local, através de um modelo que inclui a constituição de fóruns e conselhos, assim como a organização inter-setorial do poder público através do Grupo Executivo Local,

sob o comando de uma autoridade social única.

As oportunidades de cooperação inter-governamental para a implementação de propostas que visem o desenvolvimento local são muitas, compreendendo programas federais setoriais, como o Pronaf, Proger e outros ou multi-setoriais, como o PMI do BNDES e o Comunidade Ativa.

São inúmeras e desafiadoras as oportunidades que se abrem para o COEP e as entidades-membro participarem de iniciativas de desenvolvimento local e de implantação da Agenda 21 local, propiciando-se, com estas estratégias, um salto de projetos setoriais, localizados e isolados para iniciativas abrangentes quanto a população-alvo, objeto e cooperação com outras entidades e órgãos públicos ou da sociedade civil.

VII– BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (1991). *Informe sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington: Banco Mundial.
- Banco do Nordeste (1996). *Cartilha de Auxílio à Implementação de Projetos Associativos*. Fortaleza: Banco do Nordeste.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- Buss, P.M. (1999). *Promoção da Saúde e Qualidade de Vida*. Rio de Janeiro: ENSP, 35 pg. (Original entregue para publicação na Revista Brasileira de Saúde Coletiva da Abrasco).
- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987). *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, 2a. ed.
- Comunidade Solidária (1998). *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: Documento básico e catálogo de experiências*. Brasília: IPEA, Cadernos Comunidade Solidária, v. 6.
- Comunidade Solidária (1999). *Comunidade Ativa*. Brasília: Secretaria Executiva da Comunidade Solidária.
- Cohn, A. (1997). Pobreza e desigualdade social: Desafios a serem superados, *in* IBASE/CEDEC/FASE/INESC/SOS CORPO *Observatório da Cidadania (Social Watch): Monitorando o Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IBASE, 1997.
- Cohn, A. (1998). Permanência e reestruturação das políticas sociais nos anos 90, *in* IBASE/CEDEC/FASE/INESC/SOS CORPO. *Observatório da Cidadania (Social Watch): Monitorando o Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IBASE, 1998.
- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). *Agenda 21*. Brasília: Senado Federal, 1996.
- Escola Nacional de Saúde Pública (1998). *Desenvolvimento Humano Sustentável no Nível Local da Perspectiva da Saúde*. Rio de Janeiro: ENSP, 62 pg. (mimeo).
- Grupo Executivo da Agenda 21 Rio (1999). *Agenda 21 Global, Nacional, Local: 21 perguntas e respostas para você saber mais*. Rio de Janeiro: Grupo Executivo da Agenda 21 Rio.
- Huntington, S.P. (1991). *The Third Wave-Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman/London, Univ. of Oklahoma Press
- IBAM/IPEA/PNUD (1998). *Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária*. 1. Síntese da

Avaliação

- IBAM/Comunidade Solidária/IPEA (1997). *Experiências inovadoras: Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida/COEP*. Rio de Janeiro: IBAM/Com. Solid./IPEA.
- IBASE/SEBRAE (1997). *Informalidade e Cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE/SEBRAE
- Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (1998). *Ossos do Ofício: Cooperativas Populares em Cena Aberta*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ.
- Inosoja, R.M. e Junqueira, L.A.P. (1997). O setor de saúde e o desafio da intersectorialidade. *Cadernos Fundap 21*, pg. 156-164.
- Inosoja, R.M. (1998). Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública 32*(2): 35-48, mar/abr 1998.
- Mendes, E.V. (1996). *Uma Agenda para a Saúde*. São Paulo: Hucitec.
- Ministério do Trabalho (1998). *Informe CGEM*. Brasília: MT / SPES / CGEM e FAT.
- Ministério do Trabalho/FAT (s/data). *Tudo o que todo mundo quer saber sobre o Proger*. Brasília: MT/FAT.
- Moisés, J.A. (1995). *Os Brasileiros e a Democracia*. S. Paulo. Editora Ática
- O'Donnel, G., Schmitter, P.C. & Whitehead, L. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore, J. Hopkins Univ. Press
- Oficina Social (1998). *Caminhos para Mudar o Brasil*. Centro de Tecnologia, Trabalho & Cidadania, Rio de Janeiro
- Parente, S. e Zapata, T. (1998). *Parceria e Articulação Institucional para o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Recife: Projeto Banco do Nordeste/PNUD, Série Cadernos Técnicos no. 4.
- PNFC/CEPAGRO (1998). *Animação dos Processos de Desenvolvimento Local*. Brasília: MA/SDR/PNFC; CEPAGRO.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Meio Ambiente (1997). *Pequeno Guia da Agenda 21 Local*. Rio de Janeiro: PCRJ/SMMA.
- Prefeitura Municipal de Pirai/RJ; Grupo Executivo da Agenda 21 Rio; Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ (1999). *Plano de Desenvolvimento Local/Agenda 21 do Município de Pirai/RJ*. Rio de Janeiro: Grupo Executivo da Agenda 21 Rio.
- Roque, A. e Correa, S. (1998). A Agenda do Ciclo Social no Brasil: Impasses e Desafios, in IBASE/CEDEC/ FASE/ INESC/SOS CORPO. *Observatório da Cidadania (Social Watch): Monitorando o Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IBASE, 1998.
- Silveira, C.M.; Mello, R. e Gomes, R. (1997). *Metodologias de Capacitação: CEFE, GESPAR e Capacitação Massiva*. Rio de Janeiro: FASE/NAPP/FINEP.

ANEXO 1 - Agenda 21: Capítulos e Áreas - Programas

Capítulo	Tema	Área – Programa
1	Preâmbulo	
2	Cooperação internacional	A - promoção do desenvolvimento sustentável pelo comércio B - apoio recíproco entre comércio e meio ambiente C - oferta de recursos financeiros aos países em desenvolvimento D - estímulo a políticas econômicas favoráveis ao desenvolvimento sustentável
3	Combate à pobreza	A – capacitação dos pobres para obtenção de meios de subsistência sustentáveis
4	Mudança dos padrões de consumo	A - exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo B - desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais para estimular a realização de mudanças nos padrões insustentáveis de produção e consumo
5	Dinâmica demográfica	A - aumento e difusão do conhecimento sobre os vínculos entre fatores demográficos e desenvolvimento B - formulação de políticas nacionais integradas sobre desenvolvimento e meio ambiente considerando tendências e fatores demográficos C - formulação de programas integrados no plano local
6	Proteção e promoção da saúde humana	A - satisfação das necessidades de atendimento primário B - controle de moléstias contagiosas C - proteção aos grupos vulneráveis D - desafio da saúde urbana E - redução de riscos à saúde decorrentes da poluição
7	Promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos	A - oferecer a todos habitação adequada B - aperfeiçoar o gerenciamento dos assentamentos humanos C - planejamento e manejo sustentável do uso da terra D - promover a infra-estrutura ambiental integrada: Água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos E – promoção de sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos F - gestão dos assentamentos em áreas de risco G - promover atividades sustentáveis na indústria da construção H - desenvolvimento de Recursos Humanos
8	Integração ambiente-desenvolvimento	A – integração entre meio ambiente e desenvolvimento nos planos políticos de planejamento e manejo B - criação de estrutura jurídica e regulamentadora eficaz C - uso eficaz de instrumentos econômicos e de mercado D - desenvolvimento de sistemas integrados de contabilidade econômica e ambiental
9	Proteção da atmosfera	A - aperfeiçoamento da base científica B - promoção do desenvolvimento sustentável

		C - prevenção da destruição da camada de ozônio D - poluição atmosférica transfronteiriça
10	Gerenciamento dos recursos terrestres	A - abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres
11	Combate ao deflorestamento	A - manutenção dos múltiplos papéis e funções das florestas B - aumento da proteção, manejo sustentável e conservação C - métodos eficazes de aproveitamento e avaliação D - capacidade de planejar, avaliar e acompanhar projetos, programas e atividades florestais
12	Ecossistemas frágeis: luta contra a desertificação e seca	A - fortalecimento da base de conhecimento B - combate à degradação do solo C - desenvolvimento de programas para erradicação da pobreza em áreas propensas à desertificação D - desenvolvimento de planos anti-desertificação E - desenvolvimento de planos de preparação para a seca e esquemas de mitigação F - estímulo e promoção da participação popular no controle da desertificação e combate à seca
13	Ecossistemas frágeis: montanhas	A - fortalecimento da base de conhecimento B - desenvolvimento integrado de bacias hidrográficas e de meios alternativos de subsistência
14	Desenvolvimento rural e agrícola sustentáveis	A - revisão, planejamento e programação de políticas agrícolas B - obtenção da participação popular e desenvolvimento de recursos humanos para a agricultura sustentável C - melhoria da produção agrícola D - utilização dos recursos terrestres E - conservação e reabilitação da terra F - conservação e uso de recursos genéticos vegetais G - conservação e uso de recursos genéticos animais H - manejo e controle integrado de pragas I - nutrição sustentável das plantas K - diversificação, da energia rural L - avaliação dos efeitos da radiação ultravioleta sobre plantas e animais decorrentes da redução da camada de ozônio
15	Conservação da biodiversidade	
16	Manejo saudável da biotecnologia	A - aumento da disponibilidade de alimentos B - melhoria da saúde humana C - aumento da proteção ao meio ambiente D - aumento da segurança e mecanismos de cooperação E - capacitação para o desenvolvimento e aplicação da biotecnologia
17	Oceanos, mares e zonas costeiras	A - gerenciamento integrado das zonas costeiras B - proteção ao meio ambiente marinho C - uso sustentável dos recursos marinhos de alto mar D - uso sustentável dos recursos sob jurisdição nacional

E - análise das incertezas e a mudança do clima
F - fortalecimento da cooperação internacional
G - desenvolvimento sustentável das pequenas ilhas

18	Proteção da qualidade dos recursos hídricos (água doce) e do seu abastecimento	A - manejo integrado de recursos hídricos B - avaliação dos recursos hídricos C - proteção dos recursos hídricos, qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos D - abastecimento de água potável e saneamento E - água e desenvolvimento urbano sustentável F - água e produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural sustentável G - impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos
19	Manejo ecológico das substâncias tóxicas	A - expansão e aceleração da avaliação internacional B - harmonização da classificação e rotulagem C - intercâmbio de informação sobre produtos e risco D - implantação de programas de redução dos riscos E - fortalecimento das capacitações nacionais F - prevenção ao tráfico internacional ilegal de produtos tóxicos e perigosos
20	Manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos	A - promoção da prevenção e a redução ao mínimo dos resíduos perigosos B - promoção e fortalecimento da capacidade institucional para o manejo de resíduos perigosos C - promoção e fortalecimento da cooperação internacional para o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos D - prevenção do tráfico internacional ilícito desses resíduos
21	Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com esgotos	A - redução dos resíduos ao mínimo B - maximizar a reciclagem e a reutilização C - disposição e tratamento de resíduos D - ampliação dos serviços relacionados com os resíduos
22	Manejo seguro dos resíduos radioativos	A - promoção do manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos perigosos
23	Preâmbulo da Seção III	
24	Ação mundial pela mulher	
25	Infância e juventude	A - promoção do papel da juventude B - a criança no desenvolvimento sustentável
26	Populações indígenas	
27	Organizações Não-Governamentais	
28	Autoridades locais em apoio à Agenda 21	
29	Trabalhadores e sindicatos	

30	Fortalecimento do papel do comércio e da indústria	A - Promoção de uma produção mais limpa B - Promoção da responsabilidade empresarial
31	Comunidade científica e tecnológica	A - melhoria da comunicação e cooperação entre a comunidade científica e tecnológica, o público e os tomadores de decisão B - promoção de códigos de conduta e diretrizes relacionadas com a ciência e tecnologia
32	Fortalecimento do papel dos agricultores	
33	Recursos e mecanismos de financiamento	
34	Transferência de tecnologia ambientalmente saudável	
35	Ciência para o desenvolvimento sustentável	A - fortalecimento da base científica para o manejo B - aumento do conhecimento científico C - melhoria da avaliação científica a longo prazo D - desenvolvimento de capacidades e habilidades científicas
36	Ensino, conscientização pública e treinamento	A - reorientação do ensino para o desenvolvimento sustentável B - aumento da consciência pública C - promoção de treinamento
37	Fortalecimento institucional nos países em desenvolvimento	
38	Arranjos institucionais internacionais	
39	Instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais	
40	Informações para a tomada de decisões	A - redução das diferenças em matéria de dados B - melhoria da disponibilidade de informação

Fonte: CNUMAD, 1992; Agenda 21

ANEXO 2 - Instrumento para categorização dos projetos das Entidades e dos COEP Estaduais

Este questionário deve ser acompanhado de 1 folha de apresentação, onde deve constar:

- 1) motivos para o inquérito
- 2) endereço e formas de contato com o grupo responsável pelo inquérito
- 3) indicação para que leiam as instruções e recomendações que seguirá em anexo
- 4) compromisso de sigilo

Na folha de recomendações, não esquecer:

- 1) como fazer uso de folhas anexas (numerar perguntas, letra legível etc)
- 2) escrever primeiro a lápis, passar a tinta em seguida
- 3) solicitar novo exemplar do questionário em caso de rasura ou perda
- 4) instruções p/ determinados termos utilizados
- 5) repetir endereços e formas de contato
- 6) solicitar documentos, material impresso etc, que venha a considerar necessário

Nº de Código do Questionário: _____

A. FOLHA CONTROLE

(ATENÇÃO: essa folha deve ser agregada ao questionário por ocasião de sua devolução e os dados devem ser preenchidos pelo COEP)

A 1. Nome do Projeto _____

A 2. Local onde se desenvolve:

Estado _____

Município _____

A 3. Nome do responsável pelas informações _____

A 4. Endereço completo para onde o questionário foi enviado _____

A 5. Data em que o questionário foi enviado ____/____/____

A 6. Data em que o questionário foi devolvido ____/____/____

A 7. O questionário está:
plenamente respondido ()
respondido de forma incompleta ()
outros (especificar) _____

A 8. Outro questionário foi enviado?

Sim ()

Não ()

1. CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO

1.1 Nome do Projeto _____

1.2 Local onde se desenvolve:

Estado _____

Município _____

1.3 Entidade(s) que apóia(m) o Projeto **desde** seu início:

Nome _____ Data de entrada ____/____/____

Nome _____ Data de entrada ____/____/____

Nome _____ Data de entrada ____/____/____

1.4 Entidade(s) que apóia(m) o Projeto **após** o seu início:

Nome _____ Data de entrada ____/____/____

Nome _____ Data de entrada ____/____/____

Nome _____ Data de entrada ____/____/____

1.5 Data oficial do início do Projeto ____/____/____

Observações: _____

1.6 Data que entrou em contato com o COEP Estadual: ____/____/____

1.7 Descreva sucintamente como se deu a articulação entre a equipe responsável pelo Projeto e o COEP

1.8 Forma escolhida para implementar o Projeto:

() cooperativa

() organização não governamental

() empresa

() projeto único

() outros (especificar) _____

ATENÇÃO: Abaixo estão relacionadas várias áreas de atividades agrupadas de acordo com um tema (Trabalho, Assistência Social, Desenvolvimento Rural etc). Assinale com um (x) em qual dessas áreas seu Projeto produziu ações. Assinale mais de uma se for necessário.

1.9 Seu Projeto produziu ações na área de **Geração de Trabalho e Renda**?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo, especificar utilizando a lista que se segue:

- () atividades de serviço (limpeza, jardinagem etc)
- () atividades na construção civil
- () atividades em comércio
- () atividades de manufatura de pequeno porte
- () atividades de transformação industrial de porte médio ou grande porte
- () atividades agrícolas
- () atividades pecuárias
- () atividades de extração mineral
- () atividades de pesca
- () atividades de reflorestamento
- () outros (especificar) _____

Qualquer que seja o ramo de atividade queira, por favor, descrevê-lo em poucas linhas

1.10 Seu Projeto produziu ações na área da **Educação** ?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo, especificar utilizando a lista que se segue:

- () alfabetização de adultos
- () ensino regular (especificar grau) _____
- () ensino técnico (especificar o ramo) _____
- () curso voltado para as artes (especificar programa e faixa etária envolvida) _____
- () curso voltado para os esportes (especificar programas e faixa etária envolvida) _____
- () cursos para conservação ambiental, arqueológica etc (especificar) _____
- () outros (especificar) _____

1.11 Seu Projeto produziu ações na área da **Saúde**?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo, especificar utilizando a lista que se segue:

- () ações de promoção de saúde (campanhas, ações educativas etc) (especificar) _____
- () ações de prevenção de doenças e agravos (imunização, testes, exames etc) _____

-
- () ações junto a grupos específicos de risco (trabalhadores, portadores de HIV etc) (especificar) _____
- () ações junto a grupos específicos de doentes (saúde mental, deficientes etc) (especificar) _____
-
- () outros (especificar) _____

1.12 Seu Projeto produziu ações na área de **Cidadania**?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo, especificar utilizando a lista que se segue:

- () assistência jurídica (trabalhista, criminalista, família, criança, mulher e outros) (especificar) _____
-
- () defesa de direitos (especificar) _____
- () apoio para provimento de documentos _____
- () defesa de causas (conservação do ambiente, minorias etc) _____
- () apoio nas organizações da comunidade (cooperativas, associações, etc) (especificar) _____
-
- () apoio para a construção e funcionamento de espaços culturais no local (especificar) _____
-
- () apoio para a construção e funcionamento de espaços para práticas esportivas _____
-
- () outros (especificar) _____
-

1.13 Seu Projeto produziu ações na área de **Desenvolvimento Local**?

() Sim () Não

Em caso afirmativo, especifique utilizando a lista que se segue:

- () construção ou melhoria de moradias (material, crédito, terrenos) (especificar) _____
-
- () ações de saneamento básico (construção, ampliação, manutenção) (especificar) _____
-
- () valorização da cultura local (apoio a festas folclóricas e religiosas; conservação de monumentos e sítios históricos etc.) (especificar) _____
-
- () proteção do ambiente (apoio para áreas de preservação, reflorestamento, tratamentos de materiais) (especificar) _____
-
- () manutenção de áreas e serviços urbanos de uso coletivo (jardins, escolas, hospitais etc.) _____
-
- () outros (especificar) _____
-

1.14 Seu Projeto desenvolveu ações na área de **Desenvolvimento Rural**?

() Sim () Não

Em caso afirmativo, especifique utilizando a lista que se segue:

- produção hortifrutigrangeira (especificar) _____
- distribuição de sementes e mudas
- facilitação para uso ou aquisição de equipamento agrícolas
- apoio à agricultura alternativa (especificar) _____
- outros (especificar) _____

1.15 Seu Projeto desenvolveu ações na área da **Assistência Social**?

- Sim Não

Em caso afirmativo, especifique utilizando a lista que se segue:

- distribuição/doação de alimentos p/ pessoas, famílias e/ou instituições (especificar volume/tempo) _____
- ações em situações de emergência (roupas, medicamentos, abrigos) (especificar) _____
- outros (especificar) _____

1.16 Existe(m) outra(s) área(s) de atividades em que seu Projeto atua e que deixou de ser aqui mencionada?

- Sim Não

Em caso afirmativo, queira por favor especificar: _____

1.17 Descreva brevemente as etapas ou fases de seu Projeto (passadas, presentes e futuras) colocando os tempos previstos para as ações:

Fase Inicial: de ____/____/____ até ____/____/____

Principais ações : _____

Fase de Implantação: de ____/____/____ até ____/____/____

Principais ações: _____

Fase de Consolidação: de ____/____/____ até ____/____/____

Principais ações _____

Fase de Conclusão: de ____/____/____ até ____/____/____

Principais ações _____

Observações: _____

1.18 Qual foi o aspecto ou resultado alcançado mais satisfatório desse Projeto? _____

1.19 Qual resultado esperado deixou de ser alcançado? _____

1.20 Para a elaboração e/ou implementação do presente projeto V. recorreu a alguma experiência anterior similar a essa?

Sim () Não ()

1.21 Em caso afirmativo, qual foi a experiência (ou experiências) e como se deu a contribuição?

Nome _____

Tipo de contribuição:

- () leitura de relatórios e informativos
- () entrevista com membros do projeto
- () assessoria ou consultoria de profissionais de outro projeto
- () leitura de notícias sobre o projeto
- () acesso à metodologia detalhada do projeto
- () outros (especificar) _____

Observações: _____

ATENÇÃO: Abaixo encontram-se relacionados vários fatores que podem haver dificultado a execução do Projeto. Assinale com um (x) quando alguma delas houver ocorrido. Assinale mais de uma se achar necessário e dê os detalhes que lhe parecerem importantes.

1.22 O Projeto encontrou dificuldades quanto ao **acesso**?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo, especificar utilizando a lista que se segue:

- () transporte
- () localização geográfica
- () condição de estradas
- () vias de comunicação
- () outros (especifique) _____

1.23 O Projeto encontrou dificuldades de relacionamento com a população local?

Sim ()

Não ()

Explicitar: _____

1.24 O Projeto encontrou dificuldades para envolver, substituir ou desligar-se de seu público alvo?

Sim ()

Não ()

Explicitar: _____

1.25 No início, o conhecimento da equipe sobre as características do local onde se desenvolveu o Projeto era:

() boa

() regular

() ruim

1.26 Ocorreu alguma dificuldade relacionada com o poder municipal?

Sim ()

Não ()

Explicitar: _____

1.27 Ocorreu alguma dificuldade relacionada com o poder estadual?

Sim ()

Não ()

Explicitar: _____

1.28 Ocorreu alguma dificuldade relacionada com o poder federal?

Sim ()

Não ()

Explicitar: _____

1.29 Ocorreu alguma dificuldade com alguma instituição ou agência local? (Igreja, Clube, Sindicato, Banco, Partido Político etc)

Sim ()

Não ()

Explicitar: _____

1.30 Houve alguma dificuldade relacionada com:

() alvarás

() habite-se

() licenças (especificar) _____

() confecção de estatutos ou documentos (especificar) _____

() aprovação de regulamentos etc (especificar) _____

() outros (especificar) _____

1.31 Dependendo da área de ação de seu Projeto, informe se ocorreu alguma dificuldade relacionada com um ou mais entre os itens abaixo relacionados:

- () qualidade dos serviços, bens e produto que estavam sendo fornecidos
- () excesso de demanda
- () excesso de oferta
- () fornecimento de insumos
- () armazenamento e estocagem
- () comercialização
- () liberação de financiamentos
- () abertura de linhas de crédito
- () prazos de pagamento
- () endividamentos
- () falta de mão de obra qualificada
- () condições de trabalho (insalubridade, periculosidade, acidentes)
- () manutenção e conservação de equipamentos
- () aquisição de propriedade
- () aluguel, cessão etc de propriedade
- () manutenção e conservação da propriedade
- () serviços de abastecimento (luz, água, dejetos etc)
- () questões trabalhistas (especificar) _____
- () questões relacionadas com conservação ambiental (especificar) _____
- () outros (especificar) _____

1.32 Houve alguma dificuldade com a equipe no que se refere a:

- () falta de conhecimento sobre o tema e objetivos do Projeto
- () motivação
- () conflitos internos ao grupo
- () conflitos com a população
- () outros (especificar) _____

1.33 Houve alguma dificuldade no que se refere à:

- () divulgação apropriada do Projeto no local onde se desenvolveu
- () divulgação apropriada do Projeto para fora do local onde se desenvolveu

Especificar: _____

1.34 O COEP (Estadual ou Nacional) contribuiu para superar as dificuldades?

Sim () Não ()

Especificar: _____

1.35 Assinale com (x) um ou mais grupo de pessoas que se beneficiaram diretamente com o Projeto:

- () crianças abaixo de 2 anos
- () crianças entre 2 e 6 anos
- () crianças entre 6 e 10 anos

- adolescentes
- mulheres em idade reprodutiva
- trabalhadores de ambos os sexos entre 15 e 50 anos do campo e da cidade
- população vivendo em instituições mentais, presídios, orfanatos etc
- população marginalizada (especificar) _____
- outros (especificar) _____

2. SUGESTÕES E CRÍTICAS

2.1 Como V. define as relações com o COEP Estadual:

- Boas
- Regulares
- Ruins

Especificar: _____

2.2 Quais as sugestões que V. tem para o COEP Estadual?

2.3 Quem foi ou está sendo o maior beneficiário do Projeto em termos políticos:

- responsável pelo Projeto
- equipe que foi empregada para realizá-lo
- clientela que foi envolvida em sua execução
- população local
- igrejas
- associações
- partidos políticos
- COEP Estadual
- autoridades (especificar) _____
- setor privado
- outros (especificar) _____

2.4 Este projeto passou por algum tipo de avaliação?

Sim () Não ()

2.5 Em caso afirmativo, quem ou que agência o avaliou?

2.6 Assinale com um (x) os pontos que foram avaliados:

- atingimento de objetivos e metas
- impacto (capacidade de mudança de indicadores)
- custos
- outros (especificar) _____

Observações: _____

2.7 A partir da experiência desenvolvida, informe se V. ou os membros da equipe se sentem em condições de realizar algumas dessas ações (assinale todas que lhe parecerem viáveis):

() escrever sobre a metodologia desenvolvida em cada etapa do projeto

() assessorar outros grupos que estejam iniciando projetos similares

() escrever sobre uma etapa do projeto (especificar) _____

() assessorar sobre determinados aspectos dele (especificar) _____

() dar cursos ou treinar pessoas sobre desenvolvimento de projetos similares

() dar cursos ou treinar pessoas sobre um aspecto (especificar) _____

2.8 Caso o COEP montasse cursos ou oficinas sobre projetos similares a este que V. coordenou, quais os pontos que seriam fundamentais para constar no conteúdo deles?

2.9 Em que um curso ou oficina desse tipo poderia haver colaborado no desenvolvimento de seu projeto?

ATENÇÃO: Antes de enviar este questionário queira, por favor, relê-lo com atenção e corrigir erros ou a grafia. Socitamos, também, que V. não se esqueça de incluir uma cópia do Projeto original. Qualquer dificuldade comunique-se conosco nos telefones 00-xx-xxx-xxxx.

OBRIGADO PELA SUA COLABORAÇÃO

Por que Precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e sustentável

Augusto de Franco*

“Programas convencionais de socorro à pobreza devem ser substituídos por abordagens centradas na comunidade, que permitem uma participação mais democrática além de serem mais eficazes. A formação de comunidades enfatiza as redes de apoio, o espírito de iniciativa e o cultivo do capital social como meio de gerar renovação econômica em localidades de baixa renda. O combate à pobreza requer uma injeção de recursos econômicos, mas aplicados para apoiar a iniciativa local”.

Anthony Giddens (1998), em *A Terceira Via*.

É razoável supor que, antes de qualquer coisa, alguém que pretenda tratar do tema proposto pelo título acima, diga o que entende por *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável* (abreviadamente, *DLIS*), expressão que vem sendo utilizada cada vez mais freqüentemente no Brasil a partir do início de 1997.

Todavia, talvez seja bom começar discutindo os motivos pelos quais o tema genérico do desenvolvimento local vem atraindo a atenção de tantas pessoas e de tantos atores institucionais, governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, sobretudo na presente década.

Portanto, vamos iniciar pela pergunta que, quase obviamente, ocorreria a qualquer leitor, por menos sintonizado com o assunto. Esta pergunta pode ser colocada da seguinte maneira: *por que falar em desenvolvimento local numa época de globalização?*

I- POR QUE FALAR EM DESENVOLVIMENTO LOCAL NUMA ÉPOCA DE GLOBALIZAÇÃO?

Apesar da globalização predominar nas pautas contemporâneas, fala-se muito hoje em dia, e cada vez mais, em desenvolvimento local. E as pessoas e instituições que o fazem partem, em geral, de pontos de vista diferentes, que podem ser classificados em dois grandes campos: o campo dos pontos de vista que não interrogam o padrão de desenvolvimento atual e o campo dos que questionam este padrão. No primeiro campo situa-se o ponto de vista, predominantemente econômico, da inserção competitiva.

Com efeito, muitas pessoas e instituições, governamentais e não governamentais, que se dedicam ao desenvolvimento local trabalham, predominantemente, com a idéia de desenvolvimento econômico local.

* Conselheiro do Comunidade Solidária

Promover o desenvolvimento econômico local é uma idéia antiga, que agora se vê reforçada, paradoxalmente, pelo processo de globalização que está em curso em nossa época.

É que a globalização vem criando a necessidade de formação de identidades e, conseqüentemente, de diferenciação de setores e, também, de localidades. Em alguns casos as localidades são mercantilizadas, no sentido de que chegam até a virar marcas de produtos típicos.

Um pequeno ator pode se inserir no mercado globalizado, desde que sua peculiaridade possa ser reconhecida e valorizada. O mercado globalizado é capaz de aceitar e promover o artesanato de Bali, os produtos da Baviera ou da Emília Romana. Como dissemos, a dinâmica reconhecida, predominantemente, aqui, é aquela imposta pela economia.

Trata-se, para esta visão do desenvolvimento local, de ter uma estratégia que posicione vantajosamente espaços sócio-territoriais delimitados face ao mercado globalizado. Pois, antes de qualquer coisa e por mais óbvio que seja afirmá-lo, o fato de haver um âmbito econômico globalizado não dispensa a necessidade dos empreendimentos produtivos situarem-se em localidades determinadas.

Ademais, parece que as novas demandas de eficiência e eficácia do sistema produtivo global exigem, de certo modo, uma reafirmação da dimensão local. Citam-se aqui: em primeiro lugar, a fixidez e, ao mesmo tempo, a flexibilidade requeridas pelo novo paradigma técnico-econômico; em segundo lugar, a diversificação socioespacial dos mercados e dos fatores de produção que é necessária para o funcionamento de um sistema complexo: consumidores diferentes, produtores e trabalhadores diferentes, infra-estruturas diferentes, regimes normativos diferentes que, por serem diferentes, podem se encaixar em diversas partes do mesmo sistema, evitando que a convergência de múltiplas disputas num mesmo âmbito global indiferenciado, acarretem o esgotamento de possibilidades econômicas; e, em terceiro lugar, a descentralização dos processos de gestão, sem a qual uma economia crescentemente oligopolizada teria imensas dificuldades para se coordenar.

Há quem afirme que “a produção da diferença espacial consiste aqui, no entanto, em mero produto da lógica desigual da dinâmica econômico-financeira, bem como do aprofundamento da divisão geográfica do trabalho. Diferenciação é sinônimo, nesse caso, de competição e de desigualdade, onde o importante é oferecer melhores condições para atrair e reter novos investimentos, o que, frequentemente, expressa-se por meio do antagonismo e da exclusão de uns em relação a outros, produzindo-se, ao final, ganhadores, de um lado, e perdedores, de outro” (Albagli, 1998).

Nessa linha, às vezes tem-se a impressão de que uma parte das pessoas que falam tanto hoje em desenvolvimento local, mas pensando sempre, principalmente, em desenvolvimento econômico local, estão pensando mesmo em uma estratégia complementar necessária diante da globalização.

Estas visões, que enfatizam ao máximo o papel do fator econômico nos processos de desenvolvimento local, tomando-o como determinante de todos os outros fatores do desenvolvimento, situam-se na extremidade do campo daqueles pontos de vista que não questionam o padrão de desenvolvimento atual. Elas não se perguntam se a manutenção dos padrões atuais de produção e consumo poderá inviabilizar a vida das gerações futuras. Não desconfiam que o crescimento econômico, por si só, pode aumentar, simultaneamente, o número de ricos e o número de pobres, mantendo, ou até alargando, o fosso entre eles. Não suspeitam que a renda permanecerá concentrada enquanto a riqueza, o conhecimento e o poder não forem democratizados. Assim, estas visões – minoritárias, é bom que se diga, entre os que apostam no desenvolvimento local – constituem um exemplo extremado daqueles pontos de vista que não consideram a necessidade de repensar o padrão de desenvolvimento tendo por base o local.

Mas a maior parte das visões, que, subjetivamente, também não questionam o padrão de desenvolvimento atual, não são tão extremadas assim. São visões que enfatizam o fator econômico porquanto reconhecem que existe um novo fenômeno econômico, colocado pelo processo de globalização em curso, que pode e deve ser respondido por uma nova forma de organização econômica que responda às exigências do ajuste estrutural, e essa nova forma pretende explorar as potencialidades locais promovendo a distribuição do progresso técnico-produtivo numa era pós-fordista. A maior parte dessas visões projetam objetivos voltados para a humanização de algumas consequências desumanas ou desumanizantes de um padrão de desenvolvimento que não questionam explicitamente: pretendem orientar um tipo de crescimento econômico, que aproveite com mais eficiência os recursos endógenos existentes numa zona determinada, para criar empregos e melhorar a qualidade de vida de populações ali residentes, contribuindo assim para a superação da pobreza.

De qualquer modo, independentemente do juízo que se possa fazer do fenômeno econômico, um fenômeno há nesse terreno a conferir nova dimensão ao desenvolvimento local.

Todavia, a globalização aponta para o local não apenas por motivos econômicos *stricto sensu*, pela acentuação da importância atribuída agora à diferenciação entre as localidades, como mercados e como âmbitos produtivos capazes de se articular em rede. Em termos culturais, por exemplo, ela tem desencadeado o aumento da diferenciação e da complexidade ao invés, como se poderia supor à primeira vista, de reforçar somente a homogeneidade ou a uniformidade (Wallerstein, 1991). Como assinala Harvey, “as identidades ligadas ao lugar tornaram-se mais importantes em um mundo onde diminuem as barreiras espaciais para a troca, o movimento e a comunicação” (Harvey, 1993).

Em parte por reconhecerem essa e outras dimensões extra-econômicas do fenômeno, existem pessoas e instituições governamentais e não governamentais que adotam outras

visões situadas em outro campo de concepção. Visões que não desconhecem a necessidade de desenvolver as localidades do ponto de vista econômico, que não desconsideram as exigências e as possibilidades de mercado – nos níveis local, regional, nacional e global – mas que não subordinam todas as dimensões do desenvolvimento à sua dimensão econômica. E que, conseqüentemente, não acreditam que a racionalidade do mercado deva orientar todos os esforços de promoção do desenvolvimento local.

São visões mais sistêmicas, se se pode falar assim, do desenvolvimento local, que, de alguma forma, questionam o padrão de desenvolvimento atual. Que consideram a necessidade de repensar este padrão de desenvolvimento tendo por base o local.

Tais visões foram se formando a partir do encontro de várias contribuições, que vão desde a experiência das comunidades alternativas, passando pelo movimento socioambiental, até a chamada ação cidadã.

É verdade que as comunidades alternativas que surgiram nos anos sessenta em ambos os lados do Atlântico não duraram muito. Mas verifica-se que elas deixaram uma certa “tradição” que hoje se materializa em variados e múltiplos empreendimentos comunais, organizados com o propósito de desenvolver relações econômicas cooperativas, tecnologia apropriada, agricultura orgânica, saúde holística, espiritualidade e relacionamentos pessoais, mudança de paradigmas e formas democráticas mais participativas de gestão política e administrativa e de controle social.

Talvez a contribuição mais significativa para a conformação de novas visões de desenvolvimento local que interrogam o atual padrão de desenvolvimento – sobretudo os padrões insustentáveis de produção e consumo ainda vigentes – tenha surgido na área ambiental.

Desde o Relatório do Clube de Roma até a “Eco-92”, vinte anos depois, introduziram-se componentes novos nas reflexões sobre o desenvolvimento, que tentam até hoje ser sintetizados pelo conceito geral de sustentabilidade.

Nestas duas décadas, em parte sob a inspiração do conhecido dístico, atribuído freqüentemente à John Lenon - “Pensar Globalmente, Agir Localmente” - desenvolveram-se inúmeras experiências de comunidades alternativas e de reflexões e práticas pontuais sobre um outro tipo de desenvolvimento, ambientalmente seguro e eco-socialmente equilibrado, um desenvolvimento capaz de criar condições para a sustentabilidade da própria sociedade humana nos marcos de um novo contrato social e de um novo “contrato natural”.

No plano teórico trabalharam com esta perspectiva não apenas os chamados “ecologistas” ou ambientalistas *stricto sensu*, mas toda uma geração de economistas heterodoxos e outros teóricos, somando mais de uma centena de investigadores que buscaram ou estão buscando uma alternativa à “economia de crescimento”. Esses

teóricos buscam uma mudança na visão de economia, que adote como critérios, para além da qualidade produtiva, a qualidade de vida; em substituição ao léu de uma “lógica” intra-econômica, a ética na definição das prioridades; e, por último, outros índices de desenvolvimento (humanos e sustentáveis) em lugar de indicadores baseados somente no crescimento material da produção.

Uma outra vertente, dentro da qual também foram gestados elementos das novas visões de desenvolvimento local que questionam o padrão atual de desenvolvimento, é aquela que surge com as organizações da sociedade civil que passaram a trabalhar com a idéia de cidadania num sentido amplo, no enfrentamento do fenômeno da exclusão social.

Nessa linha, algumas pessoas e instituições começaram então a apontar para a necessidade de desenvolver experiências cidadãs que, sem perder de vista o objetivo de promover a vida, isto é, garantir a vida e melhorar a vida das pessoas, captassem os carecimentos humano-sociais básicos como um todo e atuassem, desde várias frentes, de modo integrado e convergente.

Foi crescendo a convicção de que era preciso fazer incidir a ação cidadã nas coletividades onde vivem os excluídos, estabelecendo espaços ético-políticos alternativos de desenvolvimento local, compatíveis com a escala humana, das pessoas, isto é, capazes de possibilitar a efetivação daqueles laços de solidariedade que podem promover as suas vidas.

Mais recentemente, as reflexões de vários teóricos contemporâneos nas áreas da sociologia, da política, da antropologia social, da geografia e do urbanismo, sobre o poder local e as políticas públicas, sobre a formação de identidades socioculturais locais, sobre a conformação das novas territorialidades e sobre a distribuição espacial do desenvolvimento, sobre o *habitat* como totalidade sistêmica, enfim, sobre o surgimento de novos espaços de vivência integral, de moradia e socioprodutivos, de lazer e de ócio, têm introduzido novos conceitos que possibilitam um tratamento mais sistemático da questão do desenvolvimento local.

Os governos, por sua vez, também vêm investindo no equacionamento e no tratamento da chamada política social de uma forma que começa a romper com a maneira tradicional de olhar o problema, incorporando em suas estratégias e em seus programas as idéias de descentralização, articulação, convergência e focalização das ações em locais determinados, assumindo a necessidade da parceria com o empresariado e com a sociedade civil e da participação da comunidade.

O mesmo se diga de várias agências nacionais e multilaterais de apoio e colaboração ao desenvolvimento, que vêm procurando incentivar a implantação e induzir a reprodução, através do debate e de estímulos concretos, inclusive econômicos, de projetos locais que incorporem objetivos de sustentabilidade, racionalização e integração das ações, multi e trans-setorialidade na formulação das políticas e dos programas, e que se

implementem através de parcerias e com a participação da sociedade.

Além disso, estão surgindo novas organizações de caráter não-governamental, especialmente voltadas para a inovação social, ou seja, para o desenvolvimento de novos desenhos de políticas públicas e de novos modelos socioprodutivos que se realizem em comunidades locais.

Por último, as novas sistemáticas de gerenciamento e os novos métodos e tecnologias de produção e gestão empresarial que estão surgindo, em especial o deslizamento do conceito de *entrepreneur* do mundo dos negócios para o setor público estatal e, mais recentemente, também para o social, e a introdução, em contrapartida, de enfoques socioambientais e cidadãos no mundo dos negócios, vêm colocando novos parâmetros para a realização e a avaliação de experiências locais de desenvolvimento, contribuindo para aumentar a qualidade das políticas, dos programas e das ações empreendidas e estimulando a entrada de novos atores empresariais nesse tipo de atividade.

O que hoje se chama de *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável* é uma denominação ampla para vários tipos de processos de desenvolvimento local. Lançada institucionalmente em 1997, pelo Conselho da Comunidade Solidária, a expressão foi adotada pela maioria dos atores que se dedicam ao desenvolvimento local no Brasil. Utilizam-na hoje tanto aqueles que continuam enfatizando o papel determinante exclusivo do fator econômico quanto aqueles que têm uma visão mais sistêmica do processo de desenvolvimento, como, por exemplo, os que trabalham com a chamada Agenda 21 Local. E tanto aqueles que não estão tão preocupados assim em encontrar alternativas para o padrão de desenvolvimento ainda predominante, quanto aqueles que, por diversos motivos, questionam tal padrão.

Partindo de evidências sobre os limites socioambientais dos padrões atuais de produção e consumo, situa-se, neste último campo, a chamada vertente sustentabilista, para a qual “o local atua como elemento de transformação sócio-político-econômica, representando o *locus* privilegiado para novas formas de solidariedade e parceria entre os atores, em que a competição cede espaço à cooperação. O local representa, nesse contexto, uma fronteira experimental para o exercício de novas práticas (Becker, 1997) e para o estabelecimento de redes sociais fundadas em novas territorialidades, frente às exigências colocadas por problemas de âmbito global, cujo enfrentamento depende em grande medida de intervenções que se realizam em nível do local. O local constitui-se assim em espaço de articulação – ou de síntese – entre o moderno e o tradicional, sinalizando a possibilidade de gestarem-se, a partir das sinergias produzidas por essas interações, soluções inovadoras para muitos dos problemas da sociedade contemporânea” (Albagli, 1998).

Existem, ainda, outras visões que pretendem interrogar o padrão atual de desenvolvimento *fugindo para trás*, não talvez por opção, mas porquanto ainda se encontram meio atônitas com o processo de globalização que acontece em nossos

dias. Tem gente, por exemplo, que confunde o fenômeno objetivo da globalização com as subjetivas visões de mundo daqueles que dirigem as corporações transnacionais que estão na vanguarda do processo de globalização da economia mundial. E aí, como não concordam com tais visões de mundo, põem-se contra a globalização.

Outros, imaginam que a globalização atual não traz novidade alguma. Como alguém que dirigisse um automóvel com os olhos pregados no retrovisor, argumentam que a civilização já passou por múltiplas globalizações e que essa, atual, é apenas mais uma, semelhante, por exemplo, àquela que se abriu no final dos anos quatrocentos do nosso milênio com a expansão das navegações. Esquecem-se estes, no entanto, que agora se trata de um novo fenômeno: a globalização dos dias atuais é uma globalização em tempo real, que intensifica as “relações sociais em escala mundial que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a milhas de distância *e vice-versa*. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção anversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço” (Giddens, 1991; *n.g.*).

Pois bem. Ao nosso ver é disso, realmente, que se trata. Num processo globalizado o local é *vítima*, por assim dizer, de dinâmicas globais sobre as quais não pode ter nenhum controle, mas, em contrapartida, também pode influir nessa dinâmica. Por isso talvez algumas pessoas começaram a falar em *glocalização* para se referir a este processo que avança simultaneamente em dois sentidos opostos, apenas aparentemente contraditórios: o global e o local.

O relevante aqui é que, para todos os pontos de vista mencionados, situem-se num campo de concepções que não questionam ou que questionam o padrão atual de desenvolvimento, existem razões para falar em desenvolvimento local sobretudo numa época de globalização.

Debatida esta primeira pergunta introdutória – *por que falar em desenvolvimento local numa época de globalização?* – coloca-se uma outra, conseqüente da contração dos conceitos de local e de desenvolvimento: *o que é, afinal, desenvolvimento local?*

II– O QUE É, AFINAL, DESENVOLVIMENTO LOCAL?

Ora, de certa maneira, todo desenvolvimento é local, seja este local um distrito, um município, uma microregião, uma região de um país, um país, uma região do mundo. A palavra *local*, aqui, não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. O conceito de local adquire, pois, a conotação de alvo socioterritorial das ações e passa, assim, a ser retro-definido como o âmbito abrangido por um processo de desenvolvimento em curso, em geral quando esse processo é

pensado, planejado, promovido ou induzido. Entretanto, quando se fala em desenvolvimento local faz-se referência, habitualmente, a processos de desenvolvimento que ocorrem em espaços sub-nacionais, sendo que, no Brasil, na maioria dos casos, tais espaços são municipais ou microrregionais (envolvendo uma certa quantidade de municípios dentro de uma mesma unidade federativa).

Uma outra referência, nem sempre explicitamente reconhecida, do conceito de local envolvido na expressão *desenvolvimento local*, é à idéia de comunidade. O desenvolvimento local, de certo modo, “troca a generalidade abstrata de uma sociedade global configurada à semelhança ou como suporte do Estado (como é o caso das chamadas sociedades de massa) pelas particularidades concretas das múltiplas minorias sociais orgânicas que podem projetar... (endogenamente) futuros alternativos para a coletividade e, sobretudo, antecipar estes futuros em experiências presentes” (Franco, 1994). Objetivamente o desenvolvimento local “produz” comunidade ou cria um contexto onde se manifesta um *ethos* de comunidade, desentranhando, por assim dizer, retirando, comunidade (*gemeinschaft*) de sociedade (*gesellschaft*).

Diz-se que uma comunidade se desenvolve quando torna dinâmicas suas potencialidades. É possível que a palavra desenvolver queira dizer isso mesmo: desenrolar, desdobrar, dar seguimento a uma tendência, realizar uma predisposição *genética*, rodar um *programa* herdado. Quer dizer: *tornar dinâmica uma potencialidade*.

Mas para que isso aconteça é preciso a reunião de vários fatores. Por exemplo, o nível educacional da população. A existência de pessoas com condições de tomar iniciativas, assumir responsabilidades e empreender novos negócios. A decisão do poder local e de outros níveis de governo de apostar num caminho de mudanças. Sim, porque desenvolver implica sempre mudar. E é preciso também a participação da sociedade.

Além disso, a capacidade de atrair investimentos externos, em geral necessários para desenvolver plenamente as potencialidades locais, vai depender de todos esses fatores mencionados acima.

Vamos supor que um município com alto nível de “capital natural” identifique sua vocação para o ecoturismo. Isso não será suficiente para desenvolver este município se as pessoas ali não puderem ser capacitadas para trabalhar, por exemplo, em hotelaria ou em guagem turística. Se as condições viárias e de saneamento da cidade não forem adequadas para receber visitantes. Se o Prefeito não se interessar pelo assunto e se a população não “entrar na onda”. Se faltarem essas e outras coisas, o investidor interessado em construir uma pousada num sítio aprazível deste município acabará desistindo de fazê-lo.

Para tornar dinâmica uma potencialidade é preciso identificar uma vocação e descobrir as vantagens de uma localidade em relação às demais. Mas isso não basta. Porque desenvolvimento não é só desenvolvimento econômico. É preciso que um conjunto de fatores de desenvolvimento sejam estimulados. Basicamente, é preciso que as pessoas

tenham acesso à renda, à riqueza, ao conhecimento, e ao poder.

Durante muito tempo acreditamos que o fator econômico era o único determinante do desenvolvimento. Hoje sabemos que o desenvolvimento tem muitas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica que mantêm, umas em relação às outras, um relativo grau de autonomia. Todas essas dimensões compõem no processo de desenvolvimento, em conjunto determinando-o ou, em particular, cada qual, condicionando-o.

Muita gente bem intencionada imagina que poderíamos fazer no semi-árido nordestino as mesmas coisas que foram feitas em Israel. Parece tão simples, não? Entretanto, isso não é possível ainda que tivéssemos à nossa disposição os mesmos recursos financeiros que foram investidos em Israel. Por quê? Muita gente bem intencionada imagina que poderíamos fazer nas periferias de todas as grandes cidades do país o mesmo que é feito no cinturão hortifrutigrangeiro de São Paulo? Mas isso também não é possível. Por quê?

Em ambos os casos faltam, entre outras coisas não diretamente “econômicas”, aquelas “capitais humanos”, com aquelas motivações e, sobretudo, com aquelas culturas que encontramos nessas localidades.

Assim como o desenvolvimento de uma localidade depende da gente que vive naquela localidade, depende também de muitos outros determinantes e condicionantes que os economistas em geral tendem a desprezar ou a julgar como externalidades.

O desenvolvimento local é um modo de promover o desenvolvimento que leva em conta o papel de todos esses fatores para tornar dinâmicas potencialidades que podem ser identificadas quando olhamos para uma unidade socioterritorial delimitada.

O local é, neste sentido, produto do olhar. Do olhar que reconhece uma potencialidade quando está focalizado num subconjunto e esse reconhecimento é sempre relacional, quer dizer, faz sentido quando comparado a outros subconjuntos. A potencialidade, identificada e reconhecida aqui, faz referência à diversidade e diz respeito a vantagem comparativa. Se todos os locais fossem iguais não faria sentido o conceito de desenvolvimento local e, a rigor, nem de local.

A idéia de vantagem comparativa remete quase automaticamente para a idéia de competição, mas a idéia de diversidade é também a base para a cooperação. Parece que estas duas dinâmicas – cooperativa e competitiva – vão estar sempre presentes nos processos de desenvolvimento local e, esta, talvez, constitua uma de suas principais características. A dinâmica cooperativa, sem a qual não se efetiva um processo de desenvolvimento local, forma comunidade. A dinâmica competitiva insere a localidade num processo de desenvolvimento cuja racionalidade é dada, em parte, pelo mercado.

No entanto, unidades competitivas podem ser constituídas com base na cooperação e essa parece ser a condição para que pequenos atores locais não sejam destruídos pela concorrência com atores maiores num âmbito global. Pequenos atores econômicos associados em rede, podem, por exemplo, ter uma inserção competitiva no mercado internacional – o que jamais conseguiriam sem exercitar a cooperação.

Por outro lado, apenas o exercício da competição não será capaz de criar as condições para que o crescimento econômico possa “produzir” desenvolvimento humano e social. Ora, sem desenvolvimento humano e social nenhum processo de desenvolvimento econômico será sustentável, como veremos a seguir.

Mas se desenvolvimento humano e social – necessário para tornar sustentável o desenvolvimento econômico - não ocorre automaticamente em virtude de crescimento é necessário que ele seja promovido.

Debatida a segunda questão proposta – *o que é, afinal, desenvolvimento local?* – coloca-se uma terceira: *o que significa, concretamente, promover o desenvolvimento?*

III – O QUE SIGNIFICA, CONCRETAMENTE, PROMOVER O DESENVOLVIMENTO?

Na verdade o que chamamos de desenvolvimento permanece sendo um mistério. Ninguém sabe ao certo porque uma sociedade se desenvolve, quer dizer, passa a “viver” melhor e melhora a vida dos seus membros.

Sobretudo não se sabe exatamente porque, a partir de um dado momento ou período, localidades cujos habitantes viviam em situação de pobreza, dão um salto em seu processo de desenvolvimento. Constatamos depois que, quando isso acontece, populações que antes estavam marginalizadas passam a ter acesso à cidadania e aos recursos da vida civilizada moderna.

Este é o indicador mais importante do desenvolvimento e não o número de prédios construídos numa cidade ou a quantidade de armas fabricadas por um país. Cidade desenvolvida é a cidade boa para se viver e não a cidade grande. País desenvolvido é aquele cuja população tem bem-estar e não aquele cujos habitantes vivem o tempo todo preocupados em se defender dos seus vizinhos, temendo pelo futuro de seus filhos.

Segundo este modo de ver, desenvolvimento só é desenvolvimento mesmo se for humano, social e sustentável.

Quando se fala aqui em desenvolvimento fala-se, portanto, em melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das que estão vivas hoje e das que viverão amanhã (desenvolvimento sustentável). Sabemos mais ou menos quais são os ingredientes básicos do desenvolvimento humano

e social sustentável. Sabemos que, em geral, para se desenvolver é preciso crescer, mas crescer sustentavelmente – quer dizer: produzir mais e melhor, ou melhor, mais quando isso signifique melhor, sem inviabilizar a vida das gerações futuras. E distribuir com mais equidade os frutos desse crescimento.

Sabemos, portanto, que não basta crescer economicamente. Na maioria dos casos isso é tão necessário quanto insuficiente.

É preciso aumentar os graus de acesso das pessoas não apenas à renda, mas também à riqueza, ao conhecimento e ao poder ou à capacidade e à possibilidade de influir nas decisões públicas.

Isso se sabe. O que ninguém sabe é a *fórmula* segundo a qual tais ingredientes se combinam produzindo aquilo que chamamos de desenvolvimento.

Durante muito tempo acreditamos que só existia um tipo de capital, relacionado aos bens e serviços que uma sociedade produzia e à renda da qual seus membros se apropriavam. Hoje sabemos que, falando um tanto metaforicamente, existem outros tipos de “capitais” que também são decisivos no processo de desenvolvimento. Além da propriedade produtiva, da riqueza, daquilo que poderíamos chamar de “capital empresarial”, existem ainda o “capital humano”, o “capital social” e o “capital natural”.

O capital humano se refere mais diretamente ao conhecimento, ao *know how* e à capacidade de criá-lo e recriá-lo – o que envolve a educação, a saúde, a alimentação e a nutrição, a cultura e a pesquisa e várias outras áreas.

Baixos níveis de capital humano indicam baixos níveis de desenvolvimento humano. Faz diferença se temos uma sociedade, como a belga, em que a escolaridade média do trabalhador é de 12 anos ou se temos uma sociedade, como a brasileira, que não alcança o patamar de 6 anos. Essa diferença é de capital humano.

O capital social diz respeito aos níveis de organização de uma sociedade. Existe uma relação direta entre os graus de associacionismo, confiança e cooperação atingidos por uma sociedade democrática organizada do ponto de vista cívico e cidadão e a boa governança e a prosperidade econômica. Tal relação pode ser compreendida como capital social.

Baixos níveis de capital social indicam baixos níveis de desenvolvimento social. Faz diferença se temos uma sociedade, como a italiana, entrelaçada na sua base por miríades de instituições de opinião e interesse, ou se temos uma sociedade, como a romena, incipiente do ponto de vista organizacional. Esta diferença é de capital social.

O capital natural diz respeito às condições ambientais e físico-territoriais herdadas. Faz diferença plantar nos solos férteis da Ucrânia ou no pampa argentino e no semi-

árido nordestino do Brasil. Ainda que, se houver desenvolvimento científico-tecnológico, a fruticultura irrigada neste semi-árido possa vir a ser mais rentável do que uma lavoura tradicional naquelas terras férteis.

Pois bem. A equação do desenvolvimento relaciona todas essas variáveis de uma maneira ainda desconhecida. Mas já é bom saber que, para promover o desenvolvimento, é preciso investir nesses vários tipos de capitais.

Ademais, existem indícios de que os baixos valores de algumas dessas variáveis podem ser compensados pelos altos valores das outras. Quem sabe se 90% da população economicamente ativa adulta do Brasil tivesse ensino médio completo (ao invés dos 18% atuais), isso não “funcionaria”, em termos de desenvolvimento humano, como uma renda per capita espanhola (mais de três vezes maior do que a nossa)? Quem sabe se multiplicássemos por dez o número de organizações da sociedade civil que existem hoje no Brasil, isso não “funcionaria”, em termos de desenvolvimento social, como uma renda per capita italiana (mais de quatro vezes maior do que a nossa)?

Não se sabe. Mas também não se pode aceitar mais a crença economicista de que o crescimento do PIB vai resolver tudo.

O Brasil foi um dos países que experimentou o maior crescimento econômico em passado recente e, no entanto, foi também um dos países do mundo que mais aumentou a distância entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Aliás, somos os campeões mundiais nesta matéria de concentração de renda e de desigualdade.

Sabe-se, isso sim, que se o PIB aumentar a renda tenderá a permanecer concentrada enquanto a riqueza, o conhecimento e o poder não forem melhor distribuídos. Por outro lado, não é muito provável que o PIB aumente consideravelmente e de maneira durável enquanto a riqueza, o conhecimento e o poder permanecerem tão concentrados.

Sabendo isso, o que podemos fazer para promover o desenvolvimento? Com certeza podemos fazer muitas coisas, mas o básico, o fundamental, seriam, talvez, quatro coisas: gerar renda, multiplicar o número de proprietários produtivos, elevar o nível de escolaridade da população e aumentar o número de organizações da sociedade civil. Ou seja, aumentar a produção e democratizar o acesso à riqueza, ao conhecimento e ao poder (no sentido de *empoderar* as populações).

Dizendo ainda de outra forma: aumentar quatro tipos de “capitais” - a renda, o capital empresarial, o capital humano e o capital social, além, é claro, de conservar dinamicamente um quinto tipo: o capital natural.

Parece evidente que todas essas variáveis estão intimamente relacionadas entre si. Só que não sabemos exatamente como. Então não adianta dizer que basta crescer economicamente, aumentando o PIB ou a renda per capita da população, que todas

as outras coisas virão naturalmente em decorrência. É bem provável que isso aumente o número de ricos e o número de pobres mantendo e até alargando o fosso da desigualdade. O que não produzirá desenvolvimento humano nem social sustentável.

Como vimos, para que a renda produzida se distribua elevando as condições de vida da população é preciso que as pessoas tenham acesso à riqueza, ao conhecimento e ao poder. Assim, é preciso investir no incremento de todos estes fatores *simultaneamente*.

Porque desenvolvimento mesmo só ocorrerá quando surgirem novos e múltiplos laços de realimentação de reforço. Por exemplo, quando mais capital humano gerar mais capital social, que gerar mais capital empresarial, que gerar mais renda, que gerar mais capital humano etc. etc.

Quando isso ocorrer, o sistema adquirirá vida própria e “rodará”, por assim dizer, sozinho, percorrendo círculos virtuosos daquilo que chamamos de desenvolvimento humano e social sustentável.

Como não se pode saber de antemão nem como nem quando isso ocorrerá, cabe-nos apenas preparar as condições para que o fenômeno aconteça.

Para que o fenômeno aconteça é preciso que todos os fatores – e não apenas um ou alguns deles – estejam presentes. Por isso é necessário investir em todos os fatores simultaneamente.

Isso é o que significa promover o desenvolvimento, mais no sentido de desencadear um processo do que num sentido de aplicar um plano.

Aliás, não se pode evitar aqui uma outra discussão. Muitos defensores do desenvolvimento local o são na medida em que ele parece resgatar o papel do plano e, mais precisamente, do planejamento e do planejador governamental. É o velho estatismo que ressurgiu encorajado pela suposição de que a perda de papel do Estado-nação diante do processo de globalização possa ser de alguma forma compensada por uma ampliação de suas responsabilidades de promoção de intervenções coordenadas nos processos de desenvolvimento que ocorrem nas localidades do país.

São os saudosos do velho *plano*, que agora revestem seu discurso com a nova roupagem do local, do integrado e do sustentável, para ver se conseguem resistir – entricheirando-se nas localidades e nos espaços sub-nacionais – às profundas transformações que estão retirando a exclusividade do protagonismo estatal e quebrando o monopólio que o Estado manteve sobre o público.

Porém não se trata mais de plano urdido pelos sacerdotes do Estado e sim de projeto construído coletivamente pela sociedade, com a participação de todos os três setores: o governamental, o empresarial e o social.

Promover o desenvolvimento deve, portanto, ser tomado aqui, como foi assinalado acima, no sentido de desencadear um processo.

O que chamamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável nada mais é do que uma metodologia, latu sensu, - ou uma estratégia, no sentido operativo - para desencadear este processo.

Assim, a discussão da terceira questão colocada – *o que significa, concretamente, promover o desenvolvimento?* – nos levou a uma primeira aproximação do que entendemos por desenvolvimento local integrado e sustentável. Porém esta discussão talvez tenha respondido mais porque o desenvolvimento promovido deve ser integrado – considerando a integração dos vários fatores e das várias dimensões do desenvolvimento - do que por que ele deva ser sustentável.

Coloca-se agora, portanto, uma quarta questão: *o que quer dizer desenvolvimento sustentável?*

IV– O QUE QUER DIZER DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

Existem muitas conceituações de desenvolvimento sustentável. A mais aceita e a mais difundida diz respeito ao não esgotamento daqueles recursos naturais que são necessários para as gerações atuais e que, imagina-se, serão necessários também para as gerações futuras. Por isso o conceito de sustentabilidade está muito ligado à idéia de uma relação do ser humano com a natureza que conserva o meio ambiente. Por isso associa-se imediatamente sustentabilidade com ambientalismo e ecologia.

De certo esta relação existe mesmo, mas num sentido bem mais amplo e mais profundo do que se pode julgar à primeira vista. Sustentabilidade não diz respeito, apenas, à preservação ou à conservação de recursos naturais limitados e não renováveis, quer dizer, de recursos que, se forem gastos sem previsão de seu esgotamento, farão falta para nós e para os que vierem depois de nós.

Sustentabilidade diz respeito, também e principalmente, a um padrão de organização de um sistema que se mantém ao longo do tempo em virtude de ter adquirido certas características que lhe conferem capacidades auto-criativas.

Em geral se confunde sustentabilidade com durabilidade de um ente ou processo. Diz-se que um ente ou processo econômico, social, cultural, político, institucional, ambiental ou físico-territorial é sustentável quando se mantém prolongadamente no tempo, ou seja, quando este ente ou processo é durável. Mas a durabilidade é uma consequência da sustentabilidade. Se um sistema é sustentável então ele é durável mas porque ele é capaz de se auto-organizar, de se reproduzir, enfim, de auto-criar as condições para a sua continuidade.

Tudo isso tem a ver, sim, com ambientalismo e ecologia, porquanto tomamos conhecimento desse padrão de organização primeiramente observando o comportamento dos ecossistemas.

Ser sustentável tem a ver com uma dinâmica que começa agora a se revelar com a ascensão do pensamento sistêmico, de rede autocatalítica, autocriativa ou autopoietica (Maturana e Varela, 1972). Embora, rigorosamente falando, a noção de autopoiese (autocriação) se aplique somente a sistemas moleculares vivos, é possível imaginar sistemas autopoieticos não-moleculares. “Assim, por exemplo, é possível que uma cultura seja um sistema autopoietico que existe em um espaço de conversações, porém é uma cultura, não um ser vivo” (Maturana, 1994).

Segundo esse ponto de vista um organismo, uma parte de um organismo, um ecossistema, uma sociedade ou até o planeta Terra podem ser considerados como sistemas *sustentáveis*, na medida em que possuam um padrão de organização de uma rede autopoietica, não exatamente no sentido em que Humberto Maturana cunhou a expressão, mas num sentido metafórico ou metonímico, como alerta Francisco Varela (Varela, 1994). Os autores da noção de autopoiese, sobretudo Varela, não parecem concordar com a tendência de expandir a idéia além da biologia, para outros âmbitos, como tem feito Niklas Luhman na sociologia (Luhman, 1984).

De qualquer modo, é inegável que a “descoberta” do padrão de organização de rede autopoietica em sistemas celulares lança nova luz sobre a discussão da sustentabilidade. Seres vivos simples, como células, que são, de fato, sistemas autopoieticos moleculares, são sistemas sustentáveis. Percebeu-se que “o ser vivo não é um conjunto de moléculas, mas uma dinâmica molecular, um processo que acontece como unidade separada e singular como resultado do operar, e no operar, das diferentes classes de moléculas que a compõem, em um interjogo de interações e relações de proximidade que o especificam e realizam como uma rede fechada de câmbios e sínteses moleculares que produzem as mesmas classes de moléculas que a constituem, configurando uma dinâmica que ao mesmo tempo especifica em cada instante seus limites e extensão” (Maturana, 1994).

Ora, tal dinâmica se aproxima bastante daquela observada, com menor grau de precisão, no operar dos ecossistemas, que não são, imediatamente pelo menos, sistemas moleculares, mas que também apresentam um padrão de organização “circular” ou em rede fechada no qual “a função de cada componente consiste em participar da produção ou da transformação dos outros componentes da rede. Dessa maneira, a rede, continuamente, cria a si mesma. Ela é produzida pelos seus componentes e, por sua vez, produz esses componentes” (Capra, 1996).

Não se pode desprezar tais evidências em nome de alguma ortodoxia epistemológica que condene como “não-científicos” quaisquer paralelos que se possam estabelecer entre ramos distintos de conhecimento, ou seja, submetidos a estatutos diferentes. A

comparação de padrões de organização que asseguram sustentabilidade, em campos diversos de pesquisa, além de útil do ponto de vista heurístico, é “produtiva” do ponto de vista científico *stricto sensu*, de vez que aduz conhecimento novo ao possibilitar a percepção de relações até então desconhecidas. O que não se deve é transpor ou fazer deslizar conceitos de um ramo do conhecimento, subordinado a determinados critérios epistemológicos, para outro ramo subordinado a outros critérios. Mas nada desaconselha o esforço de encontrar padrões explicativos mais gerais que dêem conta de ambos os ramos e, destarte, aplicar a ambos conceitos homólogos.

O que chamamos de sustentabilidade, portanto, é o resultado de um padrão de organização, observado inicialmente em ecossistemas - e, depois, mais precisamente, em sistemas moleculares vivos, como células - mas que também pode ser encontrado, *mutatis mutandis*, em outros sistemas complexos.

Observando os ecossistemas descobrimos que eles apresentam características que lhes conferem sustentabilidade, características como: interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade, as quais também comparecem, de algum modo, em sistemas moleculares vivos. Talvez o que chamamos de sustentabilidade seja uma espécie de resultante da incidência simultânea de características como estas, quer dizer, o resultado da sua combinação, como defende Fritjof Capra (Capra, 1996).

É possível supor que comunidades humanas que apresentem características “correspondentes” análogas tenham mais chances de ser sustentáveis, quer dizer, sejam comunidades nas quais podemos satisfazer nossas aspirações e nossas necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras de fazê-lo também.

Ao fazer a suposição acima estamos pressupondo que existe um elo entre comunidades ecológicas e comunidades humanas baseados na nova visão, fornecida pelo pensamento sistêmico, de que ambos sistemas exibem princípios básicos de organização análogos de um certo ponto de vista. Isso nada tem a ver com paralelos mecânicos biologicistas que se fazia antigamente entre sociedades humanas e coletividades de animais.

Para resumir, então, a resposta à última pergunta colocada, podemos dizer que desenvolvimento sustentável é aquele que leva à construção de comunidades humanas sustentáveis, ou seja, comunidades que buscam atingir um padrão de organização em rede dotado de características como interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade.

Observar como as características acima comparecem nos ecossistemas para tentar estabelecer seus “correspondentes” nas comunidades humanas é uma tarefa que ultrapassa o escopo deste texto e que, a rigor, talvez não possa mesmo ser feita sem que se avance na compreensão mais geral do comportamento dos sistemas complexos organizados em rede.

Entrementes, toda essa discussão pode nos inspirar a perceber novos nexos entre

sustentabilidade e desenvolvimento local integrado, respondendo, assim, a uma quinta questão, a saber: *por que o desenvolvimento sustentável deve ser construído a partir do local?*

V- POR QUE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DEVE SER CONSTRUÍDO A PARTIR DO LOCAL?

Os esforços empreendidos nos últimos anos pelos que trabalham com a chamada Agenda 21 Local estão baseados na idéia de que a conquista da sustentabilidade passa pela implementação local de processos de desenvolvimento orientados por princípios que, em suma, expressam se não todas pelo menos algumas das características mencionadas acima. Em geral, entretanto, não se verifica todas as implicações do que a aplicação desses princípios significaria em termos de ampliação do próprio conceito de sustentabilidade.

Pode-se dizer que a interdependência – a dependência mútua de todos os processos que ocorrem num sistema complexo que adota como padrão organizativo o de uma rede autopoiética – tende a se manifestar nas coletividades humanas que possuem um *ethos* de comunidade. Somente num contexto de comunidade se pode ascender à consciência do papel, vital para a continuidade do sistema, que cumprem as múltiplas relações que se estabelecem entre seus membros. A consciência de que uma perturbação que ocorra com um dos nodos de uma rede pode ser amplificada por laços de realimentação afetando a rede toda é a base de uma consciência de comunidade. A consciência de comunidade é uma consciência da interdependência, quer dizer, a consciência de que o sucesso de todos depende do sucesso de cada um e vice-versa. É possível sustentar, o que não se fará aqui por motivos de espaço, que a interdependência constitui uma característica atribuível às comunidades que resolvam assumir a universalização da cidadania como princípio orientador da sua prática social.

Da mesma forma, processos que incorporem a característica da reciclagem podem ser mais facilmente planejados no âmbito local. No âmbito local podemos ter a visão de que padrões sustentáveis de produção e consumo devem ser cíclicos para ser sustentáveis, tendendo para um padrão de *emissão zero* de resíduos, ou seja, fazendo com que os resíduos de uma atividade produtiva se transformem em insumos para a atividade produtiva seguinte, conservando, assim, as condições ambientais herdadas. É quase automática a conclusão de que a reciclagem constitui uma característica atribuível às comunidades que resolvam assumir um processo de desenvolvimento comprometido com a conquista da sustentabilidade.

As relações de parceria – que se manifestam por meio da tendência para formar associações, para estabelecer ligações, para cooperar – também podem ser melhor celebradas em comunidades, onde cada parceiro conhece as possibilidades e as necessidades dos outros parceiros. Nas localidades onde ocorrem processos de desenvolvimento baseados em parcerias entre múltiplos atores governamentais,

empresariais e sociais, pode-se dizer, metaforicamente é claro, que os parceiros *coevoluem*, estabelecendo entre si relações em que todos ganham.

Por último, um sistema será sustentável na medida da sua flexibilidade e da sua diversidade. O papel da diversidade está estreitamente ligado com a estrutura em rede do sistema. Um sistema diversificado será flexível, pois contém muitas partes com funções sobrepostas que podem, parcialmente, substituir umas às outras. É possível sustentar, o que também não se fará aqui, que flexibilidade e diversidade constituem características atribuíveis à comunidades humanas que resolvem assumir a radicalização democrática da sua esfera pública.

Não é usual que se tente estabelecer algum tipo de nexos conotativo entre sustentabilidade e democracia e cidadania como sugerimos acima. Em geral tais conceitos são justapostos ou elencados em conjunto numa lista de exigências para a transição para um novo padrão de desenvolvimento aceitáveis pelos defensores do desenvolvimento sustentável, mesmo por aqueles que apreendem sustentabilidade nas suas acepções mais estritas de sustentabilidade ambiental ou por aqueles que tomam este conceito vulgarmente, como sinónimo de durabilidade de entes ou processos ambientais, sociais, económicos, culturais, político-institucionais etc. Ocorre que, na concepção destes últimos, talvez não possa mesmo existir relação conotativa alguma entre tais conceitos. Porém esta não é bem a hora para se fazer tal discussão. Não, pelo menos, enquanto não se discutir o que o chamado Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável tem a ver com tudo isso.

Pois bem. Imagina-se, pelos motivos acima expostos e, possivelmente, por outros motivos não aventados aqui, que *o desenvolvimento local integrado possa ser uma estratégia que facilite a conquista da sustentabilidade*. E aí se resolve batizar tal estratégia – na verdade uma metodologia, *latu sensu* – de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Mas o que, realmente, esta expressão, abreviada por *DLIS*, quer dizer? Ou, colocando a pergunta de outra forma, *o que se pode reconhecer como Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável?*

VI – O QUE SE PODE RECONHECER COMO DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL?

Vimos que o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é uma metodologia, *latu sensu*, que visa promover o desenvolvimento de unidades sócio-territoriais delimitadas por meio de um conjunto de práticas.

Todavia, que práticas seriam essas e como elas poderiam ser efetivadas no interior de processos de desenvolvimento local, ou melhor, quais seriam os ingredientes necessários para que uma experiência de desenvolvimento pudesse ser reconhecida como um processo de desenvolvimento local integrado e sustentável?

Não há aqui, rigorosamente falando, qualquer ciência de onde se possa tirar a resposta para essa pergunta. Há uma espécie de acordo, em parte explícito, em parte tácito, de entendimento, estabelecido no âmbito dos atores que trabalham com a questão, segundo o qual nem toda experiência local de desenvolvimento pode ser considerada como uma experiência de desenvolvimento local integrado e sustentável. É necessário que se efetive, nessas experiências, um *cardápio* mínimo de ações, endógenas e exógenas, para que elas possam ser reconhecidas como tal.

Do nosso ponto de vista este *cardápio* deveria contemplar: a capacitação para a gestão local; a criação de uma nova institucionalidade participativa (conselho, fórum, agência ou órgão similar, de caráter multisetorial, plural e democrático, encarregado de coordenar o processo de desenvolvimento na localidade); diagnóstico e planejamento participativos; a construção negociada de uma demanda pública da localidade (em geral materializada na forma de uma agenda local de prioridades de desenvolvimento); a articulação da oferta estatal e não-estatal de programas e ações com a demanda pública da localidade; a celebração de um pacto de desenvolvimento na localidade (ou similar, tendo por base a agenda local pactuada); o fortalecimento da sociedade civil (por meio do estímulo à ação cidadã, do apoio a construção de organizações sem fins lucrativos, sobretudo de caráter público, da celebração de parcerias entre os poderes constituídos e tais organizações e da promoção do voluntariado); o fomento ao empreendedorismo (por meio da capacitação, do crédito e do aval para impulsionar e apoiar a criação e o desenvolvimento de novos negócios sustentáveis, com fins lucrativos mesmo); e, a instalação de sistemas de monitoramento e avaliação.

Assumir um *cardápio* como esse significa adotar um ponto de vista situado naquele campo de concepção que questiona o padrão de desenvolvimento atual apenas se considerarmos que existe um nexo conotativo entre a sustentabilidade de um processo de desenvolvimento que ocorre numa dada localidade e as estruturas e práticas sociais e políticas existentes naquela localidade, o que só é verdadeiro se adotarmos um conceito de sustentabilidade muito ampliado, e até certo ponto inusitado, tal como foi feito acima. Essa questão não é trivial.

Admitida, entretanto, pelo menos, a existência de um nexo conotativo entre desenvolvimento local integrado e sustentabilidade, pode-se ter uma noção mais precisa do que queremos dizer quando falamos em desenvolvimento local integrado e sustentável.

Fica óbvio que o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável não é uma estratégia somente econômica. Ele é, também, um campo de experimentação para novas práticas políticas (construção de novos espaços ético-políticos, de novas institucionalidades participativas e de novos modelos de gestão de políticas públicas, governamentais e não-governamentais), novas práticas sociais (implementação de estratégias inovadoras de desenvolvimento social baseadas na parceria Estado-Sociedade e celebração de pactos sociais) e novas práticas de desenvolvimento (aplicação de novos *softwares* sócio-produtivos baseados em novos “contratos naturais”, experimentação de novos

padrões de produção e de consumo). Nesse caso poder-se-ia dizer que a sustentabilidade é, de certo modo, a resultante de uma combinação dessas práticas.

Todavia, como não sabemos exatamente que tipo de combinação seria essa, nem, a rigor, que práticas seriam essas, podemos, no máximo, apostar que a incidência simultânea de algumas delas – que supostamente representariam, ou “refletiriam”, nas sociedades humanas, características como interdependência, parceria, reciclagem, flexibilidade e diversidade nos planos político, social, econômico etc. – confeririam mais chances de uma comunidade se tornar sustentável.

Assim chegamos a conclusão de que a sustentabilidade é, em última instância, uma aposta. Mas isso não constitui um problema que nos obrigue a abandonar o conceito e as práticas voltadas para a conquista da sustentabilidade. A democracia, em certo sentido, também é uma aposta. Não se pode provar que a resultante do entrelaçamento de múltiplas opiniões que refratam interesses distintos e, em muitos casos, contraditórios, existentes numa dada sociedade onde se exercita um processo democrático de decisão seja melhor, para o presente e para o futuro daquela sociedade, do que a decisão autocrática tomada por apenas algumas pessoas portadoras de conhecimentos acumulados sobre a matéria que está sendo objeto da decisão. Espera-se que sim. Talvez se possa dizer que existem evidências práticas de que sim. Com certeza se pode afirmar que existem idéias-valores que estão se universalizando – como a preservação da vida, da liberdade (sobretudo de opinião) e a não imposição de sofrimentos aos semelhantes – que orientam a opção preferencial pela democracia face a autocracia. Mas não se pode provar nada disso. Não obstante, grande parte do mundo, hoje, não cogita abandonar a idéia de democracia nem abrir mão de praticar processos democráticos em virtude da impossibilidade de apresentar tal prova.

Sustentamos que é possível mostrar que as novas práticas políticas, sociais e econômicas induzidas em processos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – se conferimos a esta expressão o conteúdo elencado no cardápio acima – introduzem elementos de radicalização da democracia, de universalização da cidadania e de conquista da sustentabilidade. Talvez seja possível mostrar que existem relações intrínsecas, ou mais profundas, entre tais elementos, sem chegar ao extremo de querer derivar o contrato social do “contrato natural” ou de querer normatizar as práticas políticas democráticas e as práticas sociais cidadãs a partir de uma espécie de “ética da sustentabilidade” como intentam alguns.

No máximo, quem sabe, se possa *atribuir*, sim, características similares às daquelas da sustentabilidade, verificadas em sistemas naturais, às sociedades humanas que adotem determinados tipos de práticas democráticas e cidadãs e não às sociedades humanas que adotem outros tipos de práticas políticas e sociais. Pois não se tem razões para dizer que não se possa apostar que algumas práticas políticas e sociais sejam mais sustentáveis do que outras.

Precisamente neste sentido poder-se-ia cogitar de práticas democrático-cidadãs-sustentáveis. Se isso pode ser feito, então também se pode dizer que é possível estabelecer nexos conotativos entre sustentabilidade, democracia e cidadania. E que *o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é um modo de favorecer o estabelecimento desse nexos*. E, ainda, que num processo local de desenvolvimento integrado que seja reconhecido como sustentável deve comparecer um conjunto de práticas políticas e sociais, de radicalização da democracia e de universalização da cidadania, para além de práticas econômicas que experimentem novos padrões de produção e consumo compatíveis com as exigências de um modo de satisfação das necessidades atuais que não inviabilize a satisfação das necessidades futuras. Será?

Ora, não é exatamente isso, ainda, que vem sendo reconhecido como DLIS, mas talvez devesse se quiséssemos associá-lo a uma estratégia alternativa que contribua para a transição do padrão de desenvolvimento atual para um outro padrão de desenvolvimento.

Porém se nossa pretensão for menor, e tomarmos o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável apenas como uma estratégia complementar de desenvolvimento do país – de crescimento econômico voltado para a redução de desigualdades sociais e regionais – mesmo assim não se pode reduzi-lo a uma estratégia puramente econômica na medida em que ele altera práticas políticas e sociais num sentido de ampliação e democratização do espaço público e num sentido de alargamento da cidadania. Isso vai muito além de somente “criar novas instituições para o desenvolvimento territorial, com a participação negociada dos gestores públicos e do setor privado, impulsionar iniciativas empresariais inovadoras e melhorar a capacitação da força de trabalho” (Albuquerque, 1996) – como pregam os defensores do desenvolvimento econômico local. Isso subverte as estruturas políticas e sociais dominantes, por razões tão evidentes que dispensam uma justificativa.

A constatação anterior coloca uma outra questão que merece discussão: *o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é uma estratégia política de transformação da sociedade?*

VII– O DLIS É UMA ESTRATÉGIA POLÍTICA DE TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE?

Como vimos acima, mesmo se tomarmos o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável como uma estratégia complementar de desenvolvimento que vise melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem em unidades socioterritoriais delimitadas ou, mais restritamente ainda, como uma estratégia de superação da pobreza concentrada em bolsões marginalizados do país, mesmo assim a sua implementação afetará velhas relações políticas e sociais estabelecidas regional e nacionalmente, que têm, nessas localidades, seus tentáculos e suas fontes de alimentação.

Implantar o DLIS é, assim, desinstalar um velho conjunto de práticas, substituindo-as por outras práticas – mais democráticas, mais cidadãs e mais sustentáveis. Ora, esta tarefa não se pode efetivar sem política. É o óbvio e deveria ser reconhecido como tal:

o processo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - embora se constitua como metodologia, *latu sensu*, para promover o desenvolvimento sustentável por meio da participação multisetorial de diversos agentes, governamentais, sociais e empresariais, no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação de ações integradas e convergentes em localidades determinadas - deve ter como centro a política e não as metodologias, *stricto sensu*, voltadas para motivar e qualificar a participação dos atores locais nessas ações. Estas metodologias de capacitação, necessárias sem sombra de dúvida, devem ser instrumentos da estratégia política e não o inverso.

Há aqui um debate que não se pode evitar. Dentre os promotores do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, assim como existem os *saudosos do plano*, sobre os quais já se fez, acima, alguns comentários, existem também os *missionários das metodologias*.

Estes últimos caracterizam-se pela crença nas virtudes quase ilimitadas das metodologias participativas e das pedagogias libertadoras no processo de transformação social. Imaginam que o *verdadeiro* desenvolvimento local integrado e sustentável só poderá ocorrer se forem aplicadas as metodologias apropriadas. Como existem várias metodologias participativas baseadas em fundamentos e critérios axiológico-normativos um tanto diversos e como existem pressupostos antropológicos distintos que suportam diferentes concepções pedagógicas correlatas, não raro assistimos a uma disputa de metodologias e pedagogias, cada qual querendo “provar” que os processos que desencadeiam são os mais corretos ou os mais adequados. Por exemplo, uma metodologia voltada para o fomento da iniciativa empresarial poderá tomar como fundamento antropológico a idéia de que é conforme ao ser do homem a característica competitiva, enquanto outra, voltada para o fomento da ajuda-mútua em processos de ação cidadã, enfatizará a característica colaborativa. Outras, ainda, procurando fazer uma síntese, dirão que tal fundamento está, justamente, na convivência contraditória dessas duas tendências.

Como se pode ver, estamos aqui no terreno das ideologias. Os *missionários das metodologias* são ideólogos *stricto sensu*, e não há nada de mais nisso. É próprio da infância das utopias emergentes – e o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é tomado, felizmente, como uma utopia, por parte dos seus defensores – a formação de núcleos ideológicos duros e a prática de um certo tipo de proselitismo quase-religioso. Tal e qual ocorreu no início dos movimentos feminista e ambientalista, para citar dois exemplos. Com o tempo, porém, há um amadurecimento das idéias e uma laicização crescente do corpo doutrinário invocado para fundamentar as práticas que supostamente decorreriam destas idéias.

Ora, é relevante aqui ressaltar que o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável jamais atingirá o *status* de estratégia pública enquanto não se laicizar.

Conquanto a capacitação das populações para a gestão local do processo de

desenvolvimento constitua um ingrediente necessário no cardápio de elementos caracterizadores do DLIS, o centro do processo de promoção do DLIS não pode ser a metodologia que produz um plano como desejo organizado de futuro de uma coletividade, nem a pedagogia que consiga envolver os atores populares na consecução das tarefas de planejamento participativo. A sociedade não se transformará por força da implementação de um bom processo educativo, que transforme os excluídos de pacientes em agentes da construção do seu futuro, embora isso seja bom. As metodologias são ferramentas, as pedagogias são instrumentos – e tudo isso é necessário – mas não vão salvar o mundo.

O centro do processo de promoção do DLIS tem que ser a política. Por dois motivos. O primeiro motivo é que enquanto isso não ocorrer o DLIS não vira política, no sentido de *policy*. E o segundo motivo é que não se implantará o DLIS sem se fazer política, no sentido de *politics*.

Argumenta-se frequentemente que os excluídos não terão condições de participar de espaços democráticos de decisão sobre temas que tenham a ver com as suas vidas se não forem capacitados para tanto. Diz-se que a participação sem qualificação é apenas parte de uma manobra para cooptar e envolver, e que os processos de constituição de fóruns, conselhos ou agências de desenvolvimento com a participação dos excluídos não passarão de uma formalidade se estes excluídos não forem sujeitos de processos pedagógicos libertadores nos quais tomem consciência do seu papel, das suas necessidades, dos seus direitos e das suas potencialidades.

Todavia, parece haver aqui um certo pedagogicismo. Não se pode desqualificar a *ágora* ateniense com base no argumento de que os cidadãos que se reuniam nesse espaço democrático não passaram por um adequado processo de capacitação que os qualificassem para participar “conscientemente” das decisões coletivas ali tomadas.

A política é auto-pedagógica, quer dizer, é no processo de participação política que as pessoas se qualificam para exercer a política. Atores políticos não podem ser formados em cursinhos ou em processos de aprender-fazendo orientados por metodologias e pedagogias as mais excelentes que consigamos inventar. Os laboratórios da política são os espaços políticos realmente existentes e não aqueles outros artificialmente criados para treinamento.

Portanto, o centro dos processos de DLIS, ao invés de ser colocado na elaboração do plano de desenvolvimento, auxiliado por essa ou por aquela metodologia de diagnóstico e de planejamento participativos, deve ser constituído pelo processo de negociação política da agenda pública da localidade. O que não quer dizer que os participantes não devam ser capacitados para diagnosticar e planejar antes de negociar. Mas por mais “capacitados” que estejam os setores marginalizados, nem sempre as prioridades escolhidas serão as que traduzem os seus interesses e as suas opiniões. Eles perderão muitas vezes, refletirão sobre suas perdas e estarão cada vez mais preparados para participar de uma nova negociação. É o que se espera. Não é possível

apadrinhá-los eternamente, nem seria desejável. Isso só dificultaria seu processo de ascensão à cidadania e à maioria política. Talvez seja preciso parar de ficar imaginando que devemos conduzir o povo pela mão.

Retomando a sétima questão proposta, pode-se concluir que o DLIS é uma estratégia política de transformação da sociedade? Pelo exposto pode-se concluir, apenas, que o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é uma estratégia de promoção do desenvolvimento que afeta as relações políticas e sociais existentes nas localidades onde consiga se implantar. Não sabemos em que medida, se isso ocorrer em um certo número de localidades, influirá na sociedade nacional como um todo.

A esse respeito, talvez valha a pena fazer agora uma reflexão heterodoxa.

Durante muito tempo acreditamos que as mudanças na sociedade ocorriam lentamente, a medida em que novas estruturas sociais substituíam antigas estruturas. Mais recentemente fomos levados a acreditar que tais mudanças estruturais podiam ocorrer mais rapidamente, por meio de processos abruptos de ruptura institucional. Em ambos os casos, porém, imaginávamos que tudo dependia, fundamentalmente, da nossa capacidade de convencer gradualmente as maiorias ou de conquistar as massas.

Porém a ascensão do pensamento sistêmico, o estudo dos padrões, das redes e dos sistemas complexos, enfim, a emergência da concepção de auto-organização, têm revelado que em sistemas afastados do estado de equilíbrio podem se desenvolver processos surpreendentes de amplificação de pequenos estímulos por meio de laços de realimentação de reforço e que podem aparecer instabilidades que levam à criação de novas formas de organização. Tudo isso tem sugerido uma nova maneira de olhar a realidade social.

Segundo essa nova maneira de olhar, as mudanças na sociedade humana – assim como nos sistemas vivos complexos – não ocorrem lenta e gradualmente, ascendendo de um estágio a outro.

Pelo contrário, tais sistemas passam por longos períodos de equilíbrio, nos quais não se verificam mudanças significativas. De repente, porém, desembocam em encruzilhadas ou bifurcações quando acontece alguma coisa nova.

Esses acontecimentos novos que deflagram modificações surgem, de modo súbito e imprevisível, em geral da periferia dos sistemas estáveis, quando estes se afastam do estado de equilíbrio.

Esses acontecimentos novos são, em geral, mudanças de comportamento ensaiadas por pequenos grupos periféricos. Basta que o comportamento de um pequeno destes grupos consiga gerar um padrão auto-replicativo, para que todo o sistema seja afetado com grande rapidez, mudando coletivamente o comportamento de seus componentes. Será?

Se for assim, como propaga o lema de um instituto para o desenvolvimento da democracia participativa, “algumas poucas pessoas, em alguns poucos lugares, fazendo algumas poucas coisas, podem mudar o mundo” (IDEPA).

Talvez ainda não estejamos preparados - os políticos, os sociólogos e os homens e as mulheres de governo - para pensar assim. Mas os que estudam o comportamento das redes, biológicas e de computadores, e os antropólogos do ciberespaço, estão formulando hipóteses surpreendentes sobre tais temas que modificarão profundamente nossa compreensão dos processos políticos e sociais que ocorrem nas sociedades humanas.

Por enquanto não há como acrescentar, sobre essa questão, muita coisa ao que já foi dito. Resta, por último, uma oitava questão capaz de dar um desfecho ao debate proposto aqui: será que precisamos mesmo dessa metodologia, *latu sensu*, denominada DLIS? Ou, *por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável?*

VIII– POR QUE PRECISAMOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL?

As discussões suscitadas pelas sete questões anteriores levam à algumas conclusões que, em conjunto, podem fornecer um referencial para o tratamento desta oitava e última questão colocada pelo título do presente trabalho.

Vimos, em primeiro lugar, que o processo de globalização em curso de qualquer modo coloca a questão do desenvolvimento local: a) seja porquanto torna-se necessário buscar uma inserção competitiva, adotando uma estratégia que posicione vantajosamente espaços socioterritoriais delimitados face ao mercado globalizado, sem a qual um contingente imenso de localidades ficarão marginalizadas pelo desaproveitamento das suas potencialidades; b) seja porquanto torna-se necessário compensar os efeitos excludentes desse processo, orientando uma forma de crescimento econômico que aproveite com mais eficiência os recursos endógenos existentes numa zona determinada, para criar empregos e melhorar a qualidade de vida de populações ali residentes; e c) seja porquanto torna-se necessário desenvolver uma estratégia contra-hegemônica que questione o padrão de desenvolvimento atual sob o ponto de vista da sustentabilidade, tomando o local como elemento de transformação sócio-político-econômica, como espaço para o exercício de novas formas de solidariedade, parceria e cooperação e para o estabelecimento de redes sociais fundadas em novas territorialidades frente às exigências colocadas por problemas de âmbito global.

Vimos, também, que, independentemente do juízo que se possa fazer do processo de globalização econômica hoje instalado, pequenos atores econômicos associados em rede podem ter uma inserção competitiva nos mercados regional, nacional e internacional, com mais chances de não serem destruídos pela concorrência, o que

só conseguirão se exercitarem a cooperação ensejada por processos de desenvolvimento local. Para tais atores, portanto, o desenvolvimento local vem se tornando uma questão de sobrevivência, e este é o motivo pelo qual o assunto permanecerá nas pautas contemporâneas independentemente das opiniões dos analistas: existe uma base social determinada, interessada objetivamente.

Em segundo lugar, vimos que o desenvolvimento local é um modo de promover o desenvolvimento que abarca várias dimensões e leva em conta o papel de vários fatores – econômicos e extra-econômicos – para tornar dinâmicas potencialidades que podem ser identificadas quando focalizamos as atenções e os esforços numa unidade sócio-territorial delimitada. As dimensões econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica determinam, em conjunto, o processo de desenvolvimento, não se podendo derivar automaticamente umas das outras e, menos ainda, de uma delas todas as demais, como sugeria a velha crença economicista. Além disso, fatores que são, em geral, desprezados ou julgados como externalidades, condicionam o processo de desenvolvimento, *fazendo a diferença*: uma localidade onde exista uma população com uma determinada cultura pode se desenvolver mais rapidamente e melhor do que outra onde tal cultura inexista.

Encerrando este bloco, vimos que o crescimento econômico só “produz” desenvolvimento humano e social sob determinadas condições: trata-se, portanto, de provocar a constelação dessas condições. E que, em contrapartida, nenhum processo de desenvolvimento econômico será sustentável sem que haja, concomitante e correspondentemente, desenvolvimento humano e social.

Em terceiro lugar, vimos que desenvolvimento deve significar melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das que estão vivas hoje e das que viverão amanhã (desenvolvimento sustentável). E que o crescimento econômico é, na maioria dos casos, tão necessário quanto insuficiente para a obtenção deste objetivo. Não se trata, portanto, sempre, de crescer mais, senão de crescer mais quando isso for melhor para os seres humanos que vivem numa determinada localidade, de vez que todo desenvolvimento é local.

Constatamos, ainda, que mesmo em face de um crescimento espetacular do produto, a renda tenderá a permanecer concentrada enquanto a riqueza (o acesso à propriedade produtiva), o conhecimento e o poder (ou a possibilidade e a capacidade de influir nas decisões públicas) permanecerem concentrados. Vimos também, neste terceiro bloco, que tais fatores econômicos e extra-econômicos do desenvolvimento – renda, riqueza, conhecimento e cultura, poder ou empoderamento e meio ambiente – são variáveis que sempre estão presentes mas que se combinam de uma maneira desconhecida. E que, portanto, promover o desenvolvimento significa investir em todos estes fatores simultaneamente. O objetivo deste investimento concomitante e integrado é criar as condições para que o fenômeno do desenvolvimento ocorra: o surgimento de novos e múltiplos laços de realimentação de reforço que façam com

que mais capital humano (conhecimento) gere mais capital social (empoderamento), que gere mais capital empresarial (riqueza), que gere mais renda, que gere mais capital humano *et coetera*, desencadeando círculos virtuosos e “rodando” nestes círculos, por assim dizer, por conta própria. O que se chama de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável nada mais é do que uma metodologia, *latu sensu*, para desencadear esse processo.

Em quarto lugar vimos que sustentabilidade é capacidade de auto-organização, de reprodução, enfim, de auto-criação das condições para a continuidade de um determinado ente ou processo. Que esta capacidade é o resultado de um padrão de organização em rede de um sistema complexo – seja qual for este sistema – desde que tal padrão possua características como interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade. E que, portanto, desenvolvimento sustentável é aquele que leva à construção de comunidades humanas sustentáveis, ou seja, comunidades que buscam atingir um padrão de organização em rede dotado de características como estas.

Em quinto lugar, vimos que as características de sustentabilidade, mencionadas acima, podem ser mais facilmente atribuídas às sociedades humanas que constituíram um *ethos* de comunidade em virtude de estarem imersas em processos de desenvolvimento local integrado. E que, portanto, o Desenvolvimento Local Integrado recebe o atributo designado pela palavra Sustentável porquanto e enquanto incorpora uma estratégia que facilite a conquista da sustentabilidade.

Em sexto lugar, vimos que o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, é uma metodologia (*latu sensu*) que visa promover o desenvolvimento de unidades sócio-territoriais delimitadas por meio de um conjunto de práticas de diagnóstico e planejamento participativos, baseadas na identificação das potencialidades locais, na conformação de uma demanda pública da localidade e na oferta articulada e convergente de programas e ações governamentais e não governamentais voltadas para a dinamização dessas potencialidades por meio do atendimento a tal demanda. E que, longe de ser uma estratégia somente econômica, o DLIS é um campo de experimentação para novas práticas políticas, novas práticas sociais e novas práticas de desenvolvimento, sendo a sustentabilidade a resultante de uma combinação desconhecida dessas práticas. Mas vimos também que existem motivos para se apostar que um processo local de desenvolvimento integrado tem mais chances de ser sustentável se nele comparecerem certos tipos de práticas políticas e de práticas sociais, como, por exemplo, aquelas comprometidas, respectivamente, com a radicalização da democracia e com a universalização da cidadania.

Em sétimo lugar, vimos que – seja qual for o ponto de vista adotado sobre o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – a implantação de processos de DLIS desinstala progressivamente um velho conjunto de práticas, substituindo-as por outras práticas: mais democráticas, mais cidadãs e mais sustentáveis. E que isso

afeta as velhas relações políticas e sociais estabelecidas nas localidades, não se sabendo em que medida poderá afetar também as estruturas e os comportamentos sociais e políticos prevalentes na sociedade nacional. Espera-se que sim, em alguma medida, e esta esperança impulsiona a atuação de todos aqueles atores, de uma grande “revolução silenciosa” que parece estar começando a se processar sob nossas vistas, que tomam o DLIS como uma nova utopia e como uma nova estratégia política de transformação da sociedade.

Resumidas as conclusões do debate realizado até aqui, devemos retornar à questão do presente tópico: *por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?* De tudo o que já foi dito, implicitamente, no resumo acima, podemos explicitar e reordenar cinco elementos de uma resposta mais global.

Precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável, em primeiro lugar, porque estamos confrontados com o desafio de superação da pobreza. A superação da pobreza – e o enfrentamento dos seus fenômenos acompanhantes no caso do Brasil: as desigualdades sociais e regionais, a exclusão social e as vulnerabilidades que assolam grande parte da população do país – não poderá se efetivar somente a partir de políticas compensatórias, ou seja, daquelas políticas voltadas para compensar as defasagens de inserção no processo de desenvolvimento produzidas pelo “modelo econômico” ou advindas de desvantagens grupais historicamente herdadas, como a apartação da cidadania dos afro-descendentes e a feminização da pobreza. Políticas compensatórias são e serão sempre necessárias, mas não são nem serão suficientes em nosso caso. O Brasil não é a Dinamarca. Não se trata aqui, apenas, de ter políticas dirigidas para grupos sociais minoritários em situação de risco ou vulnerabilidade: crianças, idosos, portadores de deficiência, migrantes etc. Aqui os excluídos e os vulneráveis constituem um contingente de várias dezenas de milhões. Uma política compensatória, adequada quando feita para as “pontas” do corpo social, continuará sendo necessária mas não será suficiente, nem eficiente, quando tiver que ser aplicada à quase totalidade desse corpo.

Ora, o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é uma forma de superar a pobreza porquanto incide sobre as condições de vida de populações que vivem em bolsões marginalizados do território nacional. Embora não seja este seu único objetivo, o DLIS deverá potencializar o impacto das ações governamentais e não governamentais, em todos os níveis, voltadas para a melhoria das condições de vida dessas populações, o que significa uma atuação capaz de melhorar índices de habitação e saneamento, educação, morbidade e mortalidade, estado nutricional e emprego e renda. E o DLIS pode fazer isso não apenas invertendo recursos a fundo perdido, mas alavancando novos recursos através da promoção do crescimento econômico apoiado na dinamização de potenciais endógenos, do fomento ao empreededorismo, do desencadeamento de ações cidadãs e do trabalho voluntário e da celebração de parcerias. O desenvolvimento promovido pelo DLIS não significa apenas aumentar a cobertura de programas exógenos – o que, obviamente, esbarraria em limites

orçamentários – mas aportar, a partir de iniciativas endógenas, às ações planejadas, outros recursos, provenientes das sinergias desencadeadas por novos padrões de relacionamento estabelecidos entre os atores.

Precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável, em segundo lugar, como uma estratégia complementar de desenvolvimento sustentável do país. Neste sentido o DLIS é uma forma de estimular o crescimento econômico das periferias internas desencadeando, simultaneamente, o seu desenvolvimento humano e social. Trata-se uma estratégia complementar mesmo, na medida em que o efeito dinamizador de estratégias macro, como a dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, dificilmente se traduzirá em aumento das outras variáveis do desenvolvimento – como a riqueza (ou o acesso à propriedade produtiva), o conhecimento e o poder ou o *empoderamento* das populações – naquelas áreas não atingidas diretamente por essa dinâmica.

Precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável, em terceiro lugar, como uma estratégia contra-hegemônica ao processo de globalização excludente. O DLIS representa, neste sentido, a capacidade de termos uma agenda positiva de globalização, na medida em que estimula, a partir da colaboração exercitada no interior de unidades sócio-territoriais que promovem e assumem a condução do seu próprio processo de desenvolvimento, a inserção competitiva de localidades periféricas associadas em rede, de *clusters* setoriais e territoriais, em mercados aos quais, de outra maneira, nunca teriam acesso, porém sem entrar na “lógica” da oligopolização e sem deixar de reverter os benefícios dessa inserção para o desenvolvimento humano e social dessas localidades.

Precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável, em quarto lugar, como uma estratégia de conquista da sustentabilidade, ou seja, como um modo de contribuir para a transição para um novo padrão de desenvolvimento sustentável. Com efeito, num processo de DLIS pode-se experimentar novos *softwares* sócio-produtivos baseados em novos “contratos naturais”, novos padrões de produção e consumo que se caracterizem, por exemplo, pela reciclagem (tentando atingir o patamar de *emissão zero* de resíduos) e pode-se, também, ensaiar novas estruturas de relacionamento e adotar novos comportamentos políticos e sociais acordes às exigências desse padrão mais sustentável de desenvolvimento almejado.

Por último, em quinto lugar, precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável como uma nova utopia e como uma nova estratégia de transformação da sociedade. Não há DLIS sem democracia, cidadania e sustentabilidade e a combinação desses três valores constitui, na contemporaneidade, a utopia possível. Por outro lado, a materialização do compromisso com estes valores em novas práticas, em novas instituições e em novos comportamentos inovadores desencadeados pelo DLIS, altera as relações políticas e as estruturas sociais existentes no sentido da sua transformação.

Os cinco elementos que acabamos de elencar, separados por razões didáticas, estão

ao nosso ver intimamente imbricados. Pode-se optar por dar mais evidência a um ou outro aspecto e, em geral, é isso o que fazem os atores que se dedicam à promoção do DLIS, cada qual enfatizando o que lhe parece mais importante. Portanto, não é necessário que alguém abrace com a mesma intensidade todas as dimensões por meio das quais se pode apreender o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. É mesmo possível que, subjetivamente, boa parte dos promotores do DLIS não concorde com algum ou alguns dos aspectos explicitados aqui para justificar a sua necessidade. Mas nós diríamos que, ao colocar em prática processos de desenvolvimento local nos quais compareçam as ações listadas no cardápio apresentado na resposta à sexta pergunta acima, qualquer ator estará, objetivamente, se inserindo numa espécie de movimento tácito que vem se constituindo como desaguadouro de várias vertentes que representam desejos diferentes de mudanças e cujos principais sentidos foram expostos aqui na forma de cinco razões para a adoção do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.

IX– BIBLIOGRAFIA

- ALBAGLI**, Sarita. Globalização e Espacialidade: o Novo Papel do Local *in* CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins (editores). *Globalização & Inovação Localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999.
- ALBUQUERQUE**, Francisco. Desenvolvimento e fomento produtivo local para superar a pobreza *in* ALBUQUERQUE, F. *Desenvolvimento Econômico Local e Distribuição do Progresso Técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998.
- BECKER**, Berta K. e MIRANDA, Mariana (orgs.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- CAPRA**, Fritjof. *A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix / Amana-Key, 1997.
- FRANCO**, Augusto. *Ação Local: a nova política da contemporaneidade*. Brasília: Ágora / Instituto de Política / Fase, 1995.
- GIDDENS**, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1993.
- HARVEY**, David. From space to place and back again: reflections on the conditions of postmodernity *in* BIRD, John et al. (ed.). *Mapping the futures: local cultures, global change*. London: Routledge, 1993.
- IDEPA**. Frase colhida no site na Internet do *Instituto para el Desarrollo de la Democracia Participativa* (<http://idepa.cjb.net>).
- LUHMAN**, Niklas. *Soziale Systeme*. Frankfurt: Suhrkamp, 1994 - *apud* VARELA. F. *op. cit.*, 1994.
- MATURANA**, Humberto e VARELA, Francisco. *De Maquinas y Seres Vivos*. Santiago: Editorial Universitaria, 1972.
- MATURANA**, Humberto. “Vinte Anos Depois”, prefácio à reedição de *De máquinas y seres vivos - autopoiesis: la organización de lo vivo*. Santiago: Editorial Universitaria, 1994.

VARELA, Francisco. “Prefácio de Francisco J. García Varela à segunda edição” de *De máquinas y seres vivos - autopoiesis: la organización de lo vivo*. Santiago: Editorial Universitaria, 1994.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Geopolitics and geoculture: essays on the changing world-system*. Cambridge: Cambridge University, 1991.

O Planejamento Estratégico Situacional no Nível Local: um instrumento a favor da visão multissetorial

Elizabeth Artmann*

RESUMO

O objetivo deste artigo é fundamentar a necessidade de se utilizar um enfoque estratégico de planejamento que permita apreender a complexidade dos processos sociais e que, ao mesmo tempo, forneça ferramentas operacionais para a construção de projetos e planos de ação para o enfrentamento de problemas estratégicos que resultem num impacto positivo na qualidade de vida da população. Esses planos de ação devem estar apoiados numa análise ampla, multissetorial e interdisciplinar que articule as distintas dimensões da realidade e devem envolver os diferentes atores, desde os níveis governamentais até a comunidade organizada em torno de propostas concretas na busca de soluções criativas. Apresentamos o Planejamento Estratégico Situacional - PES - como um enfoque a partir de problemas, capaz de proporcionar, através do conceito de explicação situacional, um olhar abrangente, de caráter totalizante e rigoroso que fundamenta a ação do ator, considerando a visão e a capacidade de ação de outros atores relevantes, que devem, sempre que possível, ser envolvidos no enfrentamento dos problemas. Destacam-se no enfoque PES questões como: a análise e construção de viabilidade do plano, a flexibilidade do plano frente a mudanças do cenário e a noção de planejamento como estreitamente vinculada à ação, aos resultados e impactos reais. Consideramos o PES um enfoque complexo mas adaptável para o nível local, capaz de apoiar iniciativas como os Projetos Multissetoriais Integrados, do BNDES e proporcionar ferramentas adequadas de análise e intervenção na realidade concreta.

I- INTRODUÇÃO

Entre as vertentes do planejamento estratégico que surgem na América Latina a partir dos anos 70, destaca-se o Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus.

O Planejamento Estratégico Situacional - PES foi idealizado por Matus, autor chileno, a partir de sua vivência como ministro da Economia do governo Allende, no período de 1970-73, e da análise de outras experiências de planejamento normativo ou tradicional na América Latina cujos fracassos e limites instigaram um profundo questionamento sobre os enfoques e métodos utilizados.

* Pesquisadora do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da ENSP/FIOCRUZ, Doutoranda em Saúde Coletiva no Departamento de Medicina Preventiva da UNICAMP.

O enfoque do Planejamento Estratégico Situacional – PES (Matus, 1993, 1994a, 1994b) surge, então, no âmbito mais geral do planejamento econômico-social e vem sendo crescentemente adaptado e utilizado em áreas como saúde, educação e planejamento urbano, por exemplo. Esse enfoque parte do reconhecimento da complexidade, da fragmentação e da incerteza que caracterizam os processos sociais, que se assemelham a um sistema de final aberto e probabilístico, onde os problemas se apresentam, em sua maioria, não estruturados e o poder se encontra compartilhado, ou seja, nenhum ator detém o controle total das variáveis que estão envolvidas na situação.

Embora o método tenha sido desenhado para ser utilizado no nível central, global, seu formato flexível possibilita a aplicação nos níveis regionais/locais ou mesmo setoriais, sem, contudo, deixar de situar os problemas num contexto global mais amplo, o que permite manter a qualidade da explicação situacional e a riqueza da análise de viabilidade e de possibilidades de intervenção na realidade. Para tanto, Matus desenvolve os conceitos de espaço do problema e espaço de governabilidade do ator, bem como propõe o desenho de um plano de intervenção em dois níveis: o plano de ação que abrange as causas dos problemas situadas dentro do espaço de governabilidade do ator e o plano de demandas que aborda as variáveis sob o controle de outros atores. Estes conceitos serão melhor abordados adiante.

Buscando ainda, enfrentar a questão da operacionalização de um método complexo e sofisticado no nível local, Matus propõe a trilogia PES, ZOPP (sigla em alemão de Zielorientierte Projektplanung - Planejamento por Projetos Orientado por Objetivos) e MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular), desenhados, respectivamente, para os níveis central, intermediário e local/popular. O autor sugere a combinação desses métodos, segundo a hierarquia e a complexidade dos problemas abordados, destacando a coerência e identidade de concepção metodológica entre eles.

O PES, segundo Matus, é um método de alta complexidade e alta potência, apropriado para o nível diretivo de instituições de grande porte e com pessoal especializado. O ZOPP é um método de complexidade intermediária, com limitações para fazer análise estratégica e abordar determinados problemas que definem uma situação global (macroproblemas). É adequado para trabalhar em nível operacional específico e sofreu algumas modificações do original alemão para integrar o sistema PES. O MAPP constitui-se, para o autor, num bom método por problemas a ser operacionalizado no nível popular, associações de moradores e instituições de pequeno porte mas possui também limitações (ver crítica da trilogia de Matus em Artmann, 1993 e Sá & Artmann, 1994).

Concordamos com Matus que, muitas vezes, possa ser útil a combinação desses métodos. Chamamos a atenção, contudo, para o fato de que, nos níveis locais e intermediários também se apresentam problemas estratégicos, havendo necessidade, portanto, de uma análise de viabilidade mais aprofundada. Ao contrário do ZOPP

que abandona as alternativas não viáveis na situação inicial, o PES propõe a construção de viabilidade para o plano. Sendo o ZOPP e o MAPP bastante limitados nesse aspecto, propomos a operacionalização do PES mesmo no nível local, com as adaptações necessárias, tendo-se o cuidado de não simplificá-lo a ponto de perda de potência na abordagem global e estratégica dos problemas.

Optamos, portanto, para fins de elaboração deste texto, por apresentar os principais fundamentos teórico-metodológicos do PES com adaptações propostas, sendo algumas já adotadas e testadas em experiências de planejamento no nível local (Artmann, 1993; Rivera & Artmann, 1993; Artmann, Azevedo & Sá, 1997).

O PES é um método de planejamento por problemas e trata, principalmente, dos problemas mal estruturados e complexos, para os quais não existe solução normativa ou previamente conhecida como no caso daqueles bem estruturados. É importante destacar que, embora se possa partir de um campo ou setor específico, os problemas são sempre abordados em suas múltiplas dimensões - política, econômica, social, cultural etc. e em sua multissetorialidade, pois suas causas não se limitam ao interior de um setor ou área específicos e sua solução depende, muitas vezes, de recursos extra-setoriais e da interação dos diversos atores envolvidos na situação.

II- OS CONCEITOS FUNDAMENTAIS DO PES

- O conceito de planejamento

Um primeiro conceito a ser destacado é a própria noção de planejamento, como um cálculo que precede e preside a ação. Este alargamento do planejamento para além do cálculo representa um avanço, na medida em que incorpora aspectos de gerência, aspectos organizacionais e a ênfase no momento tático-operacional, ou seja, no planejamento da conjuntura e na avaliação e atualização constante do plano. O planejamento passa a estar intrinsecamente vinculado à ação e aos resultados/impactos e não somente ao cálculo que antecede a ação.

- O ator e o problema

Para Matus, um problema não pode ser apenas um “mal-estar” ou uma necessidade sentida pela população. Um problema suscita à ação: é uma realidade insatisfatória superável que permite um intercâmbio favorável com outra realidade. Este é um ponto muito importante na abordagem matusiana que significa que um problema nunca é “solucionado” definitivamente, mas uma intervenção eficaz na realidade deve produzir um intercâmbio positivo de problemas. Outro ponto fundamental é a necessidade de que seja definido e declarado como problema por um ator, disposto e capaz de enfrentá-lo.

O ator, para Matus (1994b) deve preencher três critérios:

- Ter base organizativa
- Ter um projeto definido
- Controlar variáveis importantes para a situação.

O ator pode estar representado pela direção de um sindicato, de um partido político ou de uma associação de moradores, considerando-se vários subatores (por exemplo, o presidente do sindicato pode ter uma posição e outro membro importante outra) ou pode ser uma pessoa: o prefeito, o secretário de saúde ou de educação. Alguém deve sempre responder pelo plano, portanto não é correto nem útil dizer que a secretaria de saúde ou a prefeitura são os atores. Neste caso, o prefeito e o secretário de saúde seriam os atores. Matus (1994b) chama a atenção para o fato de que um assessor não é ator, podendo ser chamado de autor do plano. Portanto, um grupo responsabilizado pela elaboração de um projeto não pode ser considerado um ator; a autoridade que o instituiu é que representa o ator. É importante ter claro o ator que assina o plano. Este sempre controla pelo menos algumas variáveis relevantes na situação e, além do ator-eixo ou ator principal, os outros atores que controlem recursos ou variáveis importantes devem ser considerados.

Com base em Ian Mitroff, Matus (1987) formula uma primeira classificação dos problemas em: *bem estruturados, quase-estruturados ou mal-estruturados*. Os primeiros referem-se a problemas que respondem a leis ou regras claras, invariáveis e/ou comportamentos previamente conhecidos e cujas soluções podem ser normatizadas. Podem ser tratados, portanto, segundo modelos determinísticos de análise, pois se conhecem todas as variáveis intervenientes e suas formas de articulação. Já os últimos dizem respeito a situações problemáticas de incerteza nas quais não se podem enumerar todas as variáveis envolvidas e que só podem ser tratados a partir de modelos probabilísticos e de intervenções criativas. Matus (1987) enuncia as seguintes características para os problemas semi ou quase-estruturados:

- fazem parte de problemáticas que mobilizam vários atores, leituras e propostas de intervenção às vezes divergentes ou simplesmente diferentes, configurando uma área não necessariamente consensual a priori;
- ainda que tenham uma dimensão técnica, destaca-se o âmbito sócio-político, não sendo possível uma abordagem objetiva, o que não significa abandonar o rigor;
- não são facilmente isoláveis, pois dependem na sua geração e no seu enfrentamento de outros problemas, com os quais se entrelaçam; as fronteiras entre eles são, muitas vezes, difusas e a solução de um problema pode criar dificuldades à solução de outros;
- dependem do contexto maior onde se inserem, do cenário constituído por uma série de circunstâncias não controladas que nele interferem, possuindo, portanto algum grau de incerteza;
- supõem um enfoque de enfrentamento caracterizado pelo julgamento estratégico, reflexivo;
- seu enfrentamento depende de uma abordagem multissetorial.

Se tomarmos o âmbito da saúde da população, em seu conceito amplo, temos um exemplo de problemática semiestruturada ou inestruturada, pois ela articula-se com âmbitos diversificados como saneamento básico, habitação, condições de urbanização e de trânsito, hábitos de vida das pessoas, nível de renda e educação, entre outros.

Os problemas podem ser ainda classificados em *finais ou intermediários*, e em *atuais e potenciais*.

Os problemas finais referem-se à missão institucional ou seja, àqueles vividos pela clientela, pela população que justifica a existência da organização. Os intermediários são aqueles problemas-meio que não se relacionam diretamente ao produto final mas seu enfrentamento é necessário para viabilizar a missão das organizações e dele depende também a qualidade dos produtos finais. Por exemplo, a missão de um posto de saúde ou de um hospital está relacionada à prestação de serviços de saúde à população, ainda que em diferentes níveis de complexidade. Para tanto é necessário enfrentar problemas intermediários como organizar a lavanderia do hospital ou contratar serviços terceirizados, resolver o problema de gerência do ambulatório etc. Uma Associação de Moradores tem como missão defender os interesses de seus moradores e buscar soluções para problemas como segurança, água, entre outros, mas precisa enfrentar questões intermediárias como a necessidade de uma secretaria, a definição de um local para reuniões etc. Uma escola deve prestar ensino de qualidade às crianças de determinada faixa etária. Todos os problemas relacionados a esta missão, como alto índice de repetência e evasão escolar são finais. Os intermediários seriam os baixos salários dos professores ou rede física inadequada por exemplo, cujo enfrentamento se justifica na medida em que corrobora o alcance dos produtos finais.

Os problemas atuais são aqueles que se manifestam hoje, no presente. Os potenciais referem-se a processos tendenciais que levariam à expressão de problemas no futuro e para os quais é necessária uma atuação preventiva. Muitas vezes a identificação de problemas potenciais torna-se extremamente estratégica no sentido de evitar situações graves e também de economizar custos, sejam econômicos ou políticos.

– O conceito de situação

Com este conceito Matus (1987) questiona, a partir de autores como Gadamer (1975) e Ortega y Gasset (1936), a possibilidade de uma explicação objetiva e única da realidade por um sujeito que a olha como objeto desde fora. Na explicação situacional o ator analisa a realidade, os problemas, desde dentro da situação. A situação, enquanto um recorte problemático feito em função de um projeto de ação, está constituída pelo ator-eixo da explicação situacional, por outros atores, pelas suas ações e pelas estruturas econômicas, políticas, ideológicas e culturais que condicionam os atores e suas ações.

A explicação situacional é sempre multidimensional e totalizante, ou seja, refere-se às

múltiplas dimensões da realidade: política, econômica, ideológica, cultural, ecológica etc. Exige uma visão interdisciplinar e multissetorial e deve adaptar-se ao plano setorial sem abandonar as outras dimensões e espaços de explicação. É dinâmica, articulando passado, presente e futuro, através do desvendamento dos processos causais, da expressão atual e da análise das tendências futuras. É ativa, pois cada ator busca com a explicação fundamentar sua ação. A situação está sempre referida a um ator, à sua própria explicação da realidade, mas inclui a explicação, o ponto de vista dos outros atores envolvidos. É, portanto, além de autorreferencial, também policêntrica. Deve ser rigorosa no sentido de buscar apreender as determinações essenciais, para além dos fenômenos aparentes e das causas imediatas e, para isso, não pode prescindir de um modelo teórico de leitura da realidade. Matus (1982) propõe como modelo de análise da realidade a Teoria da Produção Social.

A apreciação situacional, ao contrário do diagnóstico tradicional, é um diálogo entre um ator e outros atores cujo relato é assumido por um dos atores de maneira inteiramente consciente do texto e contexto situacional que o faz participante de uma realidade conflitiva que admite outros relatos.

III – A TEORIA DA PRODUÇÃO SOCIAL

A Teoria da Produção Social refere-se a um método de leitura da realidade que a explica para além dos fatos mais aparentes, através de três níveis: o nível dos fatos propriamente ditos ou fenoprodução (fatos de qualquer natureza), o nível das acumulações ou fenoe estruturas (capacidades de produção de novos fatos) e o nível das regras ou leis básicas que regulam uma formação social. Os diferentes processos e fenômenos da realidade articulam-se dinamicamente, tanto no interior de cada um desses níveis, como entre eles, havendo uma maior determinação do último - as regras - sobre os demais. A aplicação concreta desta teoria se dá no momento da explicação de um problema, através da montagem do Fluxograma Situacional, quando se localizam as causas nesses três níveis, estabelecendo-se uma rede de relações causais, o que contribui para uma visão mais ampla do problema explicado e, conseqüentemente, para uma atuação mais efetiva.

Matus utiliza a metáfora do jogo para elucidar a ação e a produção humana em geral: as jogadas seriam os fatos, produzidos pelos jogadores (atores) a partir de determinadas acumulações que estariam ancoradas em capacidades individuais, intelectuais, no conhecimento do jogo e suas regras e nas próprias acumulações geradas no processo de jogar. Uma diferença fundamental entre os tipos comuns de jogos e o Jogo Social estaria representada pelas regras, que, se na maioria dos jogos estão predefinidas e são imutáveis (xadrez, monopólio etc.), neste último, são construídas pelos homens e não são imutáveis. Matus chama a atenção, contudo, para o fato de que é preciso muito poder ou uma grande acumulação para se mudar as regras sociais que são desiguais, favorecendo mais a alguns atores em detrimento de outros.

IV– A TEORIA DA AÇÃO

A Teoria da Ação distingue entre uma forma de *ação não interativa*, instrumental ou comportamental - própria do planejamento normativo e uma forma de *ação interativa*, referida ao espaço social e político, que fundamenta a necessidade do cálculo interativo ou raciocínio estratégico. Os diferentes tipos de ação são aplicáveis a distintos problemas: para aqueles bem estruturados aplica-se a ação normatizada; para os quase-estruturados faz-se necessária a ação interativa e criativa, que considera a ação dos outros atores. Para Matus, os problemas bem estruturados são sempre parte de uma problemática quase ou mal estruturada.

V– A PROPOSTA METODOLÓGICA: OS QUATRO MOMENTOS DO PES

O conceito de *momento*, formulado para superar a idéia de “etapas”, muito rígida, implica numa visão dinâmica do processo de planejamento, que se caracteriza pela permanente interação de suas fases ou momentos e pela constante retomada dos mesmos. O Método PES prevê quatro momentos (Matus, 1993, 1994) para o processamento técnico-político dos problemas: os momentos *explicativo*, *normativo*, *estratégico* e *tático-operacional*. Cada um desses momentos possui suas ferramentas metodológicas específicas, que podem, no entanto, ser retomadas nos demais.

– O momento explicativo: selecionando e compreendendo o problema

Esse é o momento da seleção e análise dos problemas considerados relevantes para o ator social e sobre os quais este pretende intervir.

Se a seleção é feita por um grupo de pessoas, o uso de técnicas como “tempestade de idéias” utilizada pelo ZOPP, por exemplo, pode ser útil para a construção de uma primeira listagem de problemas que, depois de agrupados por afinidade, poderão passar por um protocolo simples de seleção que servirá para refletir sobre a relevância dos mesmos antes da seleção definitiva. Mesmo quando o ator tem claro quais os problemas que devem ser enfrentados, o protocolo é útil para confirmar (ou não) sua importância estratégica. O protocolo inclui alguns critérios como: valor do problema para o ator principal, para outros atores e para a população; custo econômico das soluções; custo político do enfrentamento ou postergação do problema; eficácia da intervenção, entre outros que podem ser acrescentados, dependendo do âmbito dos problemas. Por exemplo, para problemas de saúde pode-se acrescentar o critério “impacto na qualidade de saúde da comunidade ou população”.

Selecionados os problemas, passa-se à descrição dos mesmos através de indicadores ou descritores que os definam com clareza. Os descritores quantitativos ou qualitativos devem ser necessários e suficientes para expressar o problema sem confundi-lo com

outros ou com suas próprias causas e conseqüências. A verificação desse critério de suficiência pode ser feita a partir da resposta afirmativa à pergunta: “eliminadas as cargas negativas expressas pelos descritores, fica eliminado o problema?” Caso contrário, é necessário rever os descritores. É importante assinalar a fonte de verificação do descritor ou seja, a procedência da informação. A descrição, quando bem feita resultará nos indicadores que serão utilizados para avaliar os impactos do plano.

Nem sempre é possível usar somente descritores quantitativos. Às vezes é preciso contar apenas com descritores qualitativos. É importante lembrar que o descritor não explica o problema, mas o caracteriza, o expressa através de “sintomas” que o definem.

Vejamos, a seguir, um exemplo de um problema processado pelos alunos do Curso de Gestão Hospitalar de 1991 na Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ/MS, e posteriormente enfrentado com sucesso pela gestão municipal de Angra dos Reis.

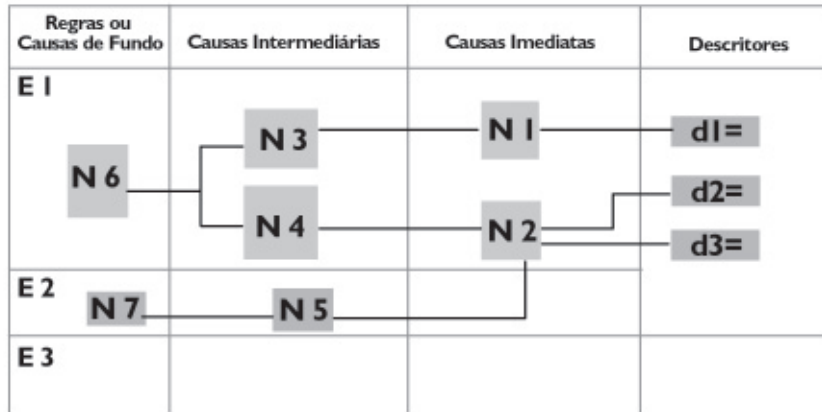
PROBLEMA: BAIXA QUALIDADE DA ASSISTÊNCIA HOSPITALAR EM ANGRA DOS REIS

Descritores	Fonte de verificação
d1 - 30% das internações avaliadas como desnecessárias	Supervisão hospitalar
d2 - 45% dos prontuários não atualizam ou não cumprem prescrições	Supervisão hospitalar
d3 - taxa de infecção hospitalar estimada acima de 20%	Vigilância epidemiológica Supervisão hospitalar
d4 - 60% dos casos de tétano neonatal ocorreram na Santa Casa	Vigilância epidemiológica Supervisão hospitalar
d5 - 2 casos de septicemia por interrupção da medicação	Vigilância epidemiológica Supervisão hospitalar

Após a descrição, os problemas devem ser analisados através da construção de uma rede de causalidade simplificada. Aqui optamos por não considerar a Teoria da Produção Social e a complexidade do fluxograma situacional do PES explicitamente, embora, a organização dos processos causais do problema possa obedecer implicitamente a um esquema de hierarquização semelhante. Ao invés de ordenar as causas em colunas de fatos, acumulações e regras, pode-se hierarquizá-las segundo causas mais imediatas, causas intermediárias e causas “de fundo”. É importante considerar a noção de espaço de governabilidade o que significa que as causas devem ser corretamente colocadas dentro ou fora do espaço de governabilidade do ator. No espaço de governabilidade do ator estão situadas aquelas causas que estão sob o seu

controle. Isto dá uma primeira idéia sobre o grau de governabilidade ou controle sobre o problema, o que pode ser considerado inclusive como um critério ou filtro de seleção. Mais adiante, no momento estratégico, esta questão poderá ser verificada com mais profundidade, apontando-se os atores que controlam as variáveis críticas (ou nós críticos) do problema e os recursos importantes para a intervenção.

MODELO DE FLUXOGRAMA SITUACIONAL



E1: espaço de governabilidade
E2: espaço-fronteira

E3: espaço de fora do problema
N1 – Nn : Nós explicativos (Causas)

É importante chamar a atenção para a necessidade de se conhecer bem o problema para identificar corretamente os processos de causalidade. O método apenas ajuda a sistematização mas não substitui o conhecimento da realidade. Matus (1987) alerta para o risco da cegueira situacional que pode surgir de um olhar parcial. Para romper a cegueira situacional é preciso exercitar vários olhares, e buscar um conhecimento profundo do problema através de consultas a especialistas, de estudos existentes e, se necessário, da realização de pesquisas específicas, quando o problema é pouco conhecido.

Com o fluxograma situacional bem realizado é possível identificar: as relações de determinação entre as causas e entre as causas e o problema tal como descrito sob a forma de indicadores (descritores); as causas de maior poder de determinação; o grau de governabilidade sobre as causas, correspondendo aquelas situadas no espaço de governabilidade às causas controladas pelo ator do plano; as causas localizadas no espaço-fronteira que se referem às causas diretamente relacionadas com o problema, controladas por outros atores, e as causas situadas no espaço fora do problema as quais se relacionam a causas que condicionam o problema mas não fazem parte dele diretamente, sendo causas também de outros problemas.

Para Matus, os problemas estratégicos estão sempre entrelaçados com outros problemas, podendo-se identificar causas que são comuns a vários problemas que se

manifestam inclusive em diferentes setores. Por isso, é fundamental a explicação interssetorial. As causas que dependem de outros setores (atores) estariam localizadas no espaço-fronteira e, às vezes, no espaço fora do problema.

Dentre as várias causas do problema estão aquelas que serão os pontos de enfrentamento do mesmo, os *nós críticos*, sobre as quais serão elaboradas as propostas de ação. Na seleção dos nós críticos, observam-se três critérios representados pelas seguintes perguntas que devem ser aplicadas a cada causa do problema:

- a) A intervenção sobre esta causa trará um impacto representativo sobre os descritores do problema, no sentido de modificá-los positivamente?
- b) A causa constitui-se num centro prático de ação, ou seja, há possibilidade de intervenção direta sobre este nó causal (mesmo que não seja pelo ator que explica)?
- c) É oportuno politicamente intervir ?

Quando todas as três questões são respondidas afirmativamente, o *nó* deve ser selecionado como *crítico*, ou seja, como ponto de enfrentamento.

A partir de então, os nós críticos que representem ainda problemas muito gerais, que dificultem a visão clara de uma intervenção, devem passar por um processo de descrição e análise nos mesmos moldes do problema principal. Os descritores e indicadores dos nós críticos servirão como norteadores da avaliação dos resultados. Devem ser indicados os atores que controlam as variáveis dos nós críticos o que ajudará a verificar o grau de governabilidade, da qual depende o plano de ação do ator-eixo e o plano de demandas.

Imaginemos o seguinte exemplo:

O chefe de um posto de saúde (A1) de um bairro, com sua equipe processa o problema: “Alta mortalidade por diarreia infantil” e, ao explicá-lo, encontra vários nós críticos (NC1, NC2...) sendo que alguns se encontram dentro de seu espaço de governabilidade e outros fora.

Nós críticos	Atores que o controlam
NC1 A população é mal informada quanto a noções de higiene	A1, profissionais de saúde, diretora da escola, professores, secretário de saúde
NC2 Falta material de consumo básico no posto como soro fisiológico etc.	A1, Secretário Municipal de Saúde
NC3 Não existe um sistema de água potável no bairro	Prefeito, Secretário de Obras
NC4 Subnutrição	Sec. de Saúde, Sec. de Bem Estar, Sec. de Educação, Prefeito, Governador

Podemos considerar os dois primeiros dentro, ou parcialmente dentro do espaço de governabilidade de A1 (chefe do Posto de Saúde), o terceiro e o quarto *nós* situam-se no espaço fora do problema, pois fazem parte da cadeia causal de vários problemas.

O último, inclusive, é um problema bem complexo que envolve em sua explicação processos sócio-econômicos mais amplos, como baixo nível de renda, desemprego, políticas sociais excludentes etc. Enfrentá-lo apenas no espaço singular do nível local pode significar a princípio ações paliativas. É necessário envolver o maior número de atores possível buscando uma intervenção mais integrada com outros âmbitos e setores e demandar dos níveis governamentais políticas específicas em diferentes áreas.

Cabe destacar que quando o nó crítico selecionado está dentro do espaço de governabilidade do ator, é mais fácil enfrentá-lo, pois este controla os principais recursos dos quais dependem sua solução. Mas pode ocorrer que uma causa seja um nó crítico, isto é, de seu enfrentamento depende a modificação dos descritores do problema, mas a intervenção direta não está ao alcance do ator-eixo. Alguns autores que adaptam o PES para o nível local optam por selecionar somente os nós críticos dentro do espaço de governabilidade do ator, na linha mais simplificada de métodos como o ZOPP, por exemplo. Contudo, consideramos que um ponto altamente positivo na proposta do PES é a busca e construção de soluções criativas que envolvem a negociação com outros atores que controlem variáveis importantes na situação problemática. Portanto, se a causa tem um alto impacto sobre o problema, se existe oportunidade política de atuação e é possível intervir sobre ela, mesmo que esteja fora do espaço de governabilidade do ator, vale a pena selecioná-la. A intervenção sobre este nó poderá situar-se em um plano de demandas e dependerá da capacidade de negociação, da criatividade do ator(es) interessado(s).

– O momento normativo: as propostas de ação em diferentes cenários

Este é o momento de desenhar o plano de intervenção, ou seja, de definir a situação objetivo ou situação futura desejada e as operações/ações concretas que visam resultados, tomando como referência os nós críticos selecionados.

A situação-objetivo é portanto a nova situação a ser atingida (com os problemas modificados positivamente) através do Plano por Operações. Pode ser desenhada transformando-se os descritores do problema em novos indicadores desejados, os indicadores de resultado. Cada descritor deverá ser transformado num resultado esperado, como decorrência das prováveis intervenções sobre o problema. Assim teremos um VDR (vetor de descrição de resultados) correspondente aos resultados finais a serem atingidos pelo plano como um todo e os resultados intermediários ao vetor de descrição dos nós-críticos modificados a serem alcançados através de cada operação/ações. Às vezes, é necessário complementá-la com um texto.

Vejamos a situação-objetivo no caso de Angra dos Reis:

SITUAÇÃO OBJETIVO

VDP	VDR
D1 - 30% das internações avaliadas desnecessárias	R1 - 10% das internações avaliadas como desnecessárias
D2 - 45% dos prontuários não atualizam ou não cumprem prescrições	R2 - 100% dos prontuários com prescrição atualizada e cumprida
D3 - taxa de infecção hospitalar estimada acima de 20%	R3 - taxa de infecção hospitalar < 5%
D4 - 60% dos casos de tétano neonatal do estado ocorreram na Santa Casa	R4 - ausência de casos de tétano neonatal
D5 - casos de septicemia por interrupção de medicação	R5 - ausência de casos de septicemia por interrupção de medicação

VDP= Vetor de Descrição do Problema
VDR= Vetor de Definição de Resultados

D= Descritor
R= Resultado

As operações constituem meios de intervenção ou conjuntos de ações que empregam vários tipos de recursos: organizativos, políticos, econômicos, cognitivos etc., que geram produtos e resultados. Os produtos podem referir-se a bens e serviços produzidos, a fatos políticos, a conhecimentos gerados ou transferidos, a normas, leis ou regulações criadas, a organizações, sistemas, obras realizadas etc. Geralmente, em cada operação predomina um tipo de produto. Os resultados correspondem ao impacto produzido sobre os descritores do problema. Por exemplo, o *produto* de uma *operação* “campanha de vacinação contra o sarampo” deve ser “x crianças vacinadas” e deve gerar o *resultado*: “aumento da imunidade” medido através da diminuição do número de casos da doença. É importante buscar indicadores (quantitativos e/ou qualitativos) como forma de medir os resultados para que não se fique em hipóteses ou divagações. As operações constituem-se em compromissos de ação.

Para cada nó-crítico deverão ser elaboradas uma ou mais *operações* que correspondem às propostas de intervenção sobre o mesmo. As operações deverão ser enunciadas de forma sintética e deverão expressar uma proposta de intervenção, através de verbos que expressem ações concretas. Por exemplo, *sensibilizar* não indica uma ação concreta mas o resultado de uma ação anterior como “realizar campanha educativa”.

Cada operação será então desagregada (detalhada) em *ações*, que expressem com maior precisão o seu conteúdo. Para elaborar as ações o grupo deverá tomar como referência os descritores do nó-crítico.

Cada operação desagregada em ações deve ter seus produtos e resultados determinados, os responsáveis pelas ações, os recursos predominantes empregados e o tempo de realização definidos, o que pode ser feito já considerando-se o contexto ou cenário do plano, pois é importante observar que a situação desejada não se configura somente

a partir das ações do ator em pauta mas de inúmeras condições que podem ser consideradas, através de uma análise de tendências e a partir da ação de outros atores. Por isso, decidimos conservar em nossa proposta para o nível local, a análise de cenários, ainda que de maneira simplificada.

Os cenários correspondem às possibilidades futuras de conformação do contexto que envolve o Plano. Para a construção dos cenários deve-se:

- 1- Enumerar as variáveis simples importantes para o problema em pauta, isto é, aquelas cujo comportamento poderá interferir negativa ou positivamente na realização das operações e ações do plano. Essas variáveis encontram-se *fora do controle* do ator principal e podem ser de caráter econômico, político, cultural etc., de acordo com os diferentes aspectos da realidade à que se referam.
- 2- Explorar o comportamento futuro de cada variável enumerada, considerando as três possibilidades: otimista, central e pessimista.

Por exemplo, para um projeto que necessite aprovação da prefeitura para habitações populares:

VARIÁVEL SIMPLES: ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Qual a possibilidade mais otimista que pode ser esperada para a variável política acima?

→ É eleito o candidato do Partido X, que apóia projetos desse tipo.

Qual o pior cenário a ser esperado?

→ Elege-se o candidato cujo interesse em projetos sociais é mínimo.

Qual a possibilidade central a ser esperada?

→ Elege-se um candidato que possa tornar-se sensível a determinadas demandas.

É importante lembrar que uma única variável não conforma um cenário, mas a combinação de diversas variáveis relevantes que se influenciam mutuamente. Por exemplo, no caso acima um cenário determinado por uma variável econômica, de maior ou menor recessão com certeza terá influência sobre os resultados do plano de habitação popular.

- 3- Combinar as diferentes possibilidades de comportamento das variáveis e construir três cenários possíveis que poderão constituir o contexto do plano.
- 4- Identificar o cenário mais provável de realização do plano.

A situação objetivo deve ser repensada à luz do cenário mais provável para o plano. Cada descritor deverá ser transformado num resultado esperado, como decorrência das prováveis intervenções sobre o problema.

Por fim, deve-se analisar as possibilidades de realização das operações/ações e redefinir a Situação Objetivo (somente o VDR) para os demais cenários.

Tomando como referência o cenário mais provável, é necessário definir os recursos,

produtos e resultados esperados para as ações elaboradas anteriormente. Deve-se ainda identificar os responsáveis pelas operações/ações e o tempo necessário à sua realização.

Os recursos deverão ser definidos de forma bem específica, por exemplo:

- ➔ recursos políticos: decisão sobre realização de convênio de cooperação técnica;
- ➔ recursos econômicos: 3 microcomputadores 486 com valor monetário estimado;
- ➔ recursos cognitivos: conhecimento sobre montagem e manutenção de sistemas em rede.

Os produtos, como já afirmado, correspondem aos efeitos imediatos esperados para cada operação e ação. Expressam bens e serviços produzidos, devendo ser bem precisos e de preferência quantificados.

Os resultados correspondem aos efeitos finalísticos das ações (impacto) na situação analisada, esperados como consequência dos produtos alcançados.

Uma observação se faz necessária: os produtos e resultados são categorias relativas, isto é, são definidas em uma determinada **situação**, com base na análise de um **determinado problema** e na perspectiva de um dado ator. Espera-se que os resultados das ações sejam relacionados com os descritores do problema.

Devido à complexidade e ao tempo que se leva na aplicação da técnica de “cenários alternativos” pode-se optar pela seleção de variantes simples e pela combinação das mesmas na caracterização de um único cenário - o mais provável - para o qual serão pensadas opções dentro do plano de ação.

Contudo, é necessária a contínua revisão destas variantes no sentido de confrontar o comportamento previsto com o real para que quando houver desajustes se possa refazer o cenário e remodelar o plano. Esse procedimento se faz necessário concretamente no momento da implementação do plano, ou seja, no momento tático-operacional.

Sugerimos que esse seja o procedimento normal, a não ser em casos específicos, onde seja impossível ou muito difícil imaginar o cenário mais provável, havendo necessidade de preparar um plano com antecedência para duas ou mais possibilidades de cenário.

Nesse caso deve-se estabelecer:

- a) a dependência das operações em relação às principais variantes simples que constituem o contexto do plano; aquelas operações menos sensíveis aos cenários não precisam ser redesenhadas;
- b) o comportamento mais provável das variante críticas;
- c) o programa direcional ou plano de ação para esse cenário.

Podem ainda ser consideradas as **surpresas** ou eventos que teriam baixa probabilidade de acontecer, porém com um forte impacto sobre o plano. Com relação às surpresas

de alta probabilidade (numa escala deslocada, é claro) e alto impacto deve-se analisar a possibilidade de construir planos de contingência, levando-se em conta custos e oportunidades.

Finalmente, quando o plano é exigente em recursos financeiros, às vezes, devido às exigências com relação à apresentação da proposta orçamentária, é necessário (principalmente num plano de demandas) contemplá-la em separado, destacando aquelas ações que dependem desses recursos.

As intervenções sobre os problemas que estão sob a governabilidade do ator principal fazem parte do plano de intervenção direta, o *plano de ação*. As operações sobre problemas que fogem ao controle do ator e estão fora do seu espaço de governabilidade devem constituir um *plano de demandas*.

– O momento estratégico: construindo a viabilidade do plano

Nesse momento é realizada a análise de viabilidade do plano nas suas várias dimensões: política, econômica, cognitiva, organizativa. No momento anterior já é feita uma pré-análise de viabilidade mas agora é necessário um cálculo mais profundo através da simulação. Cabe lembrar a importância de uma análise de viabilidade bem feita em situações em que o ator não controla todos os recursos necessários para a realização do plano.

Caso a análise de viabilidade resulte negativa, indicando operações não viáveis é necessário pensar na construção de *estratégias* que possam torná-las viáveis. A estratégia é necessária tanto para as operações que exigem *cooperação* com outros atores como para as de *oposição e confronto* e a escolha da melhor estratégia depende do tipo das operações e da relação de forças, ou seja, dos recursos que cada ator pode mobilizar a seu favor.

A análise de viabilidade parte de dois níveis:

- a) da análise da motivação dos atores frente às operações do plano, o que significa registrar o interesse que os atores têm em relação àquelas e o valor que lhes atribuem. O interesse é marcado com os sinais: a favor (+); contra (–) e indiferente (0) e o valor pode ser Alto (A), Médio (M) ou Baixo (B). É importante registrar o valor porque um ator contrário a um projeto, cujo valor para ele é alto, estará muito mais disposto a mobilizar recursos para que o mesmo não se realize do que se o valorizasse pouco. Assim também, com relação ao apoio de atores aliados, o valor também pode indicar o quanto estão dispostos a investir, a cooperar.
- b) da análise do grau de controle dos recursos necessários à implementação das operações e ações por parte do conjunto de atores que as apóiam e do bloco que as rejeitam. Essa análise é aplicada às operações de conflito, identificadas através do sinal (–). Basta que haja um único sinal negativo, ou seja, um único ator contrário, mas que controle algum recurso crítico, para que a operação seja considerada de conflito.

As operações de consenso podem mais facilmente ser viabilizadas. Em relação às operações de conflito, a definição de sua viabilidade fica em suspenso e vai depender da análise da relação de forças, ou seja, da força política de quem as apoia *versus* a força de quem se coloca contrário à sua realização e das estratégias desenvolvidas.

O estudo da correlação de forças pode ser feito a partir do modelo do PES que propõe comparar o grau de controle dos recursos de poder envolvidos especificamente em cada uma das operações, fazendo a distinção entre recursos de decisão e recursos de materialização. É importante esta diferenciação porque o nível de decisão de uma operação exige determinados tipos e recursos, ao passo que o nível de operacionalização ou funcionamento da proposta pode exigir recursos diversos. No nível de decisão, geralmente o recurso envolvido é o político, a capacidade de decisão para aprovação de um projeto. É importante observar que, para Matus, o poder não é um conceito abstrato. É um recurso multidimensional, pois refere-se à capacidade de ação em geral e situacional. Um mesmo ator pode ter poder numa situação ou com relação a uma operação especificamente e não ter nenhum ou pouco em outras. É dinâmico e portanto, a análise de poder não pode cristalizar-se pois os atores acumulam ou desacumulam poder e é necessário acompanhar as mudanças. Matus chama essa fase de análise do Vetor Peso.

Nessa fase é necessário distinguir os recursos relevantes para cada operação (somente esses recursos entrarão na análise) e distribuí-los proporcionalmente entre o conjunto dos atores que apoiam e os que rejeitam as operações numa escala de 0 a 100%. Os recursos podem ser os mais diversos e recebem um código como por exemplo **x1**, **x2**, **x3** etc., sendo que **x1** pode significar o controle dos recursos financeiros de uma secretaria municipal de saúde, **x2** pode ser o controle dos votos da maioria na câmara de vereadores dos quais depende a decisão política sobre alguma operação, **x3** o controle da capacidade instalada para atendimento em saúde (leitos, enfermarias etc.).

O resultado dessa análise permite distinguir as operações de conflito viáveis das não viáveis. Com relação às não viáveis é necessária a construção de estratégias, especialmente se tais operações têm um papel fundamental na viabilização do plano como um todo.

Vejamos quais seriam os possíveis meios estratégicos. O PES nos aponta cinco possibilidades.

- 1) A utilização de estratégias específicas que podem ser classificadas, segundo Matus (1994b), em:
 - a) *Imposição* → corresponde ao uso da autoridade em relação ao outro ator; pode ser utilizada quando o ator eixo encontra-se em situação hierárquica superior ao ator contrário.
 - b) *Persuasão* → compreende uma ação de convencimento, de sedução em relação ao outro ator na busca de seu apoio e adesão, sem que para isto o ator eixo tenha que fazer qualquer concessão em relação ao seu projeto.
 - c) *Negociação cooperativa* → implica na negociação onde existem **interesses**

- distintos**, quando ambos os lados deverão estar predispostos a fazer concessões, sendo que o resultado deverá trazer ganhos positivos para os participantes
- d) *Negociação conflitiva* → implica na negociação onde existem **interesses opostos** e o resultado sempre trará perda para um ator e ganho para outro.
 - e) *Confrontação* → corresponde à medição de força entre os atores envolvidos (votação, por ex.).
- 2) A utilização das operações de consenso como “coringas”, em qualquer momento da trajetória do plano, de forma inteligente, visando acumulação de forças.
 - 3) A construção de operações tático-processuais (K) que não fazem parte do plano propriamente dito mas cumprem o objetivo de construir a viabilidade das operações principais. Podem ser de vários tipos dependendo do efeito que produzem, como por exemplo, surpresa, distração, esclarecimento, intimidação e mobilização.
 - 4) A elaboração da operações em forma de módulos que se adaptem às mudanças do plano e do cenário, modificando-se determinados aspectos para atingir os objetivos previstos.
 - 5) A trajetória ou ordenação temporal das operações. A melhor trajetória é a que respeita a precedência de determinadas operações e permite uma acumulação progressiva de poder que ajude na viabilização do plano.

As estratégias devem ser voltadas para os atores contrários à ação ou para aqueles indiferentes, visando a busca de apoio. Pode ser empregado mais de um tipo de estratégia, como por exemplo, a de autoridade conjugada com uma estratégia de persuasão. Sempre que possível, segundo Matus, é preferível evitar a confrontação direta e o conflito aberto pelo alto desgaste que pode significar. Melhor é investir em estratégias de negociação e cooperação na busca de maior apoio e legitimação para os projetos.

A construção de um encadeamento lógico e estratégico das ações corresponde à montagem da trajetória estratégica, o que permite ao ator eixo acumular poder ou evitar o desgaste político, facilitando o desenvolvimento de cada ação do plano. De forma prática, a trajetória busca combinar da melhor maneira possível, num dado horizonte temporal, operações consensuais e operações conflitivas de modo que as operações consensuais possam abrir caminho para as outras. É necessário definir um período de tempo para a realização do plano.

A trajetória poderá ser elaborada graficamente, utilizando-se apenas os símbolos que representam as operações interligadas por setas, onde “T” significa um período de tempo, no caso, de seis meses; OP= operação 1, 2 etc. e “a” refere-se às ações.

T1 6m	T2 6m	T3 6m	T4 6m
OP1a7 →	OP1a1 →	OP1a3	OP2a3
OP3a2-5	OP1a7	OP4a1	OP1a5

As estratégias utilizadas em relação aos atores podem mudar ao longo do tempo, o

que deve ser observado, atualizando-se a informação. Da mesma forma, a trajetória pode ser alterada.

– O momento tático-operacional: a gestão do plano

Elaborado o plano (flexível e adaptável à conjuntura), feita a análise de viabilidade, chega-se ao momento da ação, da implementação do plano. Lembremos que, na visão do PES, planejamento e gestão são inseparáveis, o plano não é o desenho no papel, mas um compromisso de ação que visa resultados, impacto nos problemas selecionados, que se traduzem em novas situações mais favoráveis do que a situação inicial.

Para acompanhar a realização do plano de maneira a produzir impactos reais, são necessárias formas adequadas de gerenciamento e monitoramento.

Consideramos que os três principais sistemas que Matus apresenta ao discutir a Teoria das Macroorganizações e que conformam o “triângulo de ferro” são também fundamentais para o nível local (Artmann, 1993).

- 1) A Agenda do Dirigente: em nível local o “dirigente” pode ser uma equipe de trabalho responsável pelo plano. Ela deve se preocupar com os problemas e questões *importantes* e delegar os demais. Não devemos esquecer que estamos tratando de planejamento *estratégico*, portanto o plano é *seletivo*, trata das questões estratégicas, sendo que todas as demais devem fazer parte da programação de atividades que é *extensiva*. As questões estratégicas e as questões de rotina devem ser tratadas de forma diferenciada. Se todos se preocupam com tudo com a mesma intensidade, no mínimo, não se alcançam soluções criativas. Essa questão é fundamental, pois é muito comum os dirigentes gastarem praticamente todo o tempo com urgências/emergências e negligenciarem o que é importante e estratégico. As questões urgentes sempre parecem importantes pela premência do tempo, mas, sem a concentração da atenção e do tempo nos problemas estratégicos, não é possível alcançar a situação objetivo.
- 2) Sistema de Petição de Prestação de Contas: em cada instituição local, em cada departamento, até no nível mais descentralizado deve imperar o hábito - como rotina formal - de pedir e prestar contas sobre cada atividade. Deve-se prestar contas regularmente do andamento das operações que compõem o plano. Para que a prestação de contas se efetive realmente, deve haver alguém que tenha a função de solicitar e pessoas concretamente responsáveis pelas operações e cada uma das ações do plano. Por isso a ênfase no momento normativo do desenho das operações na responsabilização pessoal pelas atividades.
- 3) Sistema de Gerência por Operações: deve constituir-se em um sistema recursivo, até os níveis mais operacionais (ações, subações) guiado pelo critério de eficácia, ou seja, como as operações e ações realizadas afetam o VDP dos problemas. Sem esta responsabilização, torna-se impossível a avaliação do grau de realização do plano e das necessidades de adaptação ou possível revisão mediante mudanças na situação.

Ao lado desses, é fundamental o *Sistema de Monitoramento ou Acompanhamento e Avaliação do Plano*, o qual vai suprir as demandas de informação dos outros sistemas acima e permitir avaliar o desenvolvimento do plano tanto em relação aos seus resultados finais quanto aos seus processos intermediários.

Vale ressaltar que a informação, apoiada nos diversos sistemas de informações disponíveis não é importante apenas no momento tático-operacional mas em todo o processo de planejamento. A partir do momento explicativo, a informação apóia a seleção dos problemas estratégicos; no momento normativo fornece os parâmetros e normas para questões de saúde, por exemplo e no estratégico informa sobre a viabilidade econômica, organizativa, cognitiva etc. Pode funcionar como um recurso de conhecimento a ser utilizado estrategicamente.

Um princípio muito importante defendido por Matus e que deve necessariamente ser observado é o da *redução da variedade de informações*, ou seja, a necessidade de trabalhar com *informação seletiva* de forma inteligente para que o ator não se perca em milhares de dados inúteis. Isso vale tanto para sistemas informatizados que já se baseiam nesse princípio - como para a informação trabalhada em nível “manual”.

As variáveis a serem monitoradas, segundo o PES, são:

- os descritores do problema;
- os descritores dos nós-críticos;
- a implementação das operações considerando recursos e produtos e o tempo;
- os processos relacionados à aprovação e implementação das operações como aprovação de ações, alocações de recursos, designação de responsabilidades etc.;
- o comportamento das variantes (cenários) e a possibilidade de surpresas;
- a evolução estratégica do plano através de verificação dos resultados das estratégias implementadas e a necessidade de modificações.

Apresentamos uma matriz como exemplo de monitoramento geral de um plano mas recomendamos que quando necessário, sejam desenhados formatos específicos para acompanhamento de variáveis estratégicas e para a prestação de contas.

MATRIZ INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO

Nome do indicador	Cálculo	Valor Encontrado	Meta	Data/Período de Avaliação	Fonte de Verificação
% de notificações compulsórias incorretas	nº de not. incorretas / nº total de not.				Relatórios de supervisão da Vig. em Saúde
Tempo entre o diagnóstico e a notificação	tempo real <i>versus</i> tempo ideal				
% de profissionais capacitados	nº de egressos capacitados / nº de egr.planej.				

Obs: os indicadores só podem servir para avaliar o plano quando considerados num contexto concreto e dentro de um horizonte temporal definido.

A matriz “Série Comparada” exige uma análise específica de cada descritor a partir da prestação de contas sistemática que permita a construção de uma série comparada. Essa lógica deve ser aplicada à análise do desenvolvimento das operações.

Série Comparada

Fonte de informação	Data Prestação	Indicador (Situação do Descritor)	Tendência		
			↓	=	↑
				X	
					X
					X

↓ Piora = Igual ↑ Melhora

Nem sempre é possível trabalhar com sistemas informatizados e sofisticados. Devido ao alto custo na produção, distribuição e utilização de informações, muitas localidades do país ainda estão muito longe do acesso a esse tipo de sistemas. Contudo, sempre é necessário trabalhar com informações e a melhoria da qualidade dessas informações deve ser vista de forma prioritária em qualquer realidade. Na ausência do acesso a tecnologias mais avançadas, deve-se trabalhar a informação através de processos mais artesanais e buscar a produção principalmente daquelas necessárias ao acompanhamento do plano.

VI- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa realidade fragmentada e permeada por questões complexas, onde os problemas sociais se multiplicam, exigindo o posicionamento dos diferentes atores, inclusive da comunidade organizada no exercício de sua cidadania na busca de soluções mais integrais, torna-se necessário um enfoque de planejamento abrangente e participativo que possa dar conta dessa complexidade e que favoreça a articulação dos distintos setores no enfrentamento dos problemas.

Iniciativas como os Projetos Multissetoriais Integrados, do BNDES, entre outras, que ampliam a perspectiva com relação à abordagem das questões sociais representam um desafio e precisam ser apoiadas com metodologias e técnicas adequadas.

Procuramos ao longo do texto argumentar a favor de uma visão ampla e descentralizada da realidade problemática. Consideramos o PES como um enfoque capaz de proporcionar os instrumentos de análise dos problemas bem como ferramentas operacionais para o enfrentamento dos mesmos e destacamos as questões, a seguir.

A explicação situacional proporciona uma metodologia de análise da realidade que equivale a um enfoque multidisciplinar e que aponta para a necessidade de captar a problemática social como resultante de um entrelaçamento de setores e que não

pode ser reduzida a um processo de departamentalização analítica.

A técnica de análise de cenários e o desenho modular e flexível do plano favorecem uma adaptação frente às mudanças conjunturais. A análise e construção de viabilidade proposta pelo enfoque permite a identificação de recursos críticos e dos atores potencialmente envolvidos no plano de ação, os quais não se restringem necessariamente a órgãos governamentais, ampliando-se o foco de intervenção. Diante da baixa governabilidade do ator principal, o PES não propõe o abandono do plano. Uma das possibilidades de ampliação da governabilidade sobre o plano é a busca de adesões, considerando tanto atores vinculados a órgãos de governo, como atores da sociedade civil, desde que relevantes para a situação problemática em pauta. Portanto, em situações aonde o controle das variáveis relevantes está distribuído entre vários atores, a capacidade de negociação e a ampliação dos processos comunicativos torna-se essencial.

Articulada à questão acima está a necessidade, portanto, de transitar entre a linguagem especializada e a linguagem comum, traduzir categorias e conceitos teóricos de maneira acessível, bem como tratar e interpretar com um certo rigor as questões trazidas pelos diferentes grupos/atores que participam do processo de planejamento. Observamos, ainda, que o PES, sendo um enfoque flexível, permite a utilização de outras técnicas ou enfoques que complementem a análise dos problemas bem como facilitem a construção de propostas participativas e a busca de adesão ao plano de ação.

Outra questão importante relaciona-se à dinamicidade da realidade e à conseqüente necessidade de não cristalizar a análise e as propostas de ação. A permanente avaliação dos impactos através de indicadores desenhados especificamente para acompanhar e monitorar o plano possibilita a sua atualização e correção para que não se desvie da situação objetivo.

Por último, reafirmamos que o maior ou menor sucesso do plano depende, além de variáveis não controláveis do cenário, da definição clara de responsabilidades, de mecanismos e dispositivos de prestação regular e sistemática de contas, da competência comunicativa e da flexibilidade frente às mudanças.

VII– BIBLIOGRAFIA

- Artmann, E., 1993. *O Planejamento Estratégico Situacional: A Trilogia Matusiana e uma Proposta para o Nível Local de Saúde (Uma Abordagem Comunicativa)*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.
- Artmann, E., Azevedo, C.S. & Sá, M.C., 1997. *Possibilidades de aplicação do enfoque estratégico de planejamento no nível local de saúde: análise comparada de duas experiências*. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública, 13(4):723-740, out-dez, 1997.

- Gadamer, 1975. Truth and Method apud Matus, C., 1987.
- Matus, C., 1982. Política y Plan. Caracas: Iveplan.
- Matus, C., 1987. *Adiós Sr. Presidente*. Caracas: Pomaire Ensayos.
- Matus, C., 1993. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA.
- Matus, C., 1994^a. *El PES en la Practica*. Caracas: Fundación ALTADIR. (mimeo)
- Matus, C., 1994^b. *Guia de Análisis Teórico*. Curso de Governo e Planificação. Caracas: Fundación Altadir.
- Ortega y Gasset, 1936. História como Sistema apud Matus, C. 1987.
- Rivera, F.J.U. & Artmann, E., 1993. *Esquema Operativo do Planejamento Estratégico para o Nível Local*. Revista do DAPS/ENSP.
- Sá, M.C. & Artmann, E., 1994. O Planejamento estratégico em saúde: desafios e perspectivas para o nível local. In: *Planejamento e Programação Local da Vigilância da Saúde no Distrito Sanitário* (Mendes, E.V.,org.), pp19-44, Brasília: OPAS.

OFICINA SOCIAL

Centro de Tecnologia,
Trabalho e Cidadania

Mantenedoras do Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania – Oficina Social



Apoio



Comitê de Entidades Públicas
no Combate à Fome e Pela Vida
COEP