

Seis estudos sobre desenvolvimento local com cidadania

Fernando G. Tenório

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), executado na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV), propõe que os estudos sobre gestão organizacional, assim como aqueles voltados para o desenvolvimento regional, sejam dirigidos a partir da perspectiva de processos em que a ação gerencial se desenvolva por intermédio da interação negociada entre os atores sociais, sejam organizações públicas, privadas, públicas não-governamentais ou de movimentos da sociedade civil.

Dessa forma o PEGS aparece como um programa dedicado à produção de estudos e à divulgação de experiências em gestão social que promovam a criação de espaços públicos nos quais a cidadania manifeste e implemente os seus desejos de bem-estar social. Entende-se por gestão social os processos em que a ação gerencial se desenvolve por meio da interação negociada entre os atores sociais, perdendo o caráter tecno-burocrático em função da relação direta entre gestão e participação, o que possibilita utilizar esquemas organizacionais diferenciados e múltiplos.

Indo ao encontro das discussões e ações desenvolvidas no âmbito do referido Programa, este artigo resume os resultados de um projeto de pesquisa que pretendeu analisar de que forma práticas de gestão municipal contribuem para o desenvolvimento local e o fortalecimento da cidadania. Para tanto o estudo procurou observar em seis regiões do Brasil, qual a importância da participação cidadã, seja de forma individual ou através de organizações da sociedade civil, no desenvolvimento de suas comunidades.

Para a realização da pesquisa, o PEGS contou com as seguintes parcerias: *Programa Gestão Pública e Cidadania* (PGPC), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), da Fundação Getulio Vargas; do *Curso de Mestrado em Desenvolvimento* da Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); O apoio financeiro foi dado pelo PROPESQUISA da EBAPE/FGV; The William and Flora Hewlett Foundation em convênio com a PGPC/EAESP/FGV; bolsa de estágio pós-doutoral da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Educação e recursos financeiros da Fundação de Apoio a Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) em convênio com a UNIJUÍ.

Diversas parcerias acadêmicas também foram constituídas no apoio a divulgação dos resultados da pesquisa: *Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais* do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da FGV; *Programa de Desenvolvimento e Gestão Social* da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA); Faculdade de Administração de Garanhuns (PE); *Programa de Pós-Graduação em Administração* da Universidade Federal de Lavras (MG).

Os estudos realizados nos estados do Maranhão, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, contribuíram para as seguintes dissertações de mestrado (pela ordem de defesa): Valdeir Martins de Faria, ex-aluno do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAPE – *Desenvolvimento local, cidadania e redes sociais: um estudo em Minas Gerais*; Carlos Frederico Bom Kramer, ex-aluno do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAPE – *Desenvolvimento local, cidadania e arranjo produtivo local: um estudo no Estado do Rio de Janeiro*; Marília de Sant’Anna Faria, ex-aluna do Curso de Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais do CPDOC – *O Conselho Municipal de desenvolvimento Sustentável e a gestão de recursos hídricos: um estudo na Bacia do Itabapoana*; João Conrado de Amorim Carvalho, ex-aluno do Curso de Mestrado em Administração de Empresas da

EBAPE – *Desenvolvimento sustentável e turismo: o caso Lençóis Maranhenses*; Andréa Zamin Saad, ex-aluna do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUÍ – *Ações de fomento à cidadania e implicações no desenvolvimento local*.¹

Cabe destacar que o presente trabalho não pretende ser um manual de boas práticas em gestão do desenvolvimento local com participação cidadã. O objetivo é tão somente reproduzir uma experiência didática que contemplou dois grandes momentos: a) discussão do referencial teórico e metodológico de uma pesquisa; b) elaboração por mestrandos e doutorandos, de suas respectivas dissertações e teses. Portanto, o resultado desta pesquisa procurou constituir aquilo que é desejável no processo ensino-aprendizagem, a relação teoria-prática. Espera-se que o conteúdo aqui apresentado possa, de algum modo, contribuir não só para complementar outras experiências pedagógicas, mas servir de referência àquelas propostas que procuram promover o desenvolvimento local de forma mais democrática.

2. DESENVOLVIMENTO LOCAL COM CIDADANIA

Pensar o desenvolvimento local² requer o envolvimento de diversas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica. Implica considerar os diferentes aspectos de inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade. Nesse sentido importa, necessariamente, uma profunda transformação das relações sociais – não apenas dos processos gerenciais e técnicos de produção – incluindo também a preservação ambiental, já que a incorporação dessa dimensão às estratégias, programas e projetos de desenvolvimento tem como objetivo assegurar melhores condições materiais e a sustentabilidade do território, segundo as suas condições e vocações.

Os processos de desenvolvimento local implicam esforços articulados de atores estatais e da sociedade³, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflito. Portanto, a lógica do desenvolvimento local necessita do surgimento e fortalecimento de atores inscritos em seus territórios e com capacidade de iniciativa e propostas sócio-econômicas que promovam as potencialidades locais, apostando em uma melhora integral da qualidade de vida da população (MARSIGLIA, 1996:75).

Com relação à iniciativa local, o seu desenvolvimento supõe processos de engajamento de atores capazes de iniciativa. A experiência de novas fontes de energia, a renovação de atividades tradicionais, a introdução de novas tecnologias, a abertura de canais de comercialização, a revitalização da agricultura familiar, pequena empresa e do artesanato, a exploração sustentável dos recursos, a ampliação dos sistemas de crédito e outras alternativas supõem uma dose muito importante de mobilização do conjunto dos atores locais, inclusive em áreas de serviços essenciais como saneamento, água e luz.

Os atores locais, por sua vez, são todos aqueles agentes que, no campo político, econômico, social e cultural são portadores e fomentadores das potencialidades locais. Para isso, o ator deve formar parte da sociedade e reconhecer-se em sua história e em seu sistema de normas e valores. Ator que forma parte de uma história e é também portador de alternativas (AROCENA, 1988:14).

As ações locais de desenvolvimento não podem ocorrer como monopólio do poder público. Este deve funcionar como um articulador e facilitador de ações, que só terão eficácia quando representativas de um projeto de desenvolvimento apropriado pela sociedade, no qual o poder público seja apenas um dos agentes envolvidos. É importante trabalhar também com a cultura local para afirmar direitos. Qualquer

¹ Esta dissertação foi orientada pelo Professor Dieter Rugard Siedenberg do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUÍ.

² Local aqui será identificado como aquele espaço territorial delimitado em sub-regiões, municípios ou cidades.

³ A expressão sociedade em relação ao Estado, compreenderá a sociedade civil e o mercado.

ação local de desenvolvimento deve ser organizada de maneira a garantir a afirmação de direitos iguais para todos os grupos da sociedade. Onde a cidadania não é um conceito absorvido e vivenciado pela maioria da população, se exige uma grande preocupação com a criação de uma cultura política democrática (DOWBOR, 1996:43).

Isto implica diferentes padrões nas relações sociais dentro das organizações e um perfil de liderança distinto, caracterizado pelo envolvimento e a participação das pessoas nos diversos programas e projetos. Um objetivo central desses líderes será a consecução de uma participação efetiva dos diferentes grupos de interesse e comunidades nas decisões. Isto requer uma contextualização cultural do processo decisório de maneira que, além da abertura para a participação democrática dos diversos atores, esse processo possibilite um fluxo de informações em todos os sentidos, permitindo que os diferentes setores recebam informações e participem da elaboração dos planos de ação a serem implementados (RATTNER, 1992).

Portanto, objetivando alcançar o desenvolvimento local, esta pesquisa baseou-se na idéia de que os problemas sócio-econômicos não podem ser mais resolvidos pela ação independente do Estado. Isso tem levado a repensar o papel da gestão pública. A terminologia contemporânea reflete essas mudanças e começa a conotar conceitos como governança⁴, que enfatiza o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, implementação e avaliação dos resultados. A aproximação da governança com a democracia traz alguns problemas de legitimidade ou pluralismo e enfatiza a necessidade de gerenciar o setor público de modo transparente, participativo, criativo e responsável.

A operacionalização da governança democrática combina a ação interorganizacional – reconhecida como um componente integral da implementação de várias políticas – com um conjunto amplo de relações. Essas relações podem ser estabelecidas entre governos, empresas, ONGs, associações comunitárias etc. A realidade administrativa não pode considerar os atores envolvidos numa política pública apenas individualmente ou seqüencialmente, mas como um conjunto conectado e interdependente, governando assim, por meio da interação de diferentes agentes. Dessa forma, instala-se uma dinâmica horizontal-territorial para tratar problemas setoriais, que limitará os tradicionais mecanismos de relação vertical-centralista (AROCENA, 1989:54).

Portanto, observa-se a necessidade de buscar um modelo de gestão pública fundado em processo democrático, cooperativo e educativo, na medida que a população, conscientizada de seu papel político-deliberativo, possa influenciar em todos os níveis decisórios, desde o planejamento, passando pela execução até a avaliação, sendo solidários no empenho para a realização dos objetivos propostos. Assim, partindo desses supostos iniciais, o propósito da pesquisa foi verificar como ocorria a relação da sociedade com o poder público no processo do desenvolvimento local. Para tanto, e em linhas gerais, o método de trabalho adotado obedeceu aos seguintes parâmetros:

- leitura de referências bibliográficas que discutiam os conceitos de cidadania, desenvolvimento local e métodos para sua implementação;
- leitura de referências bibliográficas que identificavam os aspectos sócio-econômicos e histórico-culturais dos territórios estudados;
- leitura de referências bibliográficas de pesquisas implementadas sobre o tema do estudo;
- entrevistas semi-estruturadas com diferentes atores sociais nos municípios estudados;

⁴ Segundo Fischer (1996:19), “*governance* é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo”.

- análise das entrevistas (323 pessoas foram entrevistadas fato que significou, aproximadamente, a transcrição de 1.145 páginas) segundo o referencial teórico escolhido: desenvolvimento local com cidadania; e
- descrição dos casos estudados.

3. RESULTADOS

Nesta parte, serão apresentadas as análises do trabalho de campo envolvendo as cinco regiões pesquisadas no Brasil: Agreste Meridional do Estado de Pernambuco; Micro-Região de Lavras, sul do Estado de Minas Gerais; Centro-Norte Fluminense, no Estado do Rio de Janeiro; Região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro; Região do Médio Alto Uruguai, do Estado do Rio Grande do Sul; Lençóis Maranhenses no Estado do Maranhão.

No Agreste Meridional a ênfase foi verificar a participação da sociedade em processos voltados para o desenvolvimento local, que implica numa ação em que a sociedade e o poder público local desenvolvam processo dialógico, democrático e participativo. Assim, observações serão voltadas para verificar se, nessas seis cidades, há elementos da democracia deliberativa, que é entendido neste trabalho como um processo de inclusão da sociedade junto ao poder público na dinâmica de formulação de políticas públicas.

Na Micro-Região de Lavras, a análise de desenvolvimento local terá como base o conceito de *redes*, que no campo dos movimentos sociais correspondem por interações entre indivíduos representantes, grupos e informações como ONGs, sindicatos, cooperativas, associações etc. Na maioria das vezes, essas *redes* surgem como forma de mobilizar recursos e aumentar a força política nas negociações de interesses comuns. No campo Estado/políticas públicas, as *redes* surgem da interação entre órgãos do próprio Estado e/ou destes com organizações privadas e/ou movimentos sociais. Essas relações, sendo bem estabelecidas, formam uma *rede* local de discussão aproximando atores de governo e da sociedade, em torno das ações públicas, constituindo assim, espaços públicos de negociação e participação da cidadania na gestão local.

Na região Centro-Norte Fluminense, o processo de desenvolvimento local é analisado a partir do conceito de *Arranjos Produtivos Locais*, que na definição de Helena M. M. Lastres e José Eduardo Cassiolato “são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes”. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas e suas variadas formas de representação e associação, incluindo também outras instituições privadas e públicas para a formação e capacitação de recursos humanos; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento. Buscam também o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local.

Já na Região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro o estudo foi pautado pela análise do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) da bacia do rio Itabapoana. O objetivo da pesquisa foi analisar as condições institucionais locais que favorecem as formas de mobilização social e a participação dos conselheiros e a respectiva contribuição do CMDS para o desenvolvimento dos municípios. O CMDS constitui uma das instâncias do Sistema de Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana que envolve os estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro sendo, este último, o território analisado.

Na Região do Médio Alto Uruguai do Estado do Rio Grande do Sul, o desenvolvimento local foi analisado a partir da experiência deste Estado através dos *Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)*. Especificamente estudou-se o CODEMAU (Conselho Regional de Desenvolvimento do

Médio Alto Uruguai). O tema central da análise foi observar se as práticas do CODEMAU retratavam a promoção da cidadania na medida que esta participava, ou não, dos processos de desenvolvimento local e regional nos municípios estudados.

No caso dos Lençóis Maranhenses o intuito era estudar como se dava a operacionalização do *Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo no Estado do Maranhão ou Plano Maior* naquela região. O *Plano Maior* tem por objetivo orientar a implantação da atividade turística e assegurar as bases para o desenvolvimento sustentável, garantindo a preservação do patrimônio natural e cultural, a satisfação do turista, o retorno para os investidores e ganhos para a comunidade.

3.1 Agreste Meridional do estado de Pernambuco

Na análise das entrevistas, verificou-se, nos seis municípios (Angelim, Brejão, Palmeirina, Paratama, Saloá e São João), que a falta de participação popular não foi tão questionada (o que vai ao encontro dos depoimentos dos cidadãos entrevistados) e permanece a tendência de encarar a cidadania como algo que apenas deve partir do poder público. É importante ratificar que esta situação não pode ser atribuída exclusivamente à população, pois o poder público também possui sua responsabilidade, já que nada ou pouco faz para mudar esse cenário, limitando-se a convidar as pessoas a participarem em reuniões e, pelo que alguns cidadãos comentaram, esses convites nem sempre chegam a todos. A isto acresce o fato de haver alguns depoimentos que reclamam pela falta de envolvimento dos políticos nos espaços públicos. Além disso, deve-se reforçar que a política paternalista levada a cabo pelas prefeituras tem uma grande responsabilidade em toda essa situação.

Assim, mais do que convidar, o poder público deveria preocupar-se em fazer autênticas campanhas de conscientização, no sentido de convencer as pessoas da importância da sua participação para o futuro do município e, conseqüentemente, de cada um. E se isso não ocorre, ou porque o poder público não tem meios financeiros para promover essas campanhas e/ou não tem interesse político em ter cidadãos mais esclarecidos; ou ele próprio não tem consciência daquilo que está por detrás de uma comunidade cidadã.

Quanto à sociedade civil em si, esta parece saber organizar-se, o que é demonstrado não só pelos conselhos, mas também pelas associações comunitárias e sindicatos. Porém, não é por isso que a participação popular se efetiva em condições ideais, já que as pessoas só se mobilizam em torno de causas que lhes dizem diretamente respeito e, muitas vezes, nem sequer o fazem pelo fato do poder público estar desacreditado.

Neste ponto, observou-se que as pessoas participam mais nas reuniões municipais do que nas atividades das organizações da sociedade civil, não só porque as primeiras requerem menos disponibilidade, mas porque também tratam de temas que têm mais interesse direto. Daí a necessidade de demonstrar a importância que existe em se unirem em torno do bem da comunidade de uma forma mais ampla, principalmente em regiões como esta, onde as carências são muitas e os recursos do poder público são escassos.

Observou-se, portanto, que, de forma geral, o grande problema não parece ser a falta de oportunidade à participação popular, mas sim a falta de recursos que permitam dar à comunidade condições dignas de vida e o exercício de certos direitos sociais, como o direito ao emprego; aliando-se com uma cultura paternalista praticada pelo poder público, que faz com que as pessoas se tornem alheias à realidade, já que partem do princípio de que tudo é da responsabilidade das prefeituras e que a participação popular só deve ocorrer em situações pontuais, quando há interesse próprio. Se por um lado, o poder público procura promover a cidadania, com a implantação de programas governamentais e com os vários auxílios que a prefeitura vai prestando, por outro lado, esse mesmo poder público, de tão paternalista

que se torna, promove a existência de cidadãos dependentes, inertes, meramente reivindicativos à demandas individuais e até algo alheios à realidade que se desenvolve ao seu redor.

Com efeito, se o poder público se preocupa em inverter esta situação, ao tentar melhorar muitas das condições de vida da população, confunde cidadania com paternalismo, já que não estimula os cidadãos a andarem com suas próprias pernas. Daí ser essencial o fortalecimento de organizações da sociedade civil, no sentido de propiciar um maior envolvimento orgânico nas discussões acerca das políticas públicas, possibilitando, com isso, uma prática participativa mais politizada e menos dependente das ações do poder executivo municipal.

Nesse contexto, é necessário um esforço maior que a simples predisposição para participar; é preciso coragem e determinação para se conseguir provar a força que têm os cidadãos organizados. Assim, é preciso esclarecer melhor as pessoas acerca da realidade e daquilo que é necessário fazer, divulgar melhor os projetos sociais existentes e tornar as reuniões mais acessíveis. Talvez assim se consiga despertar o interesse da grande maioria da população para os problemas presentes no município e de sua importância para o desenvolvimento local.

No tocante aos elementos que indicam o crescimento produtivo, observa-se que os municípios de Palmeirina, Brejão, Paranatama e Saloá não têm muito clara a visão de desenvolvimento local. Não se verificou o investimento em políticas voltadas para a extensão rural – não há programas de capacitação, nem de investimento de infra-estrutura voltados para os produtores rurais. As parcerias ficam restritas aos repasses e aos programas dos governos Federal e Estadual, não se observando fóruns para a troca de experiências, consórcios entre municípios ou mesmo um maior incentivo na criação de cooperativas. Existem apenas as associações que atuam, somente, para viabilizar a formalização de pedidos de financiamento nas outras esferas de governo ou bancos, como o Banco do Nordeste. Percebe-se, assim, um capital social pouco desenvolvido, decorrendo na incapacidade dos produtores buscarem financiamentos de forma independente e coletiva, sem a intermediação do poder público municipal.

O município de São João se destacou dos demais por investir na promoção de políticas públicas que visavam gerar um modelo de desenvolvimento para o município, a partir de suas potencialidades. Já demarcou que a sua vocação está na produção de feijão e busca criar condições de infra-estrutura para viabilizar a atividade dos produtores, bem como um importante programa de capacitação dos mesmos. Além disso, investe em mecanismos para criar as condições de comercialização, por meio de um entreposto, evitando, assim, perda de receita em impostos. Um aspecto que propicia essa “vantagem comparativa” com os demais municípios estudados é o fato de haver constituída no município, formas associativas e organizações da sociedade civil com maior consciência de suas potencialidades, atuando de maneira mais politizada do que dependente. Isso ocorre tanto na prática das organizações dos pequenos agricultores de feijão, na busca por melhores condições de produção, quanto nas demais organizações da sociedade civil, que participam em diversos conselhos municipais.

No que se refere às questões ligadas tanto à flexibilidade produtiva quanto aos arranjos produtivos locais, verificou-se que na região pouco se tem avançado. Em relação à primeira, o processo de produção na região ainda não conta com a formação de sistemas onde haja agrupamentos ou aglomerados produtivos com transações entre os seus agentes e a presença de instituições de pesquisa e desenvolvimento, mesmo havendo, ainda de forma muito tímida, no município de São João. Entretanto, é uma ação isolada, sem a articulação com outros municípios da região.

Em relação a arranjos produtivos locais, não existe um aglomerado de atividades produtivas afins. Mesmo havendo uma vocação para o cultivo de feijão no município de São João – onde, segundo os entrevistados, o município é o primeiro produtor do Estado – a localidade ainda não pode ser considerada como um pólo produtor, bem como a articulação entre os produtores do município ainda não atingiu níveis de integração suficientes para caracterizar este processo. Dessa forma, torna-se

necessário construir arranjos institucionais – que envolvam poder público, produtores e comerciantes e a sociedade civil organizada – no sentido de construir propostas voltadas para o desenvolvimento desta localidade, seja por meio de conselho de desenvolvimento municipal ou regional ou de fóruns para o desenvolvimento local.

3.2 Sul do estado de Minas Gerais

O desenvolvimento local com cidadania é um desafio. Centrar essa discussão no território, onde todos os nós (atores) sejam, ou tenham condições de ser, protagonistas e onde as decisões tenham origem em processos de discussão (inter-relações), se torna mais difícil ainda. Neste sentido, a região analisada envolvendo os municípios de Ijací, Ingaí, Itumirim, Itutinga, Luminárias e Ribeirão Vermelho, apresenta boas perspectivas, porém há muito que se trabalhar para construir um tecido que proporcione condições para esse desenvolvimento sustentável e deliberativo.

Considerando os quatro campos de estudos analisados (interpessoal, movimentos sociais, Estado/políticas públicas e produção/circulação) nos quais as redes sociais podem surgir, percebe-se que em apenas um município (D) predominou o campo produção/circulação, em outro (C) movimentos sociais, e nos outros quatro municípios (A, B, E e F) a supremacia foi do campo Estado/políticas públicas. Em nenhum município o campo interpessoal foi destaque.

O que predomina entre as cidades analisadas é um domínio dos governos locais na articulação para o desenvolvimento. Os projetos, na maioria das vezes, são criados e planejados dentro da prefeitura e só depois divulgados e partilhados com a comunidade. Os governos erram no momento em que chamam a população para discutir. Seria importante que a interação se desse o quanto antes, se possível, na concepção dos programas/projetos, de modo que o envolvimento de todos fosse efetivo, aumentando, desta forma, a possibilidade de sustentabilidade, mesmo que mude o governo e/ou os partidos que estão no poder.

Como aspectos positivos destacam-se, no conjunto dos municípios analisados, a informação livre e a valorização das questões culturais. De forma geral, as prefeituras são receptivas às dúvidas e questionamentos da população e, além disso, há uma boa rede de divulgação das suas ações por meio das igrejas, rádios, jornais e alto-falantes. Quanto às questões culturais, a região se mostrou rica em artesanato e festas típicas como a festa da fogueira e o carnaval de rua, que proporcionam espaço de alegria e interação para a população.

Já como aspectos negativos predominantes no grupo de municípios analisados tem-se: a estrutura rígida, separando bem as funções da prefeitura e das instituições da sociedade civil; o fluxo de decisões hierárquico, que predomina sobre os trabalhos cooperativos, participativos e democráticos; o poder concentrado na mão dos prefeitos; a disciplina e o comando por parte do poder público local; a delegação de poder, ao invés de delegar responsabilidades; a democracia representativa predominante sobre a deliberativa, visto que a vitória nas urnas, parece dar aos eleitos a autonomia de tomar decisões segundo suas percepções; e, finalmente, o desenvolvimento de cima para baixo, já que primeiro, na maioria das vezes, é o governo de cada local que conduz a política de desenvolvimento dos municípios.

Neste contexto, procurando responder ao objetivo da pesquisa, que foi verificar se as práticas de desenvolvimento local, nos micromunicípios da microrregião de Lavras (MG), têm contribuído para a formação e/ou fortalecimento de redes sociais, pode-se dizer: quanto ao fortalecimento, que não há possibilidade, pois as redes sociais estruturadas, como entendemos, não existem ou são muito embrionárias, predominando, nos municípios estudados, a estrutura piramidal. E no caso de formação, destaca-se que há mais aspectos negativos do que positivos para o desenvolvimento destas redes, porém algumas iniciativas apontam para a possibilidade de criação. Assim, conclui-se que as práticas

de desenvolvimento local contribuem, ainda, de forma muito incipiente e limitada para a formação de redes sociais nos municípios estudados. Incipiente porque as iniciativas identificadas que apontam para a criação são recentes e em estágio de estruturação; e limitada pois há muitos aspectos negativos que dificultam a construção.

Apesar disso, a região estudada tem muitas características positivas como: potencial turístico, com lagos formados pelas hidrelétricas, cachoeiras e artesanatos; presença de muitos projetos elaborados pelos governos e/ou sociedade local, sendo alguns inovadores; possui um pólo educacional, localizado na cidade de Lavras, com uma universidade (UFLA - Universidade Federal de Lavras) e duas faculdades (FAGAM e IAEMG); presença de grandes empresas, inclusive nos municípios menores; e excelente localização, visto que é cortada pela rodovia Fernão Dias, e se encontra entre três grandes pólos econômicos do país (Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo).

Assim, a região estudada, possui grande possibilidade de promover um desenvolvimento com cidadania utilizando as redes sociais, porém, o caminho parece longo. É certo que as premissas sobre desenvolvimento local, cidadania deliberativa e redes sociais apresentadas neste trabalho são bastante ambiciosas. Alguns teóricos diriam utópicas. Porém é importante tê-los como meta, uma referência, um ideal, para que possamos nos aproximar o máximo possível. Impossíveis elas não são pois, no Brasil, temos exemplos demonstrando que o crescimento pode acontecer paralelamente ao desenvolvimento social, com a sociedade participando ativamente das discussões e sendo respeitada como um nó importante no processo.

3.3 Centro-Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro

A elaboração deste texto teve por objetivo fundamental, à luz dos conceitos referenciais de desenvolvimento local com cidadania, verificar como a participação e a interação dos poderes públicos locais, instituições públicas e privadas e a sociedade civil podem promover um desenvolvimento sustentável, tendo como referência o Arranjo Produtivo Local de Nova Friburgo e os municípios de Bom Jardim, Cantagalo, Cordeiro e Duas Barras.

Como resumo do contexto em que emerge a problemática deste trabalho, salienta-se a tendência de redução do papel de governos nacionais ou regionais como promotores de políticas de desenvolvimento. Entretanto, o que se tem observado, em diversos estudos, é o papel central, cumprido pelo Estado, na promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. Neste cenário, destacam-se as motivações para a revalorização das regiões, que vêm ganhando um papel importante na tomada de decisões relacionadas à utilização dos seus meios e de seus recursos, demonstrando que a organização territorial passou a ter um papel relevante no desenvolvimento social, econômico, político, cultural e ambiental de um país.

Sendo assim, estratégias utilizadas com base no desenvolvimento em APL's têm recebido uma grande relevância pelas políticas públicas de desenvolvimento regional e local, em países como o Brasil. A relação das empresas com as autoridades e instituições locais ocorre em seu estado de organização social e institucional, importante para a realização da produção social e estabilidade das aglomerações de empresas. Com isso, o espaço geográfico torna-se um *locus* cognitivo, o qual valores compartilhados, confiança e outras formas de ativos intangíveis constituem elementos fundamentais, que podem contribuir para o desenvolvimento de processos de aprendizado interativo.

A adoção de um plano para o desenvolvimento de um APL depende do nível em que ele se encontra no que diz respeito: as suas características estruturais; com o nível de cooperação entre firmas; com a qualidade das lideranças locais; e com a interação das instituições públicas, instituições privadas e sociedade civil. Sendo assim, é necessário que este tipo de arranjo institucional ocorra dentro de um

processo de participação e de consenso entre as lideranças e instituições locais, tratando de suas heterogeneidades como sujeitos do processo. Nesta direção, a formulação e implementação de políticas para a interação não devem ocorrer somente por meio da cooperação com os beneficiários potenciais, mas sim, através de parcerias entre estes, objetivando que o aprendizado ocorra em ambos os sentidos, entre os implementadores das políticas e as empresas. A questão do desenvolvimento regional nesta concepção de APL tem como proposta uma construção “de baixo para cima”, isto é, as potencialidades locais é que irão construir e conduzir o planejamento para a execução do modelo.

A promoção de arranjo produtivo local pode contribuir para o estabelecimento de um arcabouço mais consistente em desenvolvimento sustentável local e regional. Neste sentido, o estudo empírico sobre o arranjo de moda íntima de Nova Friburgo oferece importantes lições para a formulação de políticas voltadas o desenvolvimento regional do país.

Observou-se que uma das principais vantagens competitivas do Pólo de Moda Íntima de Nova Friburgo é o conjunto de instituições que articulam e apóiam a promoção do APL. Essas instituições têm papel fundamental na captação de recursos e na coordenação para o desenvolvimento da região. O arranjo surgiu através de muitas empresas de forma desorganizada em que seus donos, com baixa escolaridade foram empreendedores forçados, devido a situação em que se encontravam. Dessa forma, as instituições que estão à frente desse processo por meio do Conselho de Desenvolvimento da Moda, são aglutinadores, possibilitando o APL ter um padrão de qualidade, uma uniformidade de produção e uma marca da região, que se diferencie do resto do país, tendo a Firjan e o Sebrae como os principais articuladores do pólo.

No entanto, o PMI ainda apresenta muitas características que impedem um desenvolvimento mais consistente, pois, dada sua abrangência, ainda falta na região uma cultura de cooperação entre os empresários e as instituições, apesar de algumas melhoras terem ocorrido nesse sentido. Em sua maioria, a competição é baseada em preço e de forma predatória. Não existindo, também, interação entre os poderes públicos locais e da sociedade no seu todo.

Outro fator que pode comprometer o APL estudado é a pouca mão-de-obra capacitada. A quantidade de empresas estruturadas com funcionários capacitados, fabricando produtos de alta qualidade é pequena, quando comparado com o universo do APL e a resistência por parte dos donos das confecções ainda é acentuada, na medida que os empresários também apresentam um baixo nível de escolaridade. Tais dados vem comprometendo a produtividade das empresas e, conseqüentemente, pode inviabilizar o desenvolvimento do PMI.

Contudo, há uma aposta de que este quadro possa ser revertido pois o PMI vive a segunda geração de empresários e, devido a maioria das confecções serem familiares, estes são geralmente filhos dos fundadores. Com isso, essa segunda geração tem um nível de escolaridade maior, sendo que muitos fizeram cursos superiores, se apresentando de forma menos desconfiada e mais flexível para mudanças de suas empresas, apesar de, ainda, ser um número restrito no setor.

Outra característica do PMI que precisa ser observada é a existência de segmentos bem heterogêneos. Em sua maioria, há empresas informais com produtos de qualidade inferior e baixa capacitação, tanto dos empresários quanto dos empregados, e ao mesmo tempo há segmentos já estruturados, tendo empresas com produtos diferenciados de alta qualidade e uma infra-estrutura tecnológica de alto padrão, com gestores capacitados. Deste modo, os programas direcionados para o desenvolvimento do PMI não abrangem essas discrepâncias. Ao invés de ter uma atuação mais de base para tentar diminuir essas diferenças, alguns projetos acabam operando nos segmentos mais favorecidos, beneficiando pequenos grupos de empresários.

O poder público de Nova Friburgo é visto pelas instituições que coordenam o arranjo como tendo uma atuação passiva na promoção do PMI. No entanto, pode-se constatar uma mudança nesse sentido por

parte da prefeitura, que recentemente vem atuando de forma mais expressiva. Contudo, tal atuação ocorre em algumas secretarias, sem integração com outras instituições, que estão no comando da promoção do PMI.

Além disso, observa-se a possibilidade de conflitos entre o poder público local e as instituições que coordenam o projeto do APL. Neste sentido, apontou críticas e divergências de opinião sobre a condução dos projetos para o desenvolvimento do PMI, chegando a apontar, que o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena e Média Empresa) e a Firjan (Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) estariam centralizando os poderes e execução dos projetos em favor de seus interesses, mesmo com a criação do CDM, que teve como função uma maior integração e articulação entre as instituições envolvidas, sejam elas privadas ou públicas.

Um fator de importância, que dificulta a implementação do APL é a não participação dos trabalhadores ou representantes da sociedade civil tanto na elaboração quanto na execução ou ainda na articulação do PMI. Em nenhum momento da pesquisa de campo foi percebido qualquer mecanismo que promova a participação destes segmentos – trabalhadores e representantes da sociedade organizada. As instituições envolvidas no processo de implementação do APL, não estão sensibilizadas para este tipo de ação, mas, apenas, preocupadas com o lado econômico do processo.

Como já foi discutido, a participação de diversos atores na formulação das diretrizes do APL torna-se primordial para o seu fortalecimento, que pressupõe um bom desenvolvimento do capital social (Lemos, 2003). Aqui entra em cena o tema da comunidade cívica. Nela a cidadania manifesta-se pela participação nos negócios públicos. Representa a idéia de direitos e deveres iguais em uma comunidade baseada em laços horizontais de reciprocidade e não por relações verticais de dependência; cidadãos são respeitosos e mutuamente confiantes e os conflitos não desaparecem, dada à firmeza das opiniões. Em seu âmbito interno, as associações presentes nesse contexto incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público e forma-se uma rede de associações secundárias que incentivam e promovem a colaboração social (Putnam, 2000).

Em relação aos outros municípios integrantes do APL, apesar de fazerem parte do Conselho de Desenvolvimento da Moda, percebe-se a pouca integração e influência do poder público no PMI. De qualquer forma, a promoção do APL é observada como um dos mais importantes projetos para o desenvolvimento sócio-econômico da região, na medida em que possa ocorrer uma maior integração dos municípios participantes do APL junto com Nova Friburgo. Com isso, o crescimento do APL torna-se uma possibilidade da região ter um desenvolvimento sustentável, pois os municípios são altamente dependentes dos recursos estaduais e federais.

Com a criação do CDM, destacam os demais municípios e não só Nova Friburgo como uma potência para o desenvolvimento do setor de moda íntima, pois antes as ações aconteciam de forma isolada, não existindo uma inter-relação. Deste modo, ocorreu uma aproximação das empresas dos próprios municípios, com os demais empresários dos outros municípios integrantes do APL, com a ajuda das instituições coordenadoras do pólo. Entretanto, apesar da boa relação dos municípios, verifica-se ainda um problema de maior integração devido à distância, e pela representatividade ser pequena perante a Nova Friburgo.

Desta forma, é feita uma crítica no sentido que as instituições gestoras do PMI precisam conhecer melhor a realidade local, onde as empresas estão instaladas. Sendo assim, para reverter essa situação, é importante que haja integração dessas instituições com os poderes públicos locais, para que na forma de parcerias consigam implementar projetos de educação de qualidade e capacitação, no que diz respeito aos recursos humanos na região. É necessário trabalhar com questões básicas de infra-estrutura social, ao invés de dar preferência à ações que atinjam uma pequena parcela da população, como uma faixa restrita de empresários que se destacam em suas localidades.

Portanto, esse modelo de desenvolvimento não deve se basear simplesmente na mensuração de variáveis econômicas, mas sim nas potencialidades de uma determinada região geográfica delimitada, levando-se em consideração, principalmente, os recursos naturais existentes, a vocação trabalhista e produtiva da comunidade e fatores sócio-culturais como: laços familiares, confiança entre os agentes produtores, grau de relacionamento entre as empresas, cooperação inter-firmas, costumes, tradições, laços culturais etc. Nessa perspectiva, o APL deve ser encarado como um processo de articulação, coordenação e inserção dos empreendimentos empresariais associativos e individuais, comunitários, a uma nova dinâmica de integração sócio-econômica, de reconstrução do tecido social, de geração e renda" (BANDEIRA, 1999).

3.4 Bacia do Itabapoana no Estado do Rio de Janeiro

Apesar da Bacia do Itabapoana abranger os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro, somente foram estudados os municípios delimitados no território deste último estado: Bom Jesus do Itabapoana, Campos dos Goytacazes, Porciúncula, São Francisco do Itabapoana e Varre-Sai.

Um grande desafio é a sensibilização dos habitantes da bacia no que diz respeito à preservação dos recursos ambientais. Os conselheiros disseram que esse é um trabalho muito difícil e que requer tempo, pois os resultados somente podem ser vistos em longo prazo. Na perspectiva de ocorrer uma mudança social, é importante examinar as formas de atuação, a relevância dos valores, o nível de comprometimento e o comportamento dos representantes para o alcance dos objetivos.

Não seria desarrazoado concluir que essa forma instrumental de gestão representa uma influência positiva no que se refere ao desenvolvimento municipal (SEN, 2000). Portanto, torna-se imprescindível a verificação de mecanismos e de instrumentos avaliatórios apropriados para fazê-lo funcionar de forma mais efetiva, levando em consideração a experiência anterior de cada CMDS. Conforme verificado, a administração de recursos hídricos da bacia do rio Itabapoana apresenta-se como um dos grandes desafios para este século. Vale ressaltar que o modelo de gestão do Projeto Managé, projeto que envolve todos os municípios da Bacia do Itabapoana, visa sua implementação no período de 20 anos e, devido a isso, pode-se considerar que se trata ainda de um período relativamente curto para que tais propostas tragam resultados expressivos.

A seguir descreveremos uma síntese da análise do CMDS nos cinco municípios pesquisados. a) *Aspectos positivos*: reconhecimento da importância do Projeto Managé; maior discussão a respeito das questões ambientais e sobre o gerenciamento de recursos hídricos; busca da construção de identidade territorial no contexto da bacia; caráter consultivo; apresentação de planos de trabalho; criação de um espaço para debates unindo a sociedade civil e o poder público; experiência da sociedade civil em movimentos sociais e conselhos; integração e articulação dos conselheiros com outros municípios e estados; exercício da cidadania; satisfação dos conselheiros em estar contribuindo para o desenvolvimento do município; e representação no Fórum da Bacia. b) *Aspectos negativos*: necessidade de maior conhecimento sobre o Projeto Managé; existência de vários conselhos; baixa participação e pouco comprometimento do poder público; dificuldade de mobilização do poder público; dependência do poder público local e falta de autonomia; pouco apoio do governo estadual e federal; falta de credibilidade; expectativa de resultados imediatos; pouca capacitação; funcionamento comprometido devido às eleições municipais; dependência de parceiros; paralisação das atividades.

3.5 Lençóis Maranhenses

Percebe-se que a região dos Lençóis Maranhenses que envolve os municípios de Barreirinhas, Primeira Cruz, Santo Amaro, Humberto de Campos, Paulino Neves e Tutóia, está longe de aplicar os princípios

que norteiam dimensões de sustentabilidade analisadas nesta pesquisa. No entanto, implementar políticas públicas em busca do desenvolvimento sustentável através do turismo, não é uma tarefa muito fácil. A premência por resultados e o foco no desenvolvimento econômico afetam as demais preocupações que norteiam princípios de sustentabilidade, inibindo o desenvolvimento de ações estratégicas que possam ser aplicadas e se revertam em benefício para todos aqueles envolvidos na atividade. O estreitamento das relações entre a sociedade civil e o governo, em todas as suas esferas, poderá, portanto, vir a ser a condição necessária para criar o ambiente favorável para geração de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

É utópico tentar modificar a imensa máquina do turismo. Também é utópico tentar limitá-lo ou simplesmente suprimi-lo de uma região sob a alegação dos efeitos negativos que produz. Como o turismo é importante para um grande número de pessoas, seria interessante buscar novas formas de turismo que proporcionem maior satisfação a todos os interessados (população, empresários, autoridades etc), sem as inconveniências no campo econômico, social, espacial, cultural e ambiental. Entre outros aspectos, essas novas formas de turismo deveriam contemplar os seguintes pontos:

- Desenvolver políticas de turismo que coloquem o ser humano e o meio ambiente como objetivos principais;
- Otimizar a satisfação do turista levando em conta os interesses da população;
- Descentralizar o foco do turismo da sustentabilidade econômica, equilibrando os princípios da sustentabilidade social, cultural e ambiental.

Verificamos que o turismo é muito mais que uma questão econômica e que as relações entre os atores (turistas, empresários, autoridades, representantes da sociedade civil e habitantes locais) não ocorrem sempre da forma esperada. A priorização do ganho de curto prazo e a desproporção entre os detentores do capital e a comunidade é tamanha que os custos e os benefícios do turismo não são divididos de forma igual. A conta é paga pela sociedade local e pelo meio ambiente.

O ente intermediário que deveria regular todos esses interesses aparentemente contraditórios – o governo – está dividido em duas grandes frentes. Uma delas, preocupada com o desenvolvimento econômico, esmera-se em divulgar as potencialidades e atrativos da região, na expectativa de atrair investidores para implantar equipamentos turísticos e visitantes para gastar seus recursos na região. A outra frente tem a missão de proteger o meio ambiente e os recursos naturais e, portanto, escuda-se na legislação para inibir investimentos agressivos aos recursos ambientais. As duas frentes se confrontam permanentemente e desse confronto não resultada nenhuma ação favorável à sustentabilidade do turismo. No meio delas, encontram-se os maiores prejudicados: os nativos das comunidades hospedeiras.

O turismo é uma atividade capaz de estimular a economia e melhorar o padrão de vida da população como qualquer outra atividade. Levando em conta a vocação natural dos Lençóis Maranhenses para o turismo, deve-se ter em mente que o estímulo a novos investimentos impõe certa sintonia com os retornos que podem ser proporcionados à população, seja em mais empregos, seja em qualidade de vida. Portanto, a implantação de novas instalações turísticas deve estar casada com a possibilidade de que os novos empregos gerados sejam assumidos pela população local. O poder público deve assumir o papel de indutor do processo de capacitação da mão-de-obra. Para isso, pode aproveitar-se das iniciativas isoladas do Sebrae e do Banco do Brasil, que estão investindo em cursos de língua estrangeira para os guias turísticos. A aplicação de cursos para formação de garçons, camareiras, cozinheiros, guias, atendentes e uma gama de outras atividades pode elevar as possibilidades de aproveitamento da mão-de-obra local e evitar a importação de profissionais capacitados como atualmente está sendo praticada. O planejamento urbanístico é prioridade sob quaisquer aspectos. A

política do *laissez-faire* adotada até então redundou em especulação generalizada e afastou o nativo da sua área de origem. Para tanto, urge que seja feita uma revisão dessa política de forma a limitar as áreas onde é possível construir e priorizar os insumos locais onde forem autorizadas as construções.

Há muito a fazer para alcançar o desenvolvimento sustentável nos Lençóis Maranhenses. Questões cruciais, como o combate a pobreza e a desigualdade social não podem deixar de estar no foco das atenções do Estado, onde lhe cabe o papel de agente indutor das mudanças. Espera-se, ainda, que o Estado proporcione as condições de cidadania deliberativa, fazendo com que a sociedade civil possa contribuir para os objetivos do desenvolvimento local.

Vimos que turismo e desenvolvimento sustentável traduzem-se em uma relação complexa. Apesar de não ser a única solução para o desenvolvimento de uma região, o turismo possui enorme potencial para isso. A sua promoção dentro dos critérios de sustentabilidade está relacionada com a vontade política, ou seja, o envolvimento do poder público com a indução das ações que respeitem a sociedade, o meio ambiente, o espaço, os investidores e os turistas. Uma vez empreendidas estratégias nesse sentido, os Lençóis Maranhenses estariam aptos a experimentar a revolução do desenvolvimento que garantiria a qualidade de vida não só para a geração atual, mas para as gerações futuras.

3.6 Médio Alto Uruguai no Estado do Rio Grande do Sul

Um retrato da participação da sociedade civil nos municípios estudados (Irai, Frederico Westphalen, Planalto, Alpestre, Ametista do Sul e Cristal do Sul) se analisada sob a ótica das principais abordagens teóricas, demonstra que essa ainda não pode ser considerada legítima nos municípios estudados, pois não contempla todos os atributos, considerados por Dagnino (2002) e Tenório e Rozenberg (1997), necessários para tal: voluntariedade da ação participativa, consciência da importância do ato, conquista desse espaço e percepção da importância da ação comunicativa no processo deliberativo. Além disso, o cidadão e a sociedade como um todo, quando tratados apenas como objeto e não como sujeitos do processo, tendem a não se identificar com as políticas públicas, reduzindo a própria sustentação política das ações e aumentando o risco de que se tornem efêmeras.

Atualmente, tanto as representações sociais como o corpo técnico envolvido na construção dos conselhos estão mal preparados e sem vontade para enfrentar os desafios do processo de desenvolvimento. Observa-se que os conselhos foram formados estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios e não expressam uma dinâmica local significativa, assim como não conseguem agregar a comunidade nas reuniões e nem fazer cumprir suas deliberações por falta de autonomia. Portanto, não se pode considerar que houve desenvolvimento nos municípios a partir dos conselhos municipais.

Todavia, os impactos das práticas participativas na gestão das políticas públicas nos municípios, apesar de incipientes e das controvérsias existentes, apontam para uma nova qualidade de cidadania, a qual institui o cidadão como criador de direitos e cumpridor de deveres, rompendo a dinâmica predominante e ultrapassando as ações de caráter puramente assistencialista. Mesmo que a tendência atual seja reproduzir um ambiente avesso à ampla discussão dos assuntos públicos e a comprovação empírica demonstre a precariedade da forma de participação social e a freqüente submissão ao poder local dominante, é certo que a simples existência dos espaços públicos abre caminho para a prática participativa até há pouco tempo inexistente.

Neste contexto, o grande desafio é o de contemplar os interesses difusos no processo. A efetividade dos espaços de interlocução depende basicamente do papel indutor de alguns agentes políticos e sociais. A interlocução só poderá ser colocada em prática a partir de um processo de aprendizagem que implica na reorganização das relações entre o setor privado, o governo e a sociedade civil e da difusão e

consolidação de uma mudança na matriz cultural.

Contudo, entende-se que esse processo é lento e gradual e que ainda há um longo caminho a ser trilhado para que esses municípios tenham, de fato, uma cidadania deliberativa nos processos decisórios e que isso venha a influenciar, favoravelmente, para o seu desenvolvimento.

Com a existência de várias instâncias político-administrativas sobrepostas e atuantes em nível regional como Amzop, Corede, Coordenadorias Regionais, Associações de Vereadores, Associações Comerciais e Industrias, entre outras, e pela segmentação das atividades e dos planos desenvolvidos em cada uma delas, acaba por não se criar uma identidade regional única nessa escala territorial. Isso se constitui em um grande obstáculo para o desenvolvimento já que os esforços são dispersos e desconexos. Ainda não há plena consciência de que os problemas econômicos e sociais que afetam a região estudada exigem soluções articuladas e regionalizadas. Em conseqüência, tais problemas tendem a ser percebidos e enfrentados como se fossem questões locais ou setoriais, deixando de ser identificadas e aproveitadas muitas oportunidades de cooperação entre esses agentes na defesa de interesses comuns à região.

Apesar da grande evolução dos mecanismos de participação ao longo dos anos, ainda não se pode afirmar que estes fazem diferença no processo de desenvolvimento, pois são mal aproveitados pela sociedade civil e pelo cidadão. Além disto, estes mecanismos são manipulados pelo poder público, que, em última instância, decide sobre as políticas públicas locais e regionais.

Comumente defende-se a idéia que o desenvolvimento de um município ou região é advindo da interação de algumas variáveis como: inter-relação dos agentes e das instituições, aspectos culturais, procedimentos adotados, recursos (materiais e humanos) assim como, do contexto em que estes estão inseridos. Nesta pesquisa conseguiu-se confirmar mais uma vez essa assertiva. Porém, o fator essencial que vem impulsionando o desenvolvimento local e regional são, sobretudo, as condições e elementos naturais favoráveis: no caso de Ametista do Sul as pedras preciosas; no caso de Iraí o balneário e a água mineral; ou por domínio do mercado e investimento de indústrias e grandes empreendedores, como é o caso de Frederico Westphalen ou a perspectiva da construção da Usina Hidrelétrica em Alpestre.

Comprovou-se empiricamente que as articulações municipais e intermunicipais ainda são incipientes, que não há uma politização da participação, tampouco que há um projeto de desenvolvimento comum e unificado. Sem a pretensão de esgotar a análise das causas da região apresentar indicadores de desenvolvimento socioeconômico relativamente baixos em comparação com as demais regiões gaúchas, evidencia-se que as questões acima são cruciais e contribuem para esse atraso.

Porém, é perceptível o início de um processo emergente de desenvolvimento devido a presença do Codemau (Conselho de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai), muito embora alguns municípios e gestores não percebam esse progresso. Porém, somente o Codemau não será capaz de impulsionar o desenvolvimento regional. Existe uma necessidade de formulação de projetos políticos para uma articulação consistente com o propósito de se estabelecerem processos reais de desenvolvimento para a região e para os municípios. Os territórios e a sua sociedade precisam exercer um novo papel para tornarem-se competitivos e competentes e cooperadores.

Porquanto, não se pode afirmar, de modo taxativo, que as abordagens conceituais analisadas nesta pesquisa são responsáveis, de fato, pelo desenvolvimento ou não da região e/ou localidades. Mas, ao menos foi possível indicar características que deveriam estar e as que não precisam estar presentes em qualquer configuração territorial para iniciar um processo consistente de desenvolvimento.

Por fim, constatou-se que a capacidade de organização coletiva dos cidadãos pode explorar brechas para a inclusão social que, de fato contribuam para desenvolvimento local e regional. Nesse sentido,

torna-se fundamental a efetivação dos espaços de discussão e de articulação entre a sociedade civil o poder público e o cidadão. Da mesma forma, se faz necessário a mudança da matriz cultural através de um processo educacional gradual, o qual possibilite a renovação da institucionalidade democrática e que possa gerar, de fato, o desenvolvimento a partir dessa relação e interação.

4. CONCLUSÕES

O conceito de desenvolvimento local adotado é aquele que implica na articulação, sob um espaço público, dos diferentes atores/agentes que compõem um determinado território: o poder público, a sociedade civil e o mercado. Por sua vez, a substância que define a articulação dentro do espaço público, é o exercício de uma cidadania que delibera as decisões a serem tomadas naquele espaço geográfico. Assim, por desenvolvimento local com cidadania, entende-se um movimento em direção a *res publica* no qual todos os concernidos – cidadãos – tem o direito e o dever de contribuir para o bem-estar de sua comunidade. Democracia, solidariedade e justiça social são os princípios regedores de uma articulação que deseja promover o desenvolvimento local.

O estudo foi implementado através de três etapas: a primeira caracterizou-se pela busca e análise de documentos que formalizavam as intenções de desenvolvimento local no Brasil, estados e municípios objetos da pesquisa; a segunda etapa foi dedicada à identificação de referências bibliográficas que apoiassem, teórica e metodologicamente, os temas em exame; a terceira, a pesquisa de campo, significou a operacionalização das viagens, reuniões com autoridades locais, entrevistas, registro das entrevistas e, posteriormente, suas análises. Na realidade, o processo da pesquisa foi consolidado por meio de uma quarta etapa que significou a consolidação das análises aqui resumidas.

Embora o estudo não tivesse o intento de ser comparativo, as análises descritas na Parte II deste livro, propõem algumas inferências ou dificuldades existentes para que se criem e consolidem canais que possibilitem aumentar a influência da sociedade sobre a tomada de decisões no setor público. A tradição político-administrativa brasileira ainda é fortemente caracterizada pela centralização do poder decisório e pelo formalismo burocrático. Por esses e por outros motivos, a incorporação mais efetiva de práticas participativas às atividades do setor público exigirá profundas mudanças na cultura organizacional predominante na administração pública do país, bem como uma maior articulação política dos atores sociais – sociedade civil e agentes econômicos, na ampliação do seu poder frente ao poder público.

No caso do Agreste Meridional de Pernambuco, observou-se que o poder público se preocupa em manter situação apontada acima. Com o pretexto de melhorar as condições de vida da população, cidadania é confundida com paternalismo, já que não estimula os cidadãos a andarem com suas próprias pernas. Daí ser essencial o fortalecimento de organizações da sociedade, no seu conjunto, no sentido de propiciar um maior envolvimento orgânico nas discussões acerca das políticas públicas, possibilitando, com isso, uma prática participativa mais politizada e menos dependente das ações do poder executivo municipal.

Outra constatação observada é a quase inexistência de capital social ou de uma cidadania cívica que, por meio de procedimentos participativos historicamente definidos, estivesse envolvida nos destinos de seus territórios. Na maioria dos municípios analisados foram poucos os entrevistados que estavam convencidos de que devem envolver-se, de forma direta e continuada, na formulação, implementação e controle de ações que são consideradas tipicamente governamentais. Predomina, na maior parte dos casos, a idéia de que, em geral, o envolvimento dos indivíduos na vida pública ainda deve limitar-se à participação periódica no processo eleitoral, ou seja, a democracia representativa ainda é o limite do exercício da cidadania.

No caso da Micro-Região de Lavras, sul do Estado de Minas Gerais, foi possível perceber que o que predomina nos municípios analisados é o domínio dos governos locais na articulação para o desenvolvimento. Os projetos, na maioria das vezes, são criados e planejados dentro da prefeitura e só depois divulgados e partilhados com a comunidade. Os governos erram quando chamam a população apenas para dar conhecimento de seus planos. Seria importante que a interação se desse desde a concepção dos programas/projetos, de modo que o envolvimento de todos fosse efetivo, aumentando, dessa forma, a possibilidade de sustentabilidade, mesmo que mude o governo e/ou partido(s) que estão no poder.

Nesse contexto, ainda que em escala regional, não é simples a tarefa de incorporar a participação da cidadania no cotidiano das ações de governo em processos que ajudem a viabilizar a formulação de políticas regionais mais próximas dos interesses das sociedades locais e articuladas entre os diversos níveis do poder público – estadual e federal. Essa tarefa torna-se ainda mais difícil quando essa incorporação requer um esforço prévio de organização e de criação de novas instituições, espaços públicos ou arranjos institucionais, que favoreçam a participação concertada dos atores em escala regional.

Os casos da Região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro e da Região do Médio Alto Uruguai do Estado do Rio Grande do Sul apontaram que, em geral, não existem instâncias consolidadas de organização da comunidade que proporcionem uma base institucional sólida para processos de participação nessa escala territorial. Observou-se nestas duas regiões que as articulações municipais e intermunicipais ainda são incipientes, não havendo uma politização da participação, tampouco um projeto de desenvolvimento comum e unificado para cada região, apesar da existência formalizada de arranjos institucionais.

Práticas institucionais voltadas para o desenvolvimento local que possam superar a primazia do econômico sobre as demais esferas da vida social, ainda parecem estar somente nos discursos acadêmicos. O caso dos Lençóis Maranhenses, no Estado do Maranhão, demonstrou que a premência por resultados e o foco no crescimento econômico, afetam as demais preocupações que norteiam princípios de sustentabilidade, inibindo o desenvolvimento de ações que possam ser aplicadas em benefício da comunidade local. Por sua vez, o caso do Centro-Norte Fluminense no Estado do Rio de Janeiro também apresenta este problema, na medida em que as instituições gestoras do pólo têxtil não conhecem suficientemente a realidade local, seja para explorar melhor a potencialidade do território ou gerar um clima propício para buscar uma adesão mais ampla dos segmentos da sociedade local.

Assim, o estudo dos seis casos brasileiros apresentados neste artigo, demonstra que a participação da sociedade na sua relação com o poder público em prol do desenvolvimento local, ainda não pode ser considerada legítima nos casos estudados. Observou-se que as práticas não contemplam no todo, ou em parte, os atributos considerados pelos autores que serviram de referência ao estudo que entre eles podemos destacar: voluntariedade da ação participativa, consciência da importância do ato, conquista desse espaço e percepção da importância da ação comunicativa no processo deliberativo, enfim, da solidariedade.

Apesar disso, esses seis casos estudados também apontam na direção de que vem crescendo no Brasil a tentativa de pensar a função da administração pública de forma diferente da comumente praticada. Seria a existência de uma percepção, já em curso nos âmbitos locais, de que o cidadão não só através do voto, mas de forma direta, pode participar dos propósitos do seu território (parece ser que os conselhos municipais instituídos a partir da Constituição de 1988, têm contribuído para este fenômeno). Em que pese isso, um número reduzido de entrevistados explicitaram a visão de que a formulação e controle das políticas públicas só devem ser exercidos pelos técnicos do governo municipal na medida que “eles são pagos para isto” ou que “pago meus impostos em dia”. Talvez tal tipo de percepção seja fomentada por aqueles que não têm interesse na prática de uma cidadania cívica ou de inibir a

participação da sociedade com as questões relacionados ao poder público.

Desse modo, mesmo que as práticas estudadas não tenham revelado mudanças substanciais na relação Estado-sociedade, foram observados avanços institucionais e discursivos nesta questão. Neste caso o livro teve como objetivo demarcar, tanto no âmbito normativo (conceitos e arranjos institucionais que promovem participação ativa da cidadania foram escritos), quanto na percepção dos entrevistados (apresentado no comportamento discursivo dos representantes dos diversos segmentos que participaram das entrevistas onde, inclusive, representantes do poder público se dizem sensíveis às práticas da participação da sociedade nas políticas governamentais).

Contudo, para que a gestão participativa possa ser concretizada em sua plenitude é necessário que a mudança na relação Estado-sociedade tenha como pressuposto a construção de um processo político onde:

- 1) Os movimentos sociais, principais atores do processo de democratização do país, resguardem sua autonomia política e assumam cada vez mais um papel propositivo na elaboração das políticas públicas, assim como no acompanhamento e na fiscalização da sua execução.
- 2) As organizações do terceiro setor que são comprometidas com a radicalização da democracia no país, invistam esforços na criação de laços de solidariedade e de espaços de diálogo entre os diferentes atores da sociedade, organizando processos de sistematização, intercâmbio, análises e formulação de políticas públicas alternativas.
- 3) O poder executivo se empenhe no processo de democratização administrativa e política da sua gestão, abrindo espaço à participação da cidadania nas decisões de governo a fim de promover o ideal republicano.
- 4) O poder legislativo assuma o papel político de negociador dos interesses da sociedade por meio da construção de projetos plurais de políticas públicas constituindo-se, efetivamente, como espaço aberto, transparente e permeável às aspirações da população.

Acerca da efetividade das práticas de desenvolvimento local, esta pesquisa ratificou a hipótese de que ações de caráter municipal, ou seja, só no município, tem uma maior propensão a serem implementadas. Os casos do Agreste Meridional, da Micro-Região de Lavras e do Centro-Norte Fluminense indicaram as dificuldades de se estabelecerem ações que ultrapassem os limites municipais, por meio de ações intermunicipais. Tais dificuldades podem estar relacionadas ao fato de que os programas federais e/ou estaduais ainda não estimulem iniciativas com tais características, bem como da incapacidade dos representantes do poder público ainda não terem desenvolvido a cultura gerencial de atuarem através de parcerias, devido, em muitos casos, ao comportamento clientelista e fisiológico ainda predominante nos três níveis – federal, estadual e municipal, de gestores públicos.

Nos casos da região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, da região do Médio Alto Uruguai e dos Lençóis Maranhenses, que são iniciativas que pressupõe maior articulação entre os municípios, verificou-se a dificuldade de estabelecer mecanismos institucionais que sustentem tais arranjos. Nestes casos, principalmente no segundo e no terceiro, foi possível observar que as iniciativas com maiores êxitos foram aquelas que contaram com a presença mais forte dos agentes econômicos. Dito de outra forma, percebe-se que ainda predomina uma noção pragmática, onde o principal elemento motivacional para envolvimento nas questões públicas ainda é o fator de mercado.

Portanto, a partir da sistematização dos dados empíricos da pesquisa, algumas questões podem ser extraídas. Dentre elas destacamos a necessidade de se recolocar a questão do desenvolvimento como parâmetro de ampliação do potencial do local através de métodos, ou arranjos institucionais, que enfrentem realidades por meio de processos decisórios interativos que privilegiem a ação concertada entre os agentes públicos, os agentes da sociedade civil com aqueles do mercado. Também destacamos

o fato de que o desenvolvimento local, no contexto brasileiro, não poderá ficar circunscrito às realidades territoriais, sem um diálogo mais amplo e sistêmico com outros poderes e segmentos da sociedade brasileira, as estratégias de desenvolvimento local podem tornar-se movimentos atomizados sem força política e sustentabilidade nas suas pretensões desenvolvimentistas.

A favor dessa nova ênfase no desenvolvimento, tem-se o fato de que os desafios locais impulsionam a sociedade para, em conjunto com a diversidade de atores institucionais que a integram, traçar metodologias que fortaleçam suas capacidades na solução dos problemas. Para tanto, contraditoriamente à posição neoliberal, é imprescindível o fortalecimento das capacidades do Estado – nas esferas federal, estadual e municipal – e dos atores sociais coletivos, no nível local e/ou regional, de modo a que se promovam articulações visando à implementação e à gestão de políticas públicas de orientação deliberativa.

Não poderíamos arrematar este estudo sem considerar o aprendizado que ele promoveu. O processo de aprendizado ocorreu desde o momento da escolha do tema de análise a aqueles do próprio processo de implementação do projeto da pesquisa. Toda a ação se deu por meio de processos, ou de racionalidades, que pontificavam aproximações dialógicas. Ou seja, o exercício do diálogo deu-se desde o momento que o tema foi apresentado e discutido, originalmente no Programa de Estudos em Gestão Social no qual estavam envolvidos mestrandos e doutorandos da EBAPE/FGV, passando pela decisão do coletivo do Comitê Técnico do Programa Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV. Esta experiência teve seqüência nas aulas que discutiam as referências teóricas e metodológicas da pesquisa assim como daquelas voltadas à análise e consolidação de seus resultados. Portanto, a tentativa de exercer uma prática de ensino-pesquisa que se aproxima do referencial teórico utilizado e que preconiza a permanente deliberação entre os seus participantes, parece ter sido alcançada.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AROCENA, José. “Discutiendo la dimensión local. Las coordenadas del debate”. In: *Descentralización y Desarrollo Local*. Cuadernos del CLAEH. Revista Uruguayana de Ciencias Sociales, n. 48, 2ª série, ano 13, 1988/1-2, p. 7-16.

_____. *Descentralización e iniciativa, uma discussão necesaria*. Cuadernos Del CLAEH. Revista Uruguayana de Ciencias Sociales, n. 51, 2ª série, ano 14, 1989/3, p. 43-56.

BANDEIRA, Pedro. “Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.” In: Texto para discussão nº 630. Brasília: IPEA, 1999.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil e espaços públicos e a construção democrática no Brasil.” In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOWBOR, Ladislau. “A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento”. In: Bava, Silvio Caccia, Org. *Desenvolvimento Local*. São Paulo: Pólis, n. 25, 1996, p. 29-44.

FISCHER, Tânia. *Gestão* “Contemporânea, Cidades Estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local.”. In: Tânia (Org). *Gestão Estratégica: Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

MARSIGLIA, Javier. “Desenvolvimento e Gestão Local: Temas e Atores em um Cenário de Mudanças”. In: Bava, Silvio Caccia, Org. *Desenvolvimento local*. São Paulo, Pólis, n. 25, 1996, p. 63-74.

RATTNER, Henrique. “Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável”. P. 13-40. In: Hoyos, Juan Bardalez (org.). *Desenvolvimento Sustentável: um novo caminho?* Belém: UFPA, NUMA, 1992. 119p. – (Universidade e Meio Ambiente, n. 3).

SEM, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TENÓRIO, F. G. ROZENBERG, J. E. “Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação.” In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* São Paulo: EAESP/FGV, v. 7, 1997.

6. RESENHA BIOGRÁFICA

Pós-Doutorado em Administração pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB); Membro da Academia Brasileira de Ciência da Administração; Pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq); Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV); Professor Colaborador da Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); Professor Colaborador da Universidade Federal da Bahia (UFBA); Pesquisador Visitante da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da EBAPE/FGV; Coordenador Acadêmico do Programa Gestão Pública e Cidadania da Escola da Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV; autor de livros e artigos publicados no Brasil e exterior.