

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

DESENVOLVIMENTO LOCAL
Aproximações entre o Banco Mundial e o debate
brasileiro: limites ou possibilidades?

Juliana Simões Speranza

2005



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

DESENVOLVIMENTO LOCAL

Aproximações entre o Banco Mundial e o debate brasileiro: limites ou possibilidades?

JULIANA SIMÕES SPERANZA

Sob a Orientação do Professor
Nelson Giordano Delgado

Dissertação submetida como requisito
parcial para obtenção do grau de **Mestre** em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Rio de Janeiro, RJ
Agosto de 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE

JULIANA SIMÕES SPERANZA

Dissertação submetida ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre**, em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 26/08/05

Dr. Nelson Giordano Delgado – CPDA/UFRJ
(Orientador)

Dra. Ilka Camarotti – EAESP/FGV

Dr. Renato Maluf – CPDA/UFRJ

Dr. Franklin Dias Coelho – UFF/Vivario

Dr. Peter Spink (Suplente) – EAESP/FGV

Dr. Sérgio Pereira Leite (Suplente) – CPDA/UFRJ

338.981 Speranza, Juliana Simões
S749d Desenvolvimento local -
T aproximações entre o Banco Mundial
e o debate brasileiro : limites ou
possibilidades / Juliana Simões
Speranza. - 2005.
106 f.

Orientador: Nelson Giordano
Delgado.

Dissertação (mestrado) -
Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Instituto de Ciências
Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 100-106.

1. Desenvolvimento local -
Brasil - Teses. 2. Desenvolvimento
- Políticas públicas - Brasil -
Teses. 3. Desenvolvimento local -
Banco Mundial - Teses. I. Delgado,
Nelson Giordano. II. Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro.
Instituto de Ciências Humanas e
Sociais. III. Título.

*Para papai e mamãe com carinho
e ao meu Pedro com amor*

AGRADECIMENTOS

Ao meu querido orientador Nelson Delgado, pelo seu carinho, dedicação e paciência. Carinho pela forma delicada e atenciosa com que se dedicou à minha pesquisa. Dedicação por seu trabalho além da orientação, de frutífera parceria junto à elaboração das reflexões críticas deste trabalho. Paciência por aturar a teimosia de uma pesquisadora iniciante que insistia em burlar seus conselhos.

Aos professores do CPDA que, a partir de diferentes abordagens (sociologia, antropologia e economia), me possibilitaram enriquecer meus conhecimentos para o exercício da pesquisa social.

Leonilde Medeiros me ensinou a importância de se desnaturalizar os conceitos e interrogar os discursos sociais. É evidente a influência das suas aulas de metodologia de pesquisa neste trabalho.

Agradeço à Regina Bruno pelas animadas aulas que me introduziram numa abordagem sociológica dos fenômenos sociais.

Ao professor Renato Maluf, pela rica e variada exposição de interpretações da economia do desenvolvimento e por estar, desde a defesa do meu projeto de dissertação, acompanhando o galgar de passos deste trabalho.

Embora nada sobre a dinâmica da agricultura familiar tenha sido explorada nesta dissertação, gostaria também de agradecer à professora Maria José Carneiro, que muito me ensinou sobre o *modus vivendi* do agricultor familiar, um segundo tema de pesquisa muito caro para mim.

Posso identificar a influência de outros professores e pesquisadores, com os quais trabalhei e fui aluna, sobre este trabalho. Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça, Maurício Blanco Cossío e Célia Lessa Kerstenetzky plantaram sementinhas sobre a minha forma de abordar a pobreza e a desigualdade no Brasil. Agradeço os conhecimentos repassados.

De um inesperado feliz encontro no semi-árido da Bahia, passei a receber grande incentivo e apoio de Ilka Camarotti, Peter Spink e Franklin Dias Coelho. Agradeço a oportunidade de pesquisa oferecida através do Programa Gestão Pública e Cidadania da EASP-FGV, que no final apresentou-se como importante subsídio, teórico e empírico para esta dissertação. Agradeço também a oportunidade de contar com eles, como examinadores do meu trabalho, de forma que suas experiências num tema ainda em construção no Brasil, o desenvolvimento local, será de forte relevância para o aprimoramento da dissertação.

A todos os colegas de turma do CPDA, especialmente aqueles que se tornaram meus amigos, Helena, Deluciana, Nara e Cloviomar.

Aos amigos e amigas de longa data, que já se acostumaram com minha ausência por conta dos estudos. Agradecimentos especiais à Monique, Renata Gomes, Taysmara e Imara.

Ao Pedro, amor e companheiro da minha vida, que, sem seu apoio, esta dissertação teria sido bem diferente (traduções, capas, ouvido atento e atencioso, apoio afetivo).

Aos meus pais, pelo carinho de sempre, preocupação e incentivo.

À minha irmã, pelo acompanhamento contínuo das minhas reflexões e questionamentos sobre os problemas sociais brasileiros.

Ao Ilson (xerox) e à Rita (biblioteca).

Ao cuidadoso trabalho de revisão de Vania Martins.

E a todos aqueles rostos, sorrisos e tristezas dos trabalhos de campo que já realizei e que expressavam inteligentes interpretações e soluções para o desenvolvimento do Brasil, que pretendo nunca mais esquecer.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I – DESENVOLVIMENTO LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:	
REVISANDO O DEBATE BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990.....	22
1.1. Desenvolvimento Local: Qual a Origem da Noção?	
<i>1.1.1. Macrotendências e deslocamentos de paradigmas.....</i>	<i>24</i>
<i>1.1.2. O nexo global-local.....</i>	<i>29</i>
<i>1.1.3. O debate do desenvolvimento local na América Latina e no Brasil.....</i>	<i>32</i>
<i>1.1.4. Desenvolvimento econômico local.....</i>	<i>35</i>
<i>1.1.5. Uma visão crítica sobre o desenvolvimento local.....</i>	<i>40</i>
1.2. Desenvolvimento Local e Inovações de Gestão Pública	
<i>1.2.1. Participação social e esfera pública ampliada.....</i>	<i>45</i>
<i>1.2.2. Parcerias e alianças com organizações não-governamentais.....</i>	<i>46</i>
<i>1.2.3. Consórcios intermunicipais.....</i>	<i>47</i>
<i>1.2.4. Estratégias cooperativas para a promoção do desenvolvimento.....</i>	<i>48</i>
<i>1.2.5. Gestão pública e desigualdade de gênero.....</i>	<i>49</i>
<i>1.2.6. Desenvolvimento local e indicadores sociais.....</i>	<i>50</i>
1.3. Metodologias e Políticas de Promoção do Desenvolvimento Local: O que Sinalizam as Experiências?	
<i>1.3.1. Programas de desenvolvimento local no Brasil.....</i>	<i>54</i>
<i>1.3.1.1. Desenvolvimento local integrado e sustentável (Dlis).....</i>	<i>55</i>
<i>1.3.1.2. O papel das prefeituras junto ao desenvolvimento local.....</i>	<i>58</i>
CAPÍTULO II – BANCO MUNDIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	60
2.1. A Agência Multilateral Chamada Banco Mundial.....	63
2.2. Tópicos do Desenvolvimento.....	66

2.2.1. Participação e engajamento cívico.....	66
2.2.1.1. <i>Construção de ambiente para o engajamento cívico.....</i>	<i>69</i>
2.2.1.2. <i>Transparência e controle social (Accountability).....</i>	<i>74</i>
2.2.1.3. <i>Monitoramento e avaliação participativos.....</i>	<i>76</i>
2.2.1.4. <i>Participação junto a projetos, programas e políticas.....</i>	<i>77</i>
2.2.1.5. <i>Participação segundo o Banco Mundial: uma leitura crítica.....</i>	<i>77</i>
 2.2.2. “Empoderamento”.....	 79
2.2.2.1. <i>Elementos chaves do empoderamento.....</i>	<i>82</i>
2.2.2.2. <i>Áreas práticas para a abordagem do empoderamento.....</i>	<i>83</i>
2.2.2.3. <i>Empoderamento como gestão: a interpretação do Banco Mundial.....</i>	<i>86</i>
 2.2.3. Desenvolvimento dirigido pelas comunidades	
(Community driven development).....	89
 CONCLUSÃO.....	 91
 BIBLIOGRAFIA.....	 100

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1: Participação e Engajamento Cívico para o Banco Mundial.....	p.67
Figura 2: Regimes Políticos e Soluções de Governança.....	p.73
Figura 3: Empoderamento para o Banco Mundial.....	p.80
Figura 4: Estrutura Analítica do Banco Mundial sobre Empoderamento.....	p.87
Quadro 1: Tópicos em Desenvolvimento que Poderiam Guardar Relação com o Tema do Desenvolvimento Local.....	p.62
Quadro 2: Uma Estrutura para a Obtenção de Ambiente para..... Construção de Engajamento Cívico	p.71

ABREVIACÕES

ARVIN “Associação, Mobilização de Recursos, Voz aos atores, Informação e Comunicação, e Negociação”

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAS *Country Assistance Strategy*

CEDEC Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

CEF Caixa Econômica Federal

CEPAL Comissão Econômica para a América Latina

CDD *Community Driven Development*

CDF *Comprehensive Development Framework*

DEL Desenvolvimento Econômico Local

DLIS Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

EASP – FGV Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

FASE Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FINEP Financiadora de Estudos e Projetos

GESPAR Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local

GTZ Cooperação Técnica Alemã (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH)

IBASE Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBRD *International Bank for Reconstruction and Development*

IDA *International Development Association*

PMEs Pequenas e médias empresas

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPEM *Participatory Public Expenditure Management*

PRPS Poverty Reduction Strategy Papers

RITS Rede de Informações para o Terceiro Setor

SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAI Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SERE Serviços, Estudos e Realizações para o Desenvolvimento Sustentável

RESUMO

SPERANZA, Juliana Simões. **Desenvolvimento local – Aproximações entre o Banco Mundial e o debate brasileiro: limites ou possibilidades?** Rio de Janeiro: UFRRJ, 2005. 105 p. (Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade).

Assumindo que os conceitos sociais são socialmente construídos, esta dissertação irá investigar sobre quais circunstâncias o termo *desenvolvimento local* entra no debate sobre desenvolvimento do Banco Mundial e no campo das políticas públicas brasileiras de desenvolvimento. Pergunta-se quais são as diferenças e as semelhanças entre a concepção de desenvolvimento local adotada pelo Banco Mundial e a do debate brasileiro. Num contexto de crise de paradigmas e redefinição dos conceitos é útil contribuir para o esclarecimento sobre as recentes apropriações que têm sido realizadas de expressões sociais. As mesmas expressões podem estar sendo empregadas por variadas instituições, porém com significados diferentes (disputa de sentidos).

Palavras-chave: Desenvolvimento local, desenvolvimento, crise de paradigmas.

ABSTRACT

SPERANZA, Juliana Simões. **Local Development – Approximation between The World Bank and The Brazilian debate: limits or possibilities?** Rio de Janeiro: UFRRJ, 2005. 105p. (Dissertation, Master Science in Development, Agriculture and Society).

Assuming that social concepts are socially built, this dissertation will investigate under which circumstances the term *local development* is within the debate about the development of the World Bank and within the field of Brazilian development public policies. There are queries about the differences and similarities between the local development conception adopted by the World Bank and the one adopted by the Brazilian debate. In a context of paradigm crisis and concept redefinition, it is useful to contribute to the elucidation of the social expression appropriations that have happened recently. The same expressions might also be employed by several institutions, with different meanings though (sense dispute).

Key-words: Local development, development, paradigm crisis.

INTRODUÇÃO

O DESENVOLVIMENTO LOCAL COMO OBJETO DE PESQUISA

O interesse pelo tema e noção do desenvolvimento local surgiu quando, durante contato com a literatura sobre desenvolvimento e com experiências práticas de intervenções em busca da promoção do desenvolvimento, constatei que tal termo estava amplamente sendo utilizado pelas pessoas e sendo citado nas publicações, embora pouco se colocasse a respeito dele. Ademais, assume-se neste trabalho ser o desenvolvimento local uma noção em construção e, em disputa, do que um conceito já definido. A falta de clareza a respeito do termo decorre da ausência de um estatuto teórico e da própria crise que o conceito de desenvolvimento encerrou a partir da década de 80.

Nesse sentido, num primeiro momento apresentou-se como proposta inicial de pesquisa investigar o significado do termo, e, admitindo-se que os conceitos são socialmente construídos, investigar as circunstâncias em que o desenvolvimento local surge no discurso sobre desenvolvimento. Como justificativa, relembro autores como Bourdieu (2002) e Lenoir (1996), que chamam a atenção para o fato de que os conceitos representam em si o resultado de uma construção e luta simbólica pela legitimação de visões de mundo e interesses de determinados atores sociais, em geral, aqueles de maior acesso aos capitais simbólicos e econômicos.

Uma opção prático-metodológica é então tomada com o fim de adequar a proposta inicial de pesquisa aos limites de tempo e espaço característicos à elaboração de uma dissertação de mestrado. Quando se começou a pesquisar quais eram os atores e instituições que utilizavam a expressão desenvolvimento local ou, ainda, expressões correlatas, constatou-se serem inúmeros, o que tornaria inviável a realização de um mapeamento do debate sobre o desenvolvimento local neste trabalho (cenário nacional e internacional). A decisão para não se afastar totalmente da proposta inicial de contribuir para o levantamento do debate sobre desenvolvimento local, mas ainda de alguma forma contribuir ao referido levantamento, foi a de escolher como objeto de pesquisa o discurso de apenas um dos atores do conjunto extenso e variado existente. Logo, um primeiro recorte é realizado, o de analisar o discurso das agências de desenvolvimento multilaterais, e, em sequência, um segundo recorte, o de analisar dentre elas apenas o discurso do Banco Mundial.

Esta opção, ao mesmo tempo em que traz limites, apresenta possibilidades. Os limites dizem respeito ao fato de o debate sobre desenvolvimento local, mapeado através de todos os atores e instituições que participam dele¹, não ser possível de ser realizado neste trabalho. Por outro lado, um levantamento a partir de uma única instituição permitirá um estudo mais apurado sobre o seu universo.

A razão da escolha do Banco Mundial deve-se ao seu destaque quanto ao número de estudos acerca do desenvolvimento produzidos – dentre os das agências multilaterais –, à sua força política, e ao fato de nos anos recente o Banco ter apresentado uma aproximação crescente à expressão desenvolvimento local. Vale ressaltar que a opção pelas agências multilaterais deveu-se ao fato de várias estarem adotando a expressão desenvolvimento local e serem poucos os estudos a atentarem para este fato, e, ainda, serem quase inexistentes as pesquisas a questionar o que representa esta apropriação pelas agências. O debate brasileiro tem chamado mais atenção para a apropriação do termo pelos governos locais (municipais e estaduais) e pelas Ciências Sociais.

¹ Compreendido por atores e instituições que adotam ou fazem referência à expressão *desenvolvimento local*.

Conforme mais bem explicado nas seções logo abaixo, um segundo momento na pesquisa abriu outras oportunidades e novos caminhos. Não chegou a delinear outro objeto de pesquisa, mas pode-se dizer que passou a interrogar o objeto inicial a partir de outras perspectivas.

Uma vez que o objeto do trabalho é o discurso do Banco Mundial acerca do tema do desenvolvimento local, como consequência, são os documentos do Banco e suas publicações as principais fontes de referência da pesquisa. Todavia, uma primeira aproximação da autora ao trabalho se dá pelo mapeando de um grupo de pesquisadores do debate brasileiro sobre o desenvolvimento local. Este se apresentou como uma tentativa de imersão no tema, pois é a partir deste debate que foi travado contato com a expressão. Tal levantamento produziu um rico material que então valeria a pena ser utilizado na dissertação (Capítulo 1), e mais do que isso, instigou a autora a perguntar o que, neste discurso do debate brasileiro, há do arcabouço analítico formulado pelo Banco Mundial, ou seja, se existem indícios da influência do Banco junto a esse grupo de pesquisadores brasileiros.

Mais tarde, avançado os estudos, esta pergunta torna-se ainda mais relevante, isto já que, em contato com Dagnino (2004), observou-se a importância do que aparentemente seria apenas uma mera comparação entre o discurso do Banco Mundial e o do debate brasileiro. Enquanto o discurso do Banco emerge no bojo de proposições e medidas em torno do ajuste estrutural e Reforma do Estado, o do grupo do debate brasileiro tem como influência histórica os movimentos sociais de base e processos de redemocratização na América Latina. Assim, surge a hipótese de que, embora ambos os discursos estejam utilizando expressões como participação social, sociedade civil, cidadania, entre outras, estas expressões assumem significados distintos e razões distintas quanto à sua apropriação, daí a contribuição em compará-los.

Box I: A Importância de se Desnaturalizar as Categorias Sociais

O estudo de Bourdieu (2002), a partir de sua proposição teórica sobre o poder simbólico, lança luz para entender sobre a importância em se desnaturalizar as categorias sociais. Partindo da constatação de que o poder simbólico está presente nos mais variados campos, incluindo o de sistemas de classificação e lógicas de distinção, chama-se atenção para a necessidade de uma reorientação do olhar, em especial daqueles que realizam práticas sociológicas. Essa reorientação inclui que a atenção para com as lutas de poder não deve restringir-se apenas a lutas de poder econômico, ou seja, a lutas materiais. Há também a concorrência pelo poder simbólico. O reconhecimento de relações informais de poder para além do poder econômico permitiu à obra de Bourdieu transformar-se em uma referência metodológica às ciências sociais para se pensar os mais variados objetos.

Sobre o poder simbólico:

“O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular do mundo social) supõe aquilo a que Durkheim chama o conformismo lógico, quer dizer, 'uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências'” – (Bourdieu, 2002, p. 9).

“No entanto, num estado do campo em que se vê o poder por toda parte, como em outros tempos não se queria reconhecê-lo nas situações em que ele entrava pelos olhos adentro, não é inútil lembrar que sem nunca fazer dele, numa outra maneira de o dissolver, uma espécie de 'círculo cujo centro está em toda parte e em parte alguma' – é necessário saber descobri-lo onde ele se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado, portanto, reconhecido: o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” – (Bourdieu, 2002, p.8).

A partir da noção de *Campo* de Bourdieu – como uma lente, um instrumento metodológico –, o autor chama atenção para o fato das produções simbólicas como elementos de dominação necessitar serem analisadas a partir dos seus diferentes campos, o que inclui aqui o campo dos sistemas de classificação, de construção de objetos sociológicos e das categorias sociais; além de ser constatada a dominação simbólica em todos os campos.

A análise do campo dos sistemas de classificação, de construções de objetos sociológicos e das categorias sociais tornar-se-á ainda mais relevante por se tratar de fazer repensar a prática sociológica. Conforme Bourdieu: é preciso pôr em causa os objetos pré-construídos e a forma que o sociólogo pode escapar à persuasão clandestina é realizando a história social dos problemas e conceitos (*gênese dos conceitos*).

Os problemas seriam inseridos no campo das preocupações da sociedade através de um trabalho de construção política que envolve fazer serem notados (reconhecimento) e fazerem ser percebidos como de merecida atenção por parte da sociedade, do Estado, entre outros atores (legitimação). As noções e categorias, por sua vez, são também resultado de um processo de construção política, já que surgem do reconhecimento e legitimação de determinados problemas que são, em si, o processo de construção política.

Lenoir (1996) é outro autor que discursa sobre os mesmos pontos apresentados por Bourdieu. Por exemplo, sobre a categoria idade coloca que ao invés do que se pensa esta não é um dado universal, pelo contrário:

“Um indivíduo humano isolado, privado de qualquer relação com seus semelhantes e que não se apoiasse na experiência social, nem chegaria, a saber, que deve morrer (...). É, portanto uma noção social, estabelecida por comparação com os diversos membros do grupo.” (Lenoir, 1996, p.64)

A idade é apresentada como uma categoria socialmente construída pelos mais diversos profissionais, dos psicólogos aos formuladores de política, sociólogos, profissionais da “terceira idade”, entre outros.

Não é o caso deste trabalho realizar aqui a gênese da noção desenvolvimento local pelo Banco Mundial, até porque, para sua efetiva realização, seria necessário realizar entrevistas com os pesquisadores e agentes do Banco na busca de reconstruir como a noção emergiu no centro do seu debate. Não obstante, isso não impede de se alertar para o perigo da naturalização das categorias sociais, no caso deste trabalho, da noção desenvolvimento local (especialmente pelo universo das políticas públicas).

A) Desenvolvimento Local: do Ponto de Partida a Ponto de Chegada da Pesquisa

Conforme exposto anteriormente, é objetivo desta pesquisa investigar o significado do termo desenvolvimento local e as circunstâncias em que surge no debate sobre o desenvolvimento, mesmo que limitado ao recorte do Banco Mundial, contribuindo, assim, para esclarecer o seu significado pouco difundido – diferentemente da extensão com que a expressão veio a ser apropriada pelos discursos sobre desenvolvimento nos últimos tempos.

Imaginava-se, portanto, que como produto final da pesquisa se apontaria o que o Banco Mundial compreende por desenvolvimento local e, a partir das publicações do Banco, somadas a algumas de outras autorias, pudessem ser apontados indícios sobre quais circunstâncias o termo emerge no cenário do Banco e, mais amplamente, no cenário de reelaboração do conceito de desenvolvimento. Em resumo, a contribuição dessa pesquisa seria estritamente semântica e seu trabalho se limitaria à leituras das publicações da agência Banco Mundial e umas poucas outras de demais autorias. Ocorre, no entanto, que, com o decorrer das leituras, a proposta inicial de pesquisa permaneceria, mas novas questões teriam que ser incorporadas, acrescentando, assim, desafios bem mais audaciosos à problemática da proposta de dissertação de mestrado até então formulada.

Em outras palavras, como uma consequência natural dos estudos que passam a ser realizados pela autora verificou-se que o aparecimento do termo desenvolvimento local guarda relações (até o momento em hipótese) com mudanças de paradigmas que estariam em curso e, ao mesmo tempo, atende a uma necessidade de reelaboração do próprio conceito de desenvolvimento e da forma de promovê-lo (intervenções práticas e políticas públicas).

Dentre o processo de reelaboração do conceito de desenvolvimento em curso, tem-se hoje que esse se distanciou da interpretação de desenvolvimento como crescimento econômico. No lugar dessa interpretação, tem-se o desenvolvimento como melhoria da qualidade de vida das pessoas e com ênfase no combate à pobreza e à desigualdade social, somado à promoção da participação social e cidadania dos indivíduos. Esta interpretação, por sua vez, é constituinte do que a expressão desenvolvimento local tem pregado como oposição ao padrão de desenvolvimento vigente. Soma-se, ainda, que a expressão desenvolvimento local procura enfatizar uma compreensão para muito além de apenas o estudo da dimensão econômica dos processos sociais, incorporando dimensões éticas, humanas e ecológicas das relações sociais.

Frente a essas suposições, tenta-se expressar os caminhos metodológicos que a pesquisa tomou a partir da afirmação de que *o objeto desenvolvimento local deixou de ser o ponto de partida para ser o ponto de chegada*.

Uma vez que, como hipótese, tem-se que a adoção do termo revela a necessidade de criar novas expressões a dar conta de captar as mudanças (disputas) políticas, econômicas, sociais, culturais e ideológicas ocorridas, mais do que começar a investigação datada no momento em que a expressão desenvolvimento local entra no discurso do desenvolvimento, seria importante voltar-se no tempo. É nesse sentido que é assumido ser o desenvolvimento local o ponto de chegada, ao invés do ponto de partida. Esta afirmação ganha expressão tanto do ponto de vista de conteúdo como dos procedimentos metodológicos. De conteúdo, coloca-se em investigação ser a expressão desenvolvimento local resultado da crise de paradigmas em curso. Metodologicamente, ao invés de se começar investigando o significado do termo através de documentos que já se propõem a apresentar seus

pressupostos analíticos e teóricos, parte-se da consideração das mudanças sociais, econômicas e políticas recentes, que são, usualmente, referidas como essenciais para a explicação da origem da noção de desenvolvimento local.

Destaca-se que tal análise das mudanças em nenhum momento contradiz aquilo que já havia sido enunciado no início deste trabalho – investigar as circunstâncias em que desenvolvimento local entra no discurso do desenvolvimento. Em outras palavras, a dissertação de mestrado está organizada em dois grandes blocos de pesquisa. O primeiro mapeia um grupo de especialistas em políticas públicas que tem influenciado o debate brasileiro sobre desenvolvimento local no país. O segundo, o debate característico ao Banco Mundial em torno da expressão desenvolvimento local e seus componentes – categorias como participação social, engajamento cívico, democracia, entre outras. Finalmente nas considerações finais do trabalho: (i) é feita uma análise crítica de cada um; (ii) é realizado um estudo comparativo entre os dois debates (semelhanças e diferenças); e (iii) a partir do estudo das mudanças sociais, econômicas e políticas recentes busca-se observar como tais mudanças impactaram, de forma diferente ou não, cada debate. Assume-se que impactos diferentes podem gerar apropriações diferentes da expressão desenvolvimento local e das suas categorias entre o Banco Mundial e o grupo brasileiro.

Esclarecendo o porquê de se afirmar ser agora a problemática da proposta de dissertação de mestrado bem mais complexa e difícil, tem-se que uma análise das principais mudanças sociais, políticas e econômicas recentes, relacionadas ao termo desenvolvimento local, em especial, em um tempo suposto de crise dos paradigmas, é um objetivo demasiadamente audacioso. Desde já se esclarece que este exercício não será na sua totalidade realizado por esta dissertação, mas por outro lado, já nas leituras iniciais, constatou-se ser inevitável uma pequena imersão no tema. Negligenciar a relação entre o aparecimento do termo desenvolvimento local com as mudanças sociais recentes: pós-Consenso de Washington, crise do Estado desenvolvimentista e do Estado do Bem-Estar Social, processos de redemocratização na América Latina e países periféricos, expansão do neoliberalismo, Globalização e Crise do Fordismo, entre as principais, seria um erro teórico. Dentro dos limites de uma dissertação de mestrado pretende-se apontar as possíveis relações entre o termo e as mudanças acima listadas.

Também vale a pena ressaltar as reais expectativas com este trabalho; não se pretende que a dissertação dê conta de oferecer respostas definitivas. Por limites de tempo e espaço, o material aqui pesquisado é uma pequena contribuição a um campo temático extenso e ainda em construção. Em segundo lugar, mais do que respostas definitivas, é esperado que esta dissertação seja capaz de levantar novas questões e deixar portas abertas para que futuras imersões da autora e mesmo de outros pesquisadores possam ser realizadas.

B) A Opção pelo Banco Mundial: Implicações, Limites e Possibilidades

Num primeiro momento, a opção por analisar o significado do termo desenvolvimento local junto ao discurso sobre desenvolvimento do Banco Mundial surge como uma necessidade metodológica de adequar a proposta de pesquisa aos limites de tempo e espaço característicos a uma dissertação de mestrado, porém, mais tarde, quando da adesão a esta escolha, constatarem-se as possibilidades de pesquisa abertas com esta opção. As principais, a saber, são: (i) a possibilidade de realizar exercício comparativo entre a apropriação/interpretação do Banco sobre o termo e aquela realizada pelo debate

brasileiro atual; (ii) interrogar o que representa a apropriação do termo pela agência Banco Mundial.

Em termos mais explícitos, a primeira possibilitará a apresentação das diferenças e das semelhanças entre as percepções do debate brasileiro (um grupo de autores selecionados) e do Banco Mundial sobre o que entendem por desenvolvimento local. Pode-se olhar o debate brasileiro e perguntar o quê do discurso do Banco Mundial é possível encontrar nele. A segunda permitirá investigar quais as razões do Banco para, a partir do final dos anos 90, ter passado a mencionar o termo desenvolvimento local em seu arcabouço analítico, e, talvez mais importante ainda, ter passado a mencionar o termo desenvolvimento local junto às suas propostas práticas de intervenção.

C) Metodologia de Pesquisa e Hipóteses do Trabalho

Em síntese, tem-se que o objeto de pesquisa da dissertação de mestrado que agora se segue é o discurso do Banco Mundial em relação à expressão desenvolvimento local, embora seja travado diálogo entre este discurso e o do debate brasileiro. Como objetivo, espera-se que no final do trabalho tenha sido possível apresentar a compreensão que essa agência multilateral tem do termo desenvolvimento local e, nos limites do tamanho da amostra das leituras realizadas de publicações de outras autorias, apresentar indícios das semelhanças e diferenças entre a concepção do Banco e a do debate brasileiro sobre o termo e, ainda, as circunstâncias em que se deu seu aparecimento no interior do Banco e no debate sobre desenvolvimento.

A metodologia de pesquisa consiste, de um lado, na leitura de publicações e relatórios de exclusiva autoria do Banco Mundial – acerca do desenvolvimento e mais especificamente do desenvolvimento local –, e por outro, da leitura de publicações brasileiras acerca do tema. As leituras estarão submetidas aos objetivos de pesquisa acima estabelecidos e às seguintes hipóteses de trabalho apresentadas a seguir.

- (a) Os conceitos encerram uma disputa simbólica e luta política. Conforme ROMANO, J. (2002) lembrou SEN, G. (1997), p. 9, as categorias originadas em sua maioria em discursos críticos ao desenvolvimento vigente têm sido apropriadas e ressemantizadas nos discursos e práticas dominantes do *mainstream*, especialmente pelos bancos e agências de desenvolvimento multilaterais e bilaterais. Em decorrência disso, a atenção que se deve ter é que numa disputa simbólica e política podem estar ocorrendo problemas de cooptação, diluição e distorção dos conceitos e categorias, como na noção de desenvolvimento local – em hipótese. Assim, um passo a contribuir para uma maior clareza da expressão desenvolvimento local é ter em mente a compreensão estrita que o Banco Mundial tem desta expressão, que não necessariamente pode ser igual ao do debate brasileiro e mesmo das demais agências multilaterais (PNUD, CEPAL, OIT, BID etc.).
- (b) Existência de relação entre o aparecimento da expressão desenvolvimento local e as mudanças sociais, políticas, econômicas e ideológicas recentes (crise dos paradigmas). Por exemplo, mudanças nas esferas da economia e da sociedade geraram novos arranjos produtivos, novos padrões de sociabilidade, novos valores éticos e morais que o conceito de desenvolvimento, especialmente a noção de desenvolvimento local, tem buscado captar e incorporar. A partir da crise do

fordismo, fala-se em arranjos produtivos locais e sociedade informacional. A partir do fim dos regimes autoritários na maior parte do mundo, especialmente na América Latina pós-1970, fala-se em processos democráticos e participativos e em esfera pública ampliada. Em síntese, embora esses valores estivessem anteriormente presentes nos anseios daqueles que almejavam a construção de uma sociedade democrática e igualitária, nunca tais valores estiveram tão amplamente difundidos como hoje nos receituários de políticas e nos arcabouços analíticos do *mainstream* do desenvolvimento.

- (c) Mesmo que se possa acusar que o Banco Mundial não tenha uma concepção acerca do desenvolvimento local devido ao pouco uso da expressão, esta pesquisa sustenta a hipótese de que esta concepção existe, visto que pressupostos analíticos e conceituais característicos à percepção de desenvolvimento local foram elaborados pelo Banco no bojo de expressões como participação social, sociedade civil, *city development*, *community driven development*, *accountability*, entre outras.

D) Estrutura dos Capítulos

O trabalho encontra-se organizado em dois capítulos para além desta introdução e das considerações finais. No Capítulo 1 apresenta-se um breve levantamento do debate brasileiro a respeito do tema do desenvolvimento local, tendo como referência um grupo de especialistas que têm pensado a questão e, acima de tudo, influenciado o receituário das políticas públicas brasileiras – metodologias, programas e políticas passam a ser criadas nos anos 90 sob o marco do desenvolvimento local. A razão deste capítulo é tornar público ao leitor a partir de qual debate a autora teve contato com o tema do desenvolvimento local, além de ser este capítulo importante material a oferecer pistas sobre o marco conceitual e histórico da expressão.

O Capítulo 2 refere-se ao universo do Banco Mundial. Apresentam-se, assim, as principais idéias e o arcabouço analítico e teórico de conceitos com os quais o Banco tem trabalhado e que permeiam o debate sobre desenvolvimento local, como, por exemplo, sociedade civil, parcerias com organizações não-governamentais, participação, desenvolvimento de comunidades – todos extraídos da leitura dos seus relatórios e publicações.

Finalmente é na conclusão que é apresentada uma análise do material sintetizado nos capítulos, buscando responder às hipóteses iniciais levantadas pela pesquisa. É na conclusão que será feita uma reflexão dos dois discursos – do Banco Mundial e do debate brasileiro em suas semelhanças e diferenças.

A princípio os capítulos são independentes, e caso o leitor esteja interessado em um tema, pode focar no seu capítulo correspondente, porém é o conjunto do que é apresentado em cada capítulo que permitirá responder às perguntas levantadas por esta pesquisa. Ademais, é importante esclarecer ao leitor que diferentemente de um estudo de caso ou pesquisa mais etnográfica, no qual em geral realiza-se uma imersão teórica que irá orientar o olhar sobre a evidência empírica e pouco se retorna à pesquisa de novas teorias após o trabalho de campo, esta pesquisa tem como característica a constante imersão teórica em torno do tema do desenvolvimento. Em outras palavras, as primeiras leituras levaram à busca de novas leituras que, conforme exposto anteriormente, chegaram a reorientar o percurso da pesquisa.

CAPÍTULO I - DESENVOLVIMENTO LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: REVISANDO O DEBATE BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990

Introdução

Conforme apresentado na Introdução, o interesse pelo tema do desenvolvimento local surgiu, quando, ao entrar em contato com a literatura brasileira das ciências sociais e ciências econômicas, e também com intervenções práticas em prol do desenvolvimento, constatou-se o uso corrente da expressão desenvolvimento local, ao mesmo tempo em que pouca informação é apresentada sobre o estatuto teórico dessa noção. Em parte esta ausência tem sido justificada por estar essa noção ainda em construção, bem como pela sua própria natureza, capaz de abarcar uma variedade de questões e aspectos, decorrendo, assim, a dificuldade de definição de um conceito.

O fato é que os anos 90, especialmente seus anos finais, são marcados por um esforço de análise dos mais variados pesquisadores, que cada qual a sua maneira, buscou definir e agregar novas interpretações àquilo que se pretende entender por desenvolvimento local. Cabe destacar que, muitas vezes, novos adjetivos são acrescentados e descontados do termo desenvolvimento local, como desenvolvimento local *integrado e sustentável*, e desenvolvimento *econômico* local – muito correntes no cenário brasileiro.

O que este capítulo pretende fazer é apresentar um breve mapeamento de alguns textos selecionados do debate brasileiro sobre desenvolvimento local. Como foco de análise busca-se através destes textos apontar as questões chaves mais relevantes que permeiam o debate sobre desenvolvimento local no país, além de assinalar quais as categorias sociais que estão sendo construídas em torno do tema – por exemplo, tais categorias e questões são as mesmas com os quais o Banco Mundial tem se preocupado?

Sobre a escolha dos textos que se seguem é importante tornar claro qual o critério de seleção adotado, bem como algumas observações básicas a respeito. O debate brasileiro em torno do tema do desenvolvimento local é bastante extenso e heterogêneo. Destacam-se duas justificativas principais que ajudam a explicar sua complexidade, e que, em parte, estão inter-relacionadas: (a) o tema do desenvolvimento local abarca uma variedade de questões de natureza diversa; (b) o tema do desenvolvimento local abarca uma variedade de questões porque está relacionado à própria reelaboração do conceito de desenvolvimento, que tem sido repensado a partir de diversas interpretações sobre as mudanças sociais, econômicas e políticas recentes.

A partir disso, optou-se por se aproximar do debate brasileiro sobre desenvolvimento local, circunscrevendo-o a um grupo específico de pesquisadores que tem se dedicado ao tema. Embora esse grupo não corresponda à totalidade do debate brasileiro, ele tem uma concepção e produz resultados, uma vez que seus grupos de trabalho e rodadas de interlocução política têm sido capazes de influenciar os rumos das políticas públicas de desenvolvimento no Brasil, e até mesmo alguns programas, metodologias e projetos que hoje se encontram em curso no país foram criados a partir deles, o que torna a sua consideração relevante numa dissertação de mestrado.

Outra razão que justifica a sua escolha é que estariam sendo analisados discursos de naturezas comparáveis: no Capítulo 1 estuda-se o do grupo de autores brasileiros que tem influenciado a formulação e a implantação das políticas de desenvolvimento local no Brasil, e no Capítulo 2, o do Banco Mundial – que, embora desenvolva reflexões de cunho

analítico, possui uma natureza essencialmente ligada ao campo da intervenção e práticas de desenvolvimento, tal como a do grupo brasileiro selecionado por esta dissertação.

Conforme adiante poderá ser observado, o grupo de pesquisadores acima mencionado está presente e em articulação com três grupos de pesquisa brasileiros²: (i) o *Programa Gestão Pública e Cidadania*, ligado à Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e à Escola de Administração de Empresas de São Paulo; (ii) o *Instituto Pólis* – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; e (iii) a *Rede DLIS* – Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável que se apresenta como uma rede de conhecimento plural e aberta aos estudiosos, atores sociais e aos militantes interessados no tema do desenvolvimento local integrado e sustentável³.

Embora a noção de desenvolvimento local não apresente um recorte segundo meio rural e meio urbano buscou-se também apresentar estudos de autores voltados a apropriar a noção segundo seu olhar sobre o desenvolvimento urbano e o rural, a fim de observar como a apropriação da noção pode estar submetida a peculiaridades destes dois universos (campo e favela).

Finalmente, programas voltados para a promoção do desenvolvimento local como o do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/Brasil), o do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), entre outros, foram investigados.

Conforme os apontamentos seguintes irão revelar, o aparecimento da expressão desenvolvimento local no debate sobre desenvolvimento não é uma particularidade brasileira, estaria inserido no processo de reelaboração do próprio conceito de desenvolvimento, porém em nosso país ela ganha uma dimensão e propagação maior.

Farah (2004) chama atenção para o impacto das alterações no perfil do federalismo brasileiro com as mudanças na Constituição de 1988. Inaugurando um ciclo descentralizador, o papel dos estados e, principalmente, dos municípios fora redefinido. Ao mesmo tempo em que ganham maiores responsabilidades, os municípios e estados, em muitos casos, se vêem diante de uma diminuição da transferência de recursos da União para os mesmos. Frente a este panorama de uma necessidade de responderem rápido à escassez de recursos e à crescente demanda social da população surgem diversas experiências inovadoras na gestão pública. A partir dessas experiências os pesquisadores passam a investigá-las impulsionados pelo anseio da replicabilidade e disseminação, e o tema do desenvolvimento local surge mais uma vez enquanto uma questão: qual a capacidade que os espaços locais têm em dar respostas aos desafios da promoção do desenvolvimento social, combate à pobreza e construção do exercício da cidadania⁴?

Vale destacar que a idéia de buscar a promoção do desenvolvimento em escala local não demanda nenhuma relação obrigatória com os municípios e estados, embora na prática facilmente ocorra, porém a percepção de território com o qual a noção de desenvolvimento

² Para detalhes a respeito de cada grupo ver <http://inovando.fgvsp.br> , www.polis.org.br , www.redelis.org.br

³ A FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), o IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) e a Rits (Rede de Informações para o Terceiro Setor), por exemplo, são organizações não-governamentais relevantes que contribuem nas discussões promovidas pela Rede DLIS.

⁴ Pergunta feita pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e a Fundação Ford em parceria com o BNDES – criado em 1996, especialmente motivado por esta questão.

local trabalha é a de territórios socialmente construídos e, portanto, de fronteiras flexíveis conforme as relações de proximidade e de co-presença entre os atores.

Os textos que agora se seguem foram organizados em três seções principais. A primeira, *Desenvolvimento Local: Qual Origem da Noção?*, apresenta esforços de pesquisadores em apontar os marcos conceituais e teóricos da expressão desenvolvimento local. Tenta-se na medida do possível travar um diálogo entre os autores dentro o conjunto variado de interpretações. Silveira (2004a), Dowbor (2005), Bourdin (2001), Albagli (1999), Gallichio (2002), Silveira *et al.* (2001) foram apresentados primeiro por considerar que estes autores buscam essencialmente quais são tais marcos conceituais sobre a importância que o local adquire na contemporaneidade, além das oportunidades abertas pela expressão. Cocco e Galvão (2001), Bocayuva (2001), Dias Coelho (1998, 2001) foram agrupados devido ao seu enfoque mais econômico sobre o território. Finalmente, para fechar esta seção inicial com uma visão crítica a respeito do debate em torno do desenvolvimento local no Brasil e suas consequências sobre as políticas públicas, são apresentados argumentos de Oliveira (2001), Bocayuva (1998) e Caccia-Bava (1996).

A segunda seção, *Desenvolvimento Local e Inovações de Gestão Pública* é sobre uma série de cadernos de pesquisa publicados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, o Instituto Pólis e o Centro de Estudos da Cultura Contemporânea (CEDEC). A apresentação desses cadernos se deve por considerar interessante apontar quais para estas instituições seriam os componentes de uma gestão pública inovadora – especialmente interessada na promoção do desenvolvimento local –, ou seja, por revelar a partir destas instituições quais são os focos de análise que a gestão pública atual deveria voltar sua atenção: consórcios intermunicipais, parcerias com organizações não-governamentais, a questão de gênero, entre outros, serão itens abordados.

Finalmente, exemplos da influência do tema do desenvolvimento local no campo das políticas públicas serão estudados na terceira seção deste capítulo, *Metodologias e Políticas de Promoção do Desenvolvimento Local: O que Sinalizam as Experiências?* Trabalhos de Vianna da Cruz (2005), Miranda e Magalhães (2004) e Suzana Moura *et al.* (2004), por exemplo, procuram explicar o porquê do enfoque do desenvolvimento local vir a ser ultimamente amplamente difundido junto à gestão pública brasileira. Já em Dowbor (2000) e Albuquerque (2005a), estes dois autores resgatam o papel e a importância das prefeituras como as articuladoras primordiais de projetos de desenvolvimento local promovidos pela gestão pública.

Para concluir, por se tratar de uma seção relacionada ao campo das políticas públicas, alguns dos programas, metodologias e políticas em curso no Brasil em torno do desenvolvimento, influenciadas pelo enfoque do desenvolvimento local, serão apresentadas. Destaque para os programas em torno do *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)*.

Como poderá ser observado, é comum na maioria das interpretações o desenvolvimento local ser apresentado como tendo relação com a globalização (nexo global-local); como sendo uma resposta a uma suposta crise de paradigmas e deslocamento de macrotendências; relacionando-se com a crise do Estado Nação e a conseqüente ampliação da esfera pública; ou ainda como instrumento na busca de uma integração entre as dimensões econômica e social em benefício do combate à pobreza e da promoção da emancipação social dos indivíduos.

1.1. Desenvolvimento Local: Qual a Origem da Noção?

1.1.1. Macrotendências e deslocamento de paradigmas

Silveira (2004a) em seu esforço de sumariar os marcos conceituais e teóricos do desenvolvimento local aponta que o redescobrimento da dimensão territorial, em especial o elo entre globalização e localização, estaria relacionado a mudanças estruturais ocorridas nas últimas décadas. Estas mudanças, componentes de um conjunto de aspectos combinados, surgimento de novas formas de produção e gestão a partir da crise do padrão fordista, redefinição da natureza e do papel do Estado, desenvolvimento de novos parâmetros de articulação e organização na sociedade teriam também introduzido novas alternativas em torno do desenvolvimento local, conforme o autor, “claramente distintas das idéias que – com a mesma denominação – surgiram em décadas anteriores” (p.1).

Analisando a crise de um modo de desenvolvimento e a conseqüente difusão de uma segunda perspectiva a partir da idéia de desenvolvimento local, tomam-se como causas dessa passagem a falência do fordismo e do industrialismo, a instauração de um novo regime de acumulação pautado na informação e comunicação como os seus recursos elementares, o aumento do trabalho imaterial como característica da condição de produção dos bens e serviços atuais, a expansão da cidadania e do acesso aos direitos como valores humanos básicos e, finalmente, a consolidação da sociedade civil como protagonista principal das relações entre Estado, Mercado e Sociedade. Todas essas mudanças, a seguir exploradas, se revelariam em macrotendências de um deslocamento de paradigmas na construção da sociedade pós-industrial e ou informacional.

Baseado em Coró (1999)⁵, Silveira (2004a) caracteriza o fordismo como um modelo de desenvolvimento onde se associam: produção em massa, regime salarial, organização taylorista do trabalho e um papel centralizador dos Estados nacionais (sistemas de *Welfare*, políticas keynesianas, as lógicas de planejamento de longo prazo). Este padrão teria entrado em colapso e, ao contrário de anteriormente, quando as empresas eram capazes de padronizar a vida social dos indivíduos, neste momento não existiria nenhum padrão ou modelo determinista, mas sim percursos diversos em direção ao pós-fordismo, que no limite nos permitem apenas identificar estar ocorrendo uma recomposição entre as dimensões política, econômica e social, tendo como elementos norteadores a informação e a comunicação (vide a Era da Informação de Castells). Diferentes formas organizacionais e configurações produtivas estariam convivendo junto a novas modalidades de articulação territorial da vida produtiva, como os distritos industriais.

Quanto à condição de produção de bens e serviços, esta passa a depender mais da subjetividade e dos níveis de socialização e comunicação entre os trabalhadores, do que de uma relação entre a produtividade do trabalho e salários. O trabalhador não precisa mais separar sua força de trabalho de seus recursos intelectuais e afetivos e, dessa forma, são as articulações sociais dos fatores imateriais que vêm a tornarem-se as potencialidades típicas das dinâmicas produtivas pós-fordismo, estando essas articulações difusas nos territórios. O trabalho imaterial não é atributo de trabalhadores hiperqualificados ou de tecnologia de ponta, está em cada esquina, beco ou residência, penetrando todos os espaços e tempos da

⁵ Coró, G. Distritos e sistemas de pequena empresa na transição. In Cocco, G.; Urani, A.; Galvão, A.P. (Orgs.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

vida, a ponto de ficar difícil distinguir tempo de trabalho de tempo de vida. (Silveira, 2004a, p.3).

Neste cenário de alterações produtivas com o fim do padrão fordista, o desenvolvimento passa a incorporar elementos extra-econômicos do campo da cultura e dos direitos, dos vínculos sociais e de relações de confiança e ajuda mútua a conformar um tecido social cooperativo e, no qual, os indivíduos sejam integrados socialmente a partir do acesso aos seus direitos. Torna-se afirmativo que o crescimento econômico por si só, mesmo que acompanhado de ações redistributivas, não garante a inclusão social.

“Se no fordismo a inserção produtiva era a condição da integração cidadã, no pós-fordismo a cidadania tornou-se condição *sine qua non* da integração produtiva.” (Silveira, 2004a, p. 4)

“Uma vez que o potencial produtivo torna-se desconfinado das unidades econômicas fechadas, aspectos que antes pareciam como externalidades sociais e territoriais (ou fatores extra-econômicos) simplesmente deixam de sê-lo. Assim, a construção do tecido socioprodutivo constitui-se como uma via (necessária ou *possível*) de *inclusão social e desenvolvimento não-desigual*.” (Silveira, 2004a, p. 4)

Em suma, conforme o autor, um esgotamento da universalização das bases materiais da cidadania ancorada na universalização da relação salarial teria ocorrido.

Tais mudanças e deslocamentos apresentados estariam revelando a necessidade de elaborar outros parâmetros de desenvolvimento que não fossem pautados nos mercados e nem nos Estados, e o que se vislumbra é uma recomposição da articulação entre as dimensões social, econômica e política, em direção a outros referenciais de desenvolvimento – distintos do padrão de desenvolvimento desigual e combinado. Neste modelo de desenvolvimento que começa a se configurar novos mecanismos de socialização e de democratização estariam sendo requeridos.

“Outros mecanismos de socialização – e democratização – são requeridos. E é nesse ambiente que são identificadas as condições estruturais que favorecem perspectivas como a de desenvolvimento territorial ou desenvolvimento local. Desse modo, constitui-se como uma possibilidade estratégica a emergência de políticas de desenvolvimento territorial imbricadas com políticas de promoção socioeconômica, sob marcos redistributivos e participativos.” (Silveira, 2004a, p. 6)

Para Dowbor (2005), a sociedade estaria vivendo um momento no qual, cotidianamente, se faz necessário repensar os seus caminhos. O Capitalismo de hoje remete a novas dinâmicas e a outros conceitos. A classe trabalhadora, por exemplo, tornou-se um universo extremamente diversificado no quadro da nova complexidade social, e sua compreensão resiste cada vez mais às simplificações tradicionais⁶. A socialização dos

⁶ “O *lumpen-proletariado* adquiriu forma mais ampla no conceito de *exclusão social*, o *proletariado* evoluiu para um conceito mais geral de *classes trabalhadoras* e assim por diante” (p.2). Diante das mudanças, que ocorreram de forma progressiva e sem um momento preciso de ruptura, o autor chama atenção para um “espichamento” dos conceitos ocorrido; para cobrir uma realidade cada vez mais complexa e, que ninguém sabe ainda ao certo interpretar.

meios de produção mudou de rumo. O Estado estaria à procura de novos papéis, segundo o autor, como articulador e não mais como substituto das forças sociais. O conjunto de mudanças em curso é qualitativo, ressalta Dowbor.

No sentido de sistematizar as mudanças em curso e identificar novas tendências, o autor lança um exercício de análise no qual enumera trinta pontos principais. É apresentada a seguir uma síntese dos itens apresentados em seu trabalho.

O momento é de necessário abandono da *grande visão* em direção às *alternativas viáveis*. Não se trata mais de definir a sociedade ideal, a boa utopia, e batalhar o espaço político de sua realização. A construção da política tem de ser mais ampla – trata-se de resgatar a dimensão cidadã da política, a força do cotidiano comum, ultrapassando o cansaço que freqüentemente ganha os que esperam a grande utopia, ou as chamadas condições objetivas.

Neste novo caminho, conforme já colocado anteriormente por Silveira (2004a), há a articulação dos objetivos econômicos, sociais e ambientais. Da eficiência econômica não decorre naturalmente a justiça social, ou o respeito ao meio ambiente. Da mesma forma, centrar tudo na justiça social sem assegurar os recursos econômicos dos investimentos sociais tem pouco sentido. Segundo Dowbor, precisamos de um desenvolvimento econômico viável, socialmente justo e sustentável em termos ambientais.

Uma segunda articulação necessária é entre o Estado, as empresas e a sociedade civil. Ao mesmo tempo em que há uma fragilização do Estado diante do quadro da globalização – movimentos mundiais de especulação financeira, de concentração de renda e de destruição ambiental – por outro lado o contrapeso da sociedade civil torna-se crescente. A sociedade civil a partir das novas tecnologias facilitadoras da conectividade passou a se organizar em rede e abriu oportunidades para um espaço de modernização e democratização da gestão pública, econômica e social.

Estaríamos, assim, passando de um período pautado no *tripé estatal* para um período pautado no *tripé social*. No tripé social há o reconhecimento do poder político das empresas e da sociedade civil, e o Estado surge como articulador de um novo pacto social a definir. Os objetivos sociais e democráticos deixam de ser assistenciais para serem pautados na cidadania. Não é suficiente atingir os objetivos sociais, é preciso atingi-los de maneira democrática. Trata-se de compreender o direito de construir o próprio caminho e não apenas o de receber coisas úteis sob forma de favor.

Com isto, o debate se desloca da discussão obsessiva sobre se será melhor o poder nas mãos das oligarquias empresariais ou das oligarquias políticas, para colocar o problema no nível da relação entre o poder econômico e o poder político e a sociedade civil. O momento é de uma diversidade de soluções institucionais, de uma articulação de mecanismos diversificados de regulação.

Não obstante, conforme lembra Dowbor, por mais bonita que seja a visão que articula Estado, empresas e sociedade civil, buscando uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável, esta visão se choca com o fato evidente da economia ter sido tornada, em grande parte, global, enquanto os instrumentos políticos continuam nacionais. Há um problema entre a situação de um *capitalismo global* e a *legitimidade interna*. Assim, o autor interroga:

"Como construir projetos políticos nacionais, regionais e locais, dentro de um quadro econômico e político manejado por atores que trabalham a nível

global, divorciados dos controles sociais e políticos? Como promover as transformações necessárias com uma estrutura de poder que articula grandes empresas e esferas políticas judiciais num universo de corrupção sistêmica?" (Dowbor, 2005, p. 15)

Essa dificuldade real relatada acima, todavia, não impede as pessoas de defenderem um projeto de desenvolvimento que privilegie a qualidade de vida das populações, tenha como foco de ação a inserção dos excluídos, e valorize os objetivos sociais dos processos produtivos.

“Esses serviços, por sua vez, têm uma esfera privilegiada de ação, que é o espaço local. Assim, se, no conjunto, o equilíbrio a ser construído entre mercado, Estado e sociedade civil deve buscar um reforço dos pólos enfraquecidos – Estado e sociedade civil –, assume um papel importante o município, o poder local, onde a articulação entre a administração pública e as organizações da sociedade civil pode ser mais facilmente organizada. É no plano local que as políticas de saúde, educação, esportes, cultura e outras podem ser articuladas em dinâmicas sinérgicas em torno da qualidade de vida do cidadão. É no plano local que podem ser cruzados o cadastro de desempregados e os estudos sobre recursos subutilizados para criar políticas de emprego. É também no plano local, onde os diversos atores sociais se conhecem, que as parcerias podem ser organizadas da maneira mais flexível.”(Dowbor, 2005, p. 20)

“Enquanto o mercado não resolve, vamos de forma organizada, comunidade por comunidade, região por região, enfrentar o problema de milhões de crianças com fome ou fora da escola, criar programas de renda mínima, associar as populações aos processos de decisão sobre os recursos públicos, controlar a proliferação de armas, coibir a destruição ambiental, resgatar o controle da população sobre as suas próprias poupanças, votar com o bolso para as empresas socialmente e ambientalmente responsáveis, eleger políticos honestos, dinamizar sistemas locais e comunitários de comunicação, promover a responsabilização.” (Dowbor, 2005, p. 22)

Desde já os dois textos anteriores levantam caminhos de reflexão. É ponto comum das duas interpretações um diagnóstico de período de mudança – segundo palavras dos autores, de uma sociedade industrial para uma sociedade informacional, ou novas dinâmicas do capitalismo. Sob caminhos diversos, que ainda estão por se tornarem mais claros, a cidadania, democracia, participação, direitos humanos, inclusão social e sociedade civil surgem como categorias-chave do tal novo padrão de socialização e dos novos referenciais do desenvolvimento em curso.

Em seqüência, é o espaço local do cotidiano e das pessoas que surge como palco reflexo das macrotendências e deslocamento de paradigmas e da oportunidade de inclusão de tudo aquilo que as idéias atuais em torno do desenvolvimento local têm pregado, e é aí que residem duas dúvidas principais, que por ora decide-se apenas apresentá-las, para mais tarde, com o transcorrer da dissertação, voltar-se a elas.

Os pressupostos do desenvolvimento local de hoje muito têm em comum com outros conceitos relacionados ao desenvolvimento, por exemplo, o conceito de

desenvolvimento humano, apenas para citar um, aquele inicialmente pensado pelo economista Amartya Sen e mais tarde reforçado e difundido pelo Programa das Nações Unidas (PNUD)⁷. Logo, restam as seguintes perguntas: Qual a fronteira entre desenvolvimento local e desenvolvimento humano, se é que existe? Será que, num futuro próximo, em decorrência da crise do Estado Nação e do aumento das disparidades econômicas e sociais entre países, pessoas e empresariados estaremos pensando o local como o único espaço de contra-reação e inclusão social? Será esta a tendência futura a influenciar o estado das artes do conceito de desenvolvimento?

Aqui é lembrada a ressalva de Dowbor, quanto a possíveis ingenuidades, e também se pergunta: Diante de uma economia global na qual o grupo dos países ricos soma 78% do PIB mundial, mas corresponde a menos de 15% da população, é possível de local em local, de região a região, reverter à ordem mundial?

A segunda dúvida diz respeito a entender a diferença entre os pressupostos do desenvolvimento local pregados hoje e aqueles pressupostos pregados na década de 1970, na América Latina, sob os marcos do desenvolvimento *comunitário*. *A priori* parece que o que os distingue é apenas o pano de fundo, a conjuntura social e econômica em que estão assentados (anos 70 e anos 90), e a expansão da escala dos movimentos sociais – dos Movimentos Populares de Bairro foi-se em direção a organizações mais amplas que ganham força, Movimento dos Sem-Terra, Movimento dos Sem-Teto etc., e as diversas Organizações Não-Governamentais (ONGs) sob os marcos da Sociedade Civil – porque quanto aos seus desafios, estes continuam os mesmos, promover a melhoria da qualidade de vida da população, a inclusão social e a emancipação social dos indivíduos (ver Ammann, 2003).

1.1.2. O nexo global - local

Bourdin (2001) é outro autor, que embora fora do circuito brasileiro, oferece importantes contribuições para entender a problemática da questão local⁸. Interessado em entender o lugar da dimensão local nas sociedades contemporâneas o pesquisador tenta encontrar um fio condutor para organizar o debate e assim elabora três frentes de pesquisa: (i) a existência de uma visão hiperfocalista da sociedade, (ii) o local como baluarte da mundialização, (iii) o local como o lugar principal da democracia.

Sobre a primeira frente de pesquisa, Bourdin coloca:

“As ciências sociais se desenvolveram em torno da hipótese de uma complexificação das sociedades. Esta supõe, sobretudo, que grupos de pequenas dimensões, pouco diversificados, aos quais pertencemos por nascimento, dos quais é difícil sair e que exercem uma pressão muito forte sobre os indivíduos, se desfaçam diante dos grupos numerosos, diferenciados, de grande dimensão, nos quais a pessoa entra e dos quais sai

⁷ Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (1990), promover o desenvolvimento humano significa: melhores serviços nutricionais e de saúde, maior acesso a conhecimento, maior segurança quanto à sua sobrevivência, melhores condições de trabalho, seguridade contra crimes e violência física, horas de lazer satisfatórias, e um espírito de participação na economia, cultura e atividades políticas de suas comunidades. Também é comum aos dois termos a idéia de inclusão social e desenvolvimento não-desigual.

⁸ Bourdin é sociólogo e professor do Instituto Francês de Urbanismo (Universidade de Paris VIII) e traz contribuições para entender alguns aspectos e dimensões do desenvolvimento local, embora trabalhe com a noção de *questão local* ao invés de desenvolvimento local.

à vontade, enquanto a coação passa pelas leis, pelos regulamentos e contratos. No vocabulário da psicossociologia, o grupo secundário leva vantagem sobre o grupo primário. Mas nas últimas décadas, uma corrente (que alguns chamam de primordialista) questiona esta hipótese, afirmando que tal forma de complexificação social representa um fracasso e que o futuro das sociedades humanas está numa volta aos grupos primários”. (...) “Mas outras versões desta corrente são conhecidas e convergem para uma mesma visão da sociedade: de um lado, o indivíduo, que se afirma cada vez mais, mesmo onde a própria noção de indivíduo não existia (é um dos aspectos da mundialização cultural), de outro, grupos essencialmente marcados pela proximidade dos valores, da afetividade, dos modos de vida, da memória, que parece dificilmente dispensar o enraizamento num lugar.” (Bourdieu, 2001, p.10).

Os sociólogos estariam se perguntando se ainda existe uma sociedade, e daí decorrem as teorias que procuram justificar o valor atribuído à localidade, à proximidade.

O segundo debate gira em torno da mundialização. A linguagem ofereceria então um caminho, e o antônimo habitual do mundial em muitas línguas vem a ser o local. “E é assim que se há de imaginar o lugar da resistência à mundialização.” (p.11)

A terceira frente coloca em evidência as dimensões da gestão local, da boa governança e do modelo dos direitos humanos e do governo democrático. As sociedades (complexas) teriam sido tornadas cada vez mais difíceis de serem governadas e, neste contexto, elas procuram se refugiar na democracia local. O desafio é o de articular todos os atores locais, públicos e privados, políticos, econômicos e sociais, na busca da ação coletiva pelo bem comum, e a preferência é pela instauração de democracias de proximidade.

Ao mesmo tempo em que uma nova economia da distância é instaurada – “o território das redes dá lugar a um verdadeiro território em rede”⁹ –, esta rede seria composta a partir de fragmentações de fenômenos heterogêneos, e o local vem a se fundamentar na diferença das mobilidades. Os territórios são construídos a partir do movimento.

Resgatando F. Jaurégiberry (1999)¹⁰, Bourdieu chama atenção para a valorização do local a partir do global assumir formas paradoxais. O local seria exacerbado enquanto procura pela estabilidade. O indivíduo recorre a ele em busca de proteção, procurando projetar sua subjetividade recusada pelo global, e o ligar-se com o mundo teria produzido um local de identidade radical na busca pela autenticidade (p.74).

Em outras palavras, a mundialização para além da sua vertente econômica deve ser também interpretada como um processo de redefinição de pertencimentos sociais, que vem por sua vez estruturar fortemente a localidade. Esta recomposição dos sistemas de pertença caracteriza-se pela busca do "entre si" e da exclusividade.

O apego ao local também permite pensar, além de também estar relacionado, ao definimento do Estado. Estado e nação não estariam mais casados. O Estado se torna cada vez mais exterior aos cidadãos e vice-versa. A associação entre soberania, territorialidade, cidadania e nacionalidade, que são os fundamentos do Estado moderno, fica cada vez mais difícil de ser sustentada. O local assume importância como o único nível real possível de se construir as verdadeiras solidariedades para a construção da vontade coletiva, ou, como

⁹ Veltz, P. *Mondialisation villes et territoires. L' économie d'archipel*. Paris: PUF, “*Économie et liberté*”, 1996 citado por Bourdieu.

¹⁰ Jaurégiberry, F. “Le local, rempart à l’ubiquité médiatique”. *Pouvoirs locaux*, n.41, II/1999.

também é interpretado, o nível ideal para uma gestão flexível e realista da intervenção pública na resolução dos problemas.

A partir do local pensa-se ser possível controlar o mundo e construir a confiança. O objetivo é que a homogeneidade do grupo e do seu lugar seja preservada, que seja possível permitir a existência do "entre si" das pessoas (p.92).

Silveira (2004a) também investigou o nexos global-local como possibilidade de explicar a (nova) relação entre as macrotendências e deslocamento de paradigmas em curso e a emergência do desenvolvimento local como um dos campos de alternativas hoje em jogo. O nexos global-local, sugere o autor, deve ser interpretado a partir do potencial transformador que reside na produção de vínculos entre o espaço dos lugares e o espaço dos fluxos. Baseado em Milton Santos¹¹: os espaços dos territórios devem ser ao mesmo tempo conectados “por dentro” e “para fora” e não vistos segregados entre os que pertencem às redes e os que delas foram excluídos. Além do que, as próprias localidades reproduziriam uma dinâmica global no seu interior.

“Portanto, contraditoriamente, o mesmo processo de gestão de uma “sociedade em rede” (e, precisamente nesse sentido, “globalizada”), permite tanto fragmentar e segregar territórios quanto abrir novas possibilidades de vínculo emancipatório, isto é, de construção social dos territórios como ator e sujeito de fluxos.” (Silveira, 2004a, p.8).

“É nesse encontro entre lugares e fluxos que reside, talvez, o aspecto mais profundo, vigoroso e transformador das formulações contemporâneas em torno do desenvolvimento local. Mesmo que – vista de cima – pareça ficcional e ilusória, a idéia de desenvolvimento local ganha sua mais densa substância quando associada à construção de alternativas face a um contexto de deslocamento de paradigmas.” (Bocayuva, 2000 citado por Silveira, 2004a, p.8).

Em Globalização e Espacialidade: o Novo Papel do Local, Albagli (1999) analisa qual o papel do local diante do processo da globalização hoje em curso. A autora identifica dois grupos de opinião no debate. O primeiro acredita na “desterritorialização” das atividades humanas e na “despersonalização” do lugar como singularidade (fim da geografia e anulação do espaço). Já o segundo acredita numa “reinvenção” do local, que leva à reafirmação da dimensão espacial. Para este último, haveria uma acentuação da importância conferida à diferenciação concreta entre os lugares.

O caminho de pesquisa trilhado pela autora é de investigar a relação entre o local e a globalização a partir das vertentes sociocultural, econômica e política, admitindo ser o espaço provido de conteúdo real e dependente da intervenção e conflito dos atores sociais. Baseado em Santos: “A espacialidade é, portanto, aqui compreendida como espaço socialmente produzido, referindo-se não ao espaço em si, mas ao uso que dele se faz¹².” (Albagli, 1999, p.2)

¹¹ Ver Santos, M. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

¹² Ver Santos, M.; Maria Adélia. A.; Silveira, M.L. (Orgs.) *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.

Tal como em Silveira, a autora compreende a globalização a partir da passagem a um novo paradigma tecnológico-econômico, centrado nas modernas tecnologias de informação e comunicação que acabaram por anular o espaço através do tempo. As sociedades pré-modernas caracterizaram-se pela plena coincidência entre o espaço e o tempo, enquanto hoje a globalização teria sido responsável pelo alongamento das relações entre o local/presente e o distante/ausente. As redes de informação estabelecem conexões e interações que perpassam o conjunto do planeta.

Em termos socioculturais, apesar do mito da homogeneização ocidental do planeta, a globalização tem provocado menos a uniformidade e mais a diferenciação e complexificação cultural. Ademais, o próprio desenvolvimento das redes de comunicação tem permitido ampliar a consciência do mundo sobre a sua diversidade cultural.

Haveria, assim, aqueles que acreditam que a globalização não significou o fim de toda identidade territorial estável e que cada sociedade ou grupo social seria capaz de preservar e desenvolver seu próprio quadro de representações – expressando uma identidade espacial e comunitária em torno da localidade. É como se a localidade oferecesse uma resistência a uma memória espacial.

Politicamente os instrumentos de planejamento e coordenação de ações de caráter estatal passam a ser utilizados para atender ao objetivo de dar visibilidade aos interesses nos planos global, nacional e local. Não que não existam conflitos e disputas entre eles, pelo contrário, em geral os do espaço global através de suas redes tentam impor hegemonia sobre o espaço local. Como numa contra-reação, o local surge como espaço privilegiado de resistência. É dessa forma que, por exemplo, no plano cultural emergem manifestações de caráter nacionalista, étnico e mesmo de fundamentalismos religiosos.

Finalmente, no plano econômico a globalização revaloriza e reinventa o espaço local ao promover uma concorrência entre os lugares. Quais são as localidades que oferecem maior vantagem econômica não é uma pergunta nova, pelo contrário, é antiga, mas o que se apresenta de novo é a sua resposta. Hoje são os recursos informacionais e de comunicação e os imateriais – no lugar dos recursos característicos do período do industrialismo – que influenciam as escolhas sobre as regiões mais dinâmicas.

Como conclusão a autora interpreta o lugar do local nos dois importantes modelos de desenvolvimento em curso de um conjunto diverso de trajetórias existentes: o neoliberal de inserção competitiva e o do desenvolvimento sustentável. No primeiro, acredita-se que se hoje o sistema econômico necessita ser globalizado também demanda ancoragens físicas para os empreendimentos produtivos e a reprodução do capital (baseada principalmente nas tecnologias de informação e comunicação). No modelo de desenvolvimento sustentável o local atua como palco de transformações sociais, políticas e econômicas. O local representa uma fronteira experimental para o exercício de novas práticas solidárias e cooperativas e para o estabelecimento de redes sociais fundadas em novas territorialidades (p.14).

“Em ambos os modelos, ou cenários, o desenvolvimento local ganha nova dimensão, representando por si só uma inovação frente às práticas anteriores e uma variável determinante para os projetos em questão.” (Albagli, 1999, p.14)

Assim, foi visto através de Albagli (1999) e também será observado em outros autores brasileiros, conforme adiante, uma segunda linha de interpretação que traz à tona a importância da localidade como espaço de contra-reação. As consequências sociais,

culturais, políticas e econômicas da globalização são interpretadas, e o local surge então como espaço de contra-reação à exclusão social.

No Brasil, o local como espaço de contra-reação é bastante enfatizado, do ponto de vista econômico, como o espaço ideal onde as pessoas, em geral os excluídos, devem se organizar na busca da sua sobrevivência e reprodução social. Todavia, é importante lembrar que no debate europeu, e que também influencia o Brasil, se faz bastante presente uma interpretação mais sociológica. São fortes as discussões em torno da sociedade pós-globalização e a relevância que a localidade, a comunidade, os grupos primários, passam a ter nela. Em Bourdin (2001) foi visto isso – o “retorno” ao enraizamento, a busca pelo “entre si” das pessoas, entretanto, mais autores poderiam ser citados.

Para Bauman (2003), estudioso da pós-modernidade e das conseqüências da globalização, por exemplo, o tema da comunidade e identidade ressurge como a busca por segurança no mundo contemporâneo. A dura realidade da pobreza, violência, criminalidade, mais a crise do Estado protetor tornam a comunidade ainda mais atraente nos dias atuais. Isto porque comunidade, na visão do autor, remete à coisa boa, à proteção, a relações entre vizinhos, amigos e iguais, e, portanto, ao invés da idéia do desaparecimento das fronteiras, as fronteiras têm sido erguidas em cada nova esquina de cada bairro decadente de nosso mundo (p.21). Guetos são construídos, identidades sociais são construídas, como num universo de disputa política, não pelos melhores lugares, mas pela sobrevivência social.

1.1.3. O debate do desenvolvimento local na América Latina e no Brasil

Gallichio (2002) estudou os marcos conceituais do desenvolvimento local em sua relação com a temática do 'empoderamento' e em relação às teorias de desenvolvimento na América Latina. A discussão do tema é também realizada levando-se em conta o contexto da globalização.

Sobre 'empoderamento' afirma que o âmbito local surge como o meio mais relevante para dar-lhes corpo. “Os processos de 'empoderamento' devem estar fortemente ligados ao território, este entendido como o contínuo entre identidade, história e projeto” (p. 67).

Em termos das teorias do desenvolvimento na América Latina sugere que a sociologia do desenvolvimento teria perdido muito de seu fundamento, diante do predomínio do enfoque orientado para o mercado e da persistência de desigualdades econômicas e sociais históricas.

Assim, dentre os paradigmas do desenvolvimento e a sua suposta crise, surge então o enfoque do desenvolvimento local – não há uma teoria do desenvolvimento local, mas diferentes teorias do desenvolvimento, que diferem entre si quanto à forma de ser considerado o local. Por exemplo, enquanto para os evolucionistas os atores locais não têm nenhum papel a cumprir, salvo seguir o melhor possível os rumos do crescimento econômico, já para o historicismo o endógeno é claramente privilegiado, e os fatores estruturais e globais perdem importância. Outro exemplo seria o estruturalismo, no qual o local aparece como lugar de reprodução das relações de dominação global, ou seja, da lógica do sistema.

Pensando o local como dimensão de análise, o autor reconhece três interpretações junto ao debate. A primeira é daqueles que afirmam o caráter determinante do global sobre

o local e os processos de “desterritorialização”. Sob esta interpretação, o trabalho no nível local não tem sentido, já que estaria subordinado às dinâmicas globais. A segunda enxergaria o local como alternativa aos males da globalização. O local é visto como uma alternativa para fazer frente à globalização mundial que leva à exclusão, pobreza e injustiça social. Por fim, a terceira destaca o nexos global-local dentro de uma compreensão que segundo o autor seria mais complexa sobre a sociedade contemporânea (p.78).

Acredita-se que foi a partir da análise e reflexão dessas três interpretações que Gallichio formula a sua, conforme a seguir:

“O desenvolvimento local surge como uma nova forma de olhar e de atuar a partir do território neste contexto de globalização. O desafio para as sociedades locais está colocado em termos de inserirem-se de forma competitiva no global, capitalizando ao máximo suas capacidades locais e regionais, através das estratégias dos diferentes atores em jogo.” (Gallichio, 2002, p.78)

O desafio do enfoque do desenvolvimento local está na capacidade dos atores em utilizar os recursos endógenos do território e, ao mesmo tempo, captar os exógenos, para a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

No caso do debate na América Latina, o enfoque do desenvolvimento local recebeu ainda a influência de discussões em torno da Reforma do Estado – a descentralização e diminuição do seu papel – o que teria suscitado como coloca o autor a seguinte pergunta: as sociedades locais têm capacidades para gerar iniciativas próprias?

Em suma, conforme o próprio autor aponta em seu sumário (ver em seu trabalho, página 81) o desenvolvimento local pressupõe uma visão estratégica do território, atores com capacidade de iniciativa e uma identidade cultural como alavanca do desenvolvimento. Suas características são: tratar-se de um enfoque multidimensional onde coexistem no mínimo as dimensões econômica, ambiental, cultural e política; constituir-se num processo orientado para a cooperação e a negociação entre os atores; ser um processo que requer atores e agentes de desenvolvimento.

Sobre a relação entre o território e identidade e o desenvolvimento local, o autor destaca que o território não deve ser interpretado como mero espaço físico, ao contrário, ele é uma construção social – condicionador e condicionado por e a partir das ações dos seus atores e comunidades. A identidade reúne o passado, o presente e o projeto numa única realidade interiorizada pelo conjunto dos membros da sociedade. Dessa forma, o desenvolvimento local consolida-se em um processo que deve manter grande fidelidade ao passado, mas também possuir capacidade de resposta ao novo. A identidade local se constrói sobre duas dimensões principais: a história e o território.

Em termos de desenvolvimento, a fragilidade da identidade é uma desvantagem. No território são explorados os aspectos simbólicos, do patrimônio físico, complexo, que apela para a memória como capital na busca pela articulação destes.

Gallichio conclui que, sob este novo enfoque, o desenvolvimento local apresenta-se como estratégia de construção da cidadania. Na busca do 'empoderamento' as pessoas devem ser capazes de moldar seus próprios processos e projetos de desenvolvimento. O papel do Estado na promoção da equidade permanece, mas ao mesmo tempo é útil reconhecer a importância de práticas sociais autônomas, a existir na sociedade civil. Um

dos sentidos últimos do desenvolvimento torna-se dar sentido e significação à participação na sociedade.

Silveira *et al.* (2001), por sua vez, iniciam seus apontamentos refletindo sobre o aparecimento da temática do desenvolvimento local no Brasil. No atual contexto brasileiro, sua presença se dá através da intencionalidade dos atores, nas práticas em gestão e nos debates. O apoio ao desenvolvimento local pode ser interpretado como uma importante inflexão na trajetória dos experimentos voltados para a reversão das dinâmicas geradoras de exclusão social, além de guardar relação com tendências e oportunidades geradas no processo de globalização, reestruturação produtiva e crise nos padrões de desenvolvimento¹³.

Um aspecto novo apresentado pelos autores é a interpretação do desenvolvimento local como intencionalidade. O reconhecimento do desenvolvimento local como intencionalidade se dá através da criação de metodologias, fundamentos e métodos voltados para o desencadeamento de processos de desenvolvimento. As metodologias seriam definidas como indução ou apoio aos processos, a se somarem aos outros fatores tão decisivos quanto elas, que são os elementos endógenos do território.

“Há múltiplas iniciativas que sugerem o desenvolvimento local como um processo nucleado a partir de experiências desencadeadoras. Nestes casos, a idéia do desenvolvimento local aparece como extensão e desdobramento de acúmulos focalizados, como uma perspectiva que se traduz em arranjos progressivos no território (novos atores, novas esferas de intervenção, novas ações), em vez de arranjos pré-desenhados. Porém, o cenário vem sendo visivelmente pontuado por ações que envolvem metodologias explícitas de desenvolvimento local, gerando modelos, mais ou menos flexíveis, porém passíveis de implementação simultânea em diferentes lugares e regiões.” (Silveira *et al.*, 2001, p.24)¹⁴

Seriam três as questões subjacentes ao desenvolvimento local: ênfase na cultura empreendedora, referenciais estratégicos para as políticas públicas e ações integradas e intersetorialidade.

Sobre os referenciais estratégicos para as políticas públicas, o desenvolvimento local exige uma nova forma de gestão pública onde os diferentes atores desempenham o papel de promotores e articuladores das políticas públicas – seja desde o desenho até a implantação e acompanhamento das ações. Sob uma perspectiva sociocêntrica e de reforma do Estado, a construção de esferas públicas ampliadas e de redes, no plano local, deve orientar tanto a dimensão microempresarial como a dimensão institucional.

Novos arranjos institucionais como os fóruns, comitês, conselhos de desenvolvimento, especialmente que sejam autônomos e legitimados, permitiriam integrar os programas públicos a partir da realidade local. Nesse sentido abandonam-se as políticas generalistas, verticais, oriundas do poder central, assim como também as de corte setorial. A intersetorialidade surge a partir de ações que pedem desencadeamentos em seu próprio processo – novas demandas, e novos parceiros para supri-las. É por essa razão que a

¹³ “O território – em construção – aparece como o locus insubstituível da inclusão social” (p.18).

¹⁴ Vale destacar que Tânia Zapata, conforme mais adiante será apresentado, é pioneira na formulação de metodologias promotoras do desenvolvimento local, a partir da Metodologia GESPAR, do Programa de Desenvolvimento Local do Banco do Nordeste.

intersetorialidade se apresenta em muitos casos não como o ponto de partida ou um marco zero, e sim o ponto de chegada.

Por uma nova concepção pública compreende-se a participação como possibilidade de favorecer a criatividade, a gestão de conflitos, a cooperação, a integração e o controle social das ações no âmbito local.

“O território local é o espaço onde as políticas e projetos públicos podem se integrar e onde a participação da sociedade favorece o controle social sobre o desenvolvimento, constituindo-se como locus privilegiado da formação do cidadão.” (Silveira *et al.*, 2001, p.32)

Diferente de outros autores que apenas apresentam as características do desenvolvimento local, Silveira, Bocayuva e Zapata deixam transparecer o desejo de que o desenvolvimento local aconteça a partir de novas práticas políticas e pedagógicas. Ou seja, eles assumem a percepção do desenvolvimento local como intencionalidade de um projeto político, a desenvolver-se através de enfoques estratégicos e metodologias participativas ampliadas. Esta intencionalidade pode ser observada a partir dos diferentes projetos, programas e experiências de políticas públicas que passam a ser formulados no Brasil, na década de 1990, nos marcos do desenvolvimento local.

Os programas de desenvolvimento local que passam a ser promovidos no Brasil têm a estratégia de construção da cidadania como eixo integrador. É necessário estimular a condição de agente dos indivíduos, para o exercício do controle social, na direção da construção de uma esfera pública ampliada. Outra característica que passa a ser valorizada é o exercício da cooperação social e da solidariedade entre as pessoas, somado ao enorme desafio da gestão dos conflitos e elaboração de consensos.

Como fechamento desta subseção, a pergunta de Gallichio (2002) é destacada: *as sociedades locais têm capacidades para gerar iniciativas próprias?* Isto porque se acredita que esta pergunta é de relevada importância para se refletir sobre a eficiência dos programas de desenvolvimento local que estão sendo gerados no país. Nas considerações finais deste trabalho volta-se a ela.

1.1.4. Desenvolvimento econômico local

Para outros autores de uma vertente mais economicista, Giuseppe Cocco e Alexandre Galvão (2001), o local estaria sendo apropriado como referência aos novos rumos das políticas públicas ativas de desenvolvimento econômico e social no Brasil, basta ver as recentes proposições e programas do BNDES, Caixa Econômica Federal (CEF), SEBRAE, SENAI, entre outros. Na sua grande parte o desenvolvimento local estaria relacionado à redescoberta do êxito de importantes *clusters* industriais e de sistemas locais de inovação do planeta (Terceira Itália, Silicon Valley na Califórnia, Baden-Württemberg na Alemanha). Como características exaltadas destes distritos industriais tomam-se: o foco na flexibilidade produtiva e capacidade inovadora das pequenas e médias empresas (PMEs), o protagonismo das ações locais e regionais, o empreendedorismo como motor do dinamismo, e as novas formas de articulação social da produção. Em suma, as dimensões produtivas das redes sociais que desenham os territórios.

O problema desta interpretação para os autores é que ela peca por reduzir o desenvolvimento local às dinâmicas de integração horizontal e vertical das PMEs. No caso da Terceira Itália, por exemplo, os antecedentes de um Estado atuante no controle do desempenho macroeconômico do país e junto às políticas de *Welfare State* ajudam a explicar em muito o sucesso do desempenho econômico e social alcançado pelos seus distritos. Em outras palavras, reconhecer apenas o papel das PMEs – ignorando seu ambiente político-cultural-institucional (dimensões cidadãs que caracterizam os distritos) –, não é suficiente para indicar e apreender as dinâmicas qualificadas do desenvolvimento local. Se for o caso de se aprender com o modelo da Terceira Itália, então, em vez de reconhecer apenas este aspecto, faz-se necessário apreender os elementos universais e paradigmáticos que se processam junto aos deslocamentos das transformações econômicas em curso em tal região.

Um desses elementos seria a crise do padrão fordista-taylorista. Para o desenvolvimento local esta crise imposta deveria representar uma oportunidade (desejável) para se alcançar um novo modelo e um novo patamar de desenvolvimento e, sobretudo, de integração política entre o econômico e o social.

Ainda sob esse cenário de crise do padrão fordista, o desenvolvimento local, segundo Cocco e Galvão, está diretamente relacionado à crise do Estado e à crise da relação salarial. A crise do Estado é causada pela crise da relação salarial, pois esta desmonta a base material do Estado keynesiano e fordista. A dimensão local do desenvolvimento surge à medida que é necessário redefinir o papel do Estado que deriva de uma nova qualidade do trabalho. A dimensão local torna-se, antes de tudo, o espaço de uma nova dinâmica produtiva cujas mediações sociais não são mais subordinadas ao Estado.

Em síntese, é desta maneira que:

“O novo regime de acumulação, alternativo ao da grande indústria integrada verticalmente, apareceu como algo fortemente localizado – ancorado às dimensões sociais, culturais e históricas dos locais de atuação das empresas.”
(Cocco e Galvão, 2001, p.6)

O debate em torno do desenvolvimento local também remete a pensar as dimensões da construção da cidadania e da universalização dos direitos. Por um lado existiria uma incapacidade do Estado de gerar e gerir processos de universalização dos direitos, e por outro, também uma incapacidade do mercado em constituir-se numa dinâmica universalizadora alternativa. É nesse sentido que a construção da esfera pública da cidadania confirma-se como condição essencial à redução das desigualdades e, sobretudo, para a recomposição entre dinâmicas econômicas e de emancipação social (p.14).

Outra relação interessante apontada pelos autores é a do desenvolvimento local com a construção social dos mercados. O local apresenta-se como possibilidade de construção de um novo marco de regulação do mercado e da mediação social: processo de democratização real do acesso aos meios de produção e à propriedade, ampliação da distribuição da renda e das formas de apropriação regional dos dispositivos nacionais de *welfare*, reorganização do comando em uma nova hierarquização capitalista.

Frente a todos os expostos, os autores investigam se o desenvolvimento local constitui-se em eixo de uma nova política social ou de um novo paradigma econômico. Como resposta, na prática, dois grandes grupos de debate existiriam. Entre os que defendem o desenvolvimento local como eixo de uma nova política social, tem-se que o

local é um espaço de integração e sustentabilidade, devendo privilegiar a mobilização da sociedade civil através de seus representantes – as ONGs e o Terceiro Setor. Os que defendem o desenvolvimento local como eixo de um novo paradigma econômico apresentam o local como espaço de uma nova realidade industrial, feita de *clusters*, distritos e redes de PMEs.

Para os autores,

“Não há modelo estabelecido de desenvolvimento local em torno do qual seria possível criar e organizar um consenso. Ainda mais, não há sentido algum em tentar determinar um modelo único de referência. Isso significa, por exemplo, que a experiência italiana dos distritos, tida tantas vezes como referência, deve ser apreendida com foco em seus determinantes mais universais, que apontam para a dimensão cidadã do novo modelo de desenvolvimento, que finca suas raízes no conhecimento e na capacidade de informação e comunicação que só o trabalho vivo pode configurar.” (Cocco e Galvão, 2001, p.15)

Não se trata, portanto, de debater a existência de um outro espaço ou outra escala de atuação das políticas públicas, mas de um novo modo de construção das políticas públicas – que aposte na recomposição do econômico e do social e na construção de uma sociedade civil que seja o fruto de um espaço público e comum.

Bocayuva (2001) é outro autor que também aborda o tema do desenvolvimento local a partir da sua relação com as redes socioprodutivas – apresenta a temática do desenvolvimento local contextualizada a partir da globalização das redes transnacionais financeiras e de produção, diante do seu impacto sobre as relações sociais e produtivas territorializadas.

Um dos principais pontos que Bocayuva traz de relevante é a abordagem da dimensão do conflito diante de uma percepção do território como objeto de construção de novas estratégias/alternativas de desenvolvimento.

O mundo seria composto de diferentes fragmentos de um mesmo sistema, submetidos ao mesmo jogo de controle através dos padrões de organização e atravessamento dominantes no modo de produção capitalista. Alguns desses fragmentos são incluídos no processo de acumulação do capital, enquanto outros são excluídos. A globalização é a forma atual de aceleração desse processo de mundialização e de implantação de uma divisão socioespacial desigual do sistema capitalista. Espera-se existir no meio desse processo, tal como uma contra-reação, trajetórias vitoriosas de construção de estratégias adaptativas e de resistência no plano local. Em outras palavras, o autor sustenta a hipótese de construção de saídas políticas que valorizem a noção ampliada de desenvolvimento local como uma nova via de desenvolvimento, capaz de responder aos processos de desterritorialização e exclusão.

As oportunidades que são abertas para as estratégias locais se encontrariam subordinadas aos problemas gerados pela complexidade das novas relações entre fixos e fluxos de capital, de trabalho e das tecnologias atuais. Os espaços nacionais teriam deixado de apresentar mobilidade e capacidade ativa de resistência ao processo de esvaziamento das estruturas produtivas do desenvolvimentismo tradicional, gerando efeitos perversos para as sociedades. Ao contrário, em resposta, as redes regionais e locais criam ou fortalecem sistemas produtivos locais com base em inovações ancoradas na integração de potencialidades culturais e cooperativas locais. Os casos bem-sucedidos de

desenvolvimento endógeno são orientados por estratégias de formação de redes político-sociais como também tecnológicas (p.3).

Assim para o autor,

“A saída para as dificuldades e restrições colocadas para a integração das economias nacionais ao quadro descrito exige uma virada de ótica, que observe os padrões de êxito na resistência social das populações, na construção de estratégias políticas socialmente sustentáveis e na organização produtiva com base em recursos desconsiderados pelos padrões tradicionais de modernização.” (Bocayuva, 2001, p.2)

“(…) Mas a vitalidade e os processos de resistência e conflito em relação aos mecanismos dominantes, nos fluxos e redes empresariais e na geopolítica multinacional, paradoxalmente, dependem da dimensão local enquanto lugar de ordenamento e agenciamento de contra-estratégias. O conflito local gera a emergência de alternativas de mundialização a partir de blocos de forças atravessados pelas metamorfoses na divisão internacional do trabalho” (Bocayuva, 2001, p.4).

Portanto, o desenvolvimento local é interpretado como um conjunto de respostas e conflitos dados pelas forças sociais e produtivas presentes em um território, para fazer frente à invasão das redes e fluxos transnacionais e para a criação de iniciativas voltadas para a possibilidade de outras vias de desenvolvimento.

“As ações que incidem e comprimem o espaço local, na sua conexão com a dimensão nacional e global, desencadeiam processos de exclusão, subordinação, adaptação e reação, conforme as forças sociais, a organização política e os arranjos sócio-produtivos locais.” (Bocayuva, 2001, p.4)

Como características desta nova via de desenvolvimento em construção, teríamos a sobrevalorização de recursos e poderes do ambiente, da cultura e das capacidades associativas próprias aos lugares, e o potencial para capturar iniciativas, criatividade e conhecimentos a partir do trabalho vivo e localizado. Redes de empresas, microempreendimentos, cooperativas e organizações de autogestão surgem como seus padrões de solidariedade e cooperação produtiva, baseados na valorização de processos participativos e redistributivos.

O resultado foi que se teria ampliado a complexidade política das novas figuras e relações do trabalho, e as ações produtivas passaram a depender diretamente da capacidade de ação dos sujeitos sociais e das instituições políticas.

Junto a um novo ambiente institucional, as lógicas socioculturais e ambientais passam a ser apreciadas para a construção de políticas públicas e na definição da agenda de prioridades dos agentes. Haveria uma disputa de sentidos e iniciativas que redirecionam os projetos e políticas de desenvolvimento. Sobre este ponto, é interessante quando o autor afirma que o espaço local surge hoje como objeto de disputa real pelos sujeitos políticos que debatem o tema do desenvolvimento – o espaço local torna-se campo de mobilização e resistência para movimentos sociais urbanos, para as disputas entre capital e trabalho, para os movimentos dos sem-terra, das mulheres, dos indígenas, negros etc. (p.12).

Nas interpretações sobre o desenvolvimento local não é difícil perceber que o território é apresentado como uma construção social. Ele praticamente vem a constituir-se em um ator social. Em Dias Coelho (2001), *Desenvolvimento local e a construção social: o território como sujeito*, este ponto é bastante explorado. É preciso conhecer o território, analisar historicamente o jogo social dos atores, sua interatividade, a cultura empreendedora, o lugar e os fluxos materiais e imateriais que produzem socialmente o território. Ademais, na construção social do território deve existir intencionalidade voltada a mudanças nas relações de poder.

O desenvolvimento local deve ser pensado como pacto territorial em torno do desenvolvimento e da alta mobilização dos recursos locais, além da formação de redes econômico-sociais. Este pacto deve incluir o fortalecimento de lideranças locais, tanto comunitárias como sindicais e empresarias. Em segundo lugar, deve incluir a criação de um sentimento de solidariedade social e territorial que rompa com o individualismo exacerbado. Deve estimular, ainda, a formação de uma cultura de responsabilidade pública e de controle social. Por fim, deve, principalmente, mobilizar diferentes culturas, criando redes e uma interconectividade que opere numa dimensão coletiva a quebrar o isolamento e mobilizar os saberes locais, gerando uma cultura de projetos que rompa com a dependência a agentes externos (p.9). Conforme o autor, todos esses itens seriam componentes de uma estratégia integrada de instituições locais no enfrentamento da fragmentação territorial e da exclusão econômica, social e cultural.

“Os processos de desenvolvimento local mostram que a identidade territorial, assim como a sinergia social, não deve ser entendida como algo que simplesmente existe devido a uma determinada conjugação de fatores geográficos e circunstâncias, mas sim como algo que é construído historicamente. Esta identidade surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais, que fazem com que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção do fato de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm fortes afinidades e muitos interesses em comum.” (Dias Coelho, 2001, p.9)

Em suma, o desenvolvimento local caracteriza-se pela constituição de uma ambiência produtiva inovadora, na qual se desenvolvem e se institucionalizam formas de cooperação e integração das cadeias produtivas e das redes econômicas e sociais, de tal modo a ampliar as oportunidades locais, a gerar trabalho e renda, atrair novos negócios e criar condições para um desenvolvimento humano sustentável. Esta interpretação é desenvolvida sob os marcos de uma nova institucionalidade do local que compreende quatro ambiências principais: econômica, ecológica, social e política.

Nesta interpretação o desenvolvimento local também aparece como uma noção relativa ao global, uma resposta a mudanças avassaladoras que partem do plano global e repercutem no território local. Para tal deve haver a constituição de sujeitos sociais locais com capacidade de intervenção, ou seja, a promoção do desenvolvimento local fica entregue ao esforço dos atores locais. Parcerias entre os atores públicos e privados com um alto nível de acordo entre as instituições, as empresas e a sociedade civil organizada em torno de programas estruturantes passam a ser requeridas. O princípio é o da promoção de um “desenvolvimento partindo de baixo” (p.6).

Um ponto interessante apresentado por esse autor é a exposição do desenvolvimento local conectado a outro tema também amplamente difundido nos dias atuais – como questionador do padrão de desenvolvimento atual –, o da economia solidária. A economia solidária e o desenvolvimento local seriam dois caminhos alternativos a um processo menos perverso e mais humano de globalização. O problema central comum aos dois é o crescimento do desemprego e a separação entre crescimento econômico e a criação de emprego. Neste sentido, três tipos de cooperação existentes - (a) nas relações de trabalho; (b) nas condições de produção; e (c) no interior das cadeias produtivas - deveriam estar presentes em projetos de promoção do desenvolvimento local dos territórios. A economia solidária surge como oportunidade à capacidade de ação dos sujeitos sociais no sentido de construção de uma economia alternativa.

Já em Dias Coelho e Fontes (1998), estes dois autores chamam atenção para o papel das instituições públicas regionais e dos governos municipais – frente a um contexto de necessidade de uma reforma estrutural a redefinir e reinventar o papel do Estado junto ao desafio da promoção do desenvolvimento.

“Deste modo, o sentido de um desenvolvimento local integrado está nesta interação entre sujeitos sociais e territórios, criando identidades e capacidade de alavancar recursos para o processo de desenvolvimento social. Não se trata, no âmbito de políticas públicas, de um tipo de atuação meramente compensatória ou assistencialista em áreas atrasadas ou decadentes, ou em grupos “focalizados” de famílias nas faixas de pobreza. A visão de desenvolvimento local integrado e sustentável, ao potencializar o tecido produtivo territorial, concebe uma função decisiva dos governos municipais e instituições públicas regionais como agentes capazes de catalizar e promover um entorno inovador, criativo e que apoie o potencial dos empreendimentos locais.” (Dias Coelho & Fontes, 1998, p. 2)

É interessante observar que novamente o desenvolvimento local é mais uma vez apresentado como um meio de contra-reação, no caso dos três artigos anteriores, a uma situação de acumulação do capital financeiro e econômico desigual. A integração das economias nacionais é pensada a partir da resistência das populações.

É nesse sentido, o desenvolvimento local como um projeto político de promoção do desenvolvimento equitativo e democrático, que o termo local não guarda relação com uma escala de atuação, pelo contrário, conforme Cocco e Galvão, o desenvolvimento local é um novo modo de construção das políticas públicas.

Nesse novo modo de construção das políticas públicas, uma característica marcante e interessante é que o território transforma-se em uma construção social, cujo desenvolvimento está entregue aos esforços dos seus atores sociais. A chamada à participação da comunidade é questão-chave neste novo marco das políticas públicas. Logo, pergunta-se: Esta chamada no Brasil é resultado do regime democrático finalmente alcançado no país, ou reflete o desmantelamento do Estado Nacional, que passa cada vez mais a transferir suas responsabilidades para outras esferas de atuação (municípios e estados) e outros atores sociais (sociedade civil, empresariado)?

Por fim, a vertente econômica do desenvolvimento local pretende dar conta das transformações produtivas ocorridas nos últimos tempos. Segundo ela, há uma nova

articulação social da produção, com um regime de acumulação fortemente localizado, e uma ambiência produtiva inovadora.

1.1.5. Uma visão crítica sobre o desenvolvimento local

Os textos seguintes são interessantes para ajudar a refletir criticamente sobre os pontos acima colocados. Caccia-Bava (1996), por exemplo, pergunta se o enfoque do desenvolvimento local tem realmente capacidade de apresentar-se como solução à crise social. Bocayuva (1998) defende a periferia de acusações sobre uma possível ingenuidade na compreensão sobre o desenvolvimento local realizado por ela. Oliveira (2001) chama atenção para uma dimensão muito importante, e por vezes esquecida nas interpretações, sobre o desenvolvimento local: o conflito.

Optou-se por apresentar estes três textos por último, por considerar relevante na conclusão desta seção realizar uma abordagem crítica do tema do desenvolvimento local. Mais interessante ainda é elaborar essa conclusão a partir de uma abordagem crítica dos próprios autores, que por vezes utilizam o enfoque do desenvolvimento local para pensar os problemas sociais brasileiros. Assim, quais são os limites e possibilidades do desenvolvimento local?

Caccia-Bava (1996) inicia sua reflexão a partir do cenário que se configura atualmente em torno do desenvolvimento: garantir uma qualidade de vida que assegure formas solidárias de sociabilidade e de dignidade a todos os cidadãos, principalmente àqueles que se encontram destituídos de direitos e ameaçados pelos males decorrentes da pobreza (p.53).

Recentes encontros patrocinados pelas Nações Unidas, Banco Mundial e outras agências multilaterais têm tido como principal pauta assuntos que circundam a procura de novos paradigmas para o desenvolvimento¹⁵. Estaria ocorrendo uma disputa por novos projetos políticos. Mais do que debater as causas da pobreza, tais encontros refletiram sobre experiências pontuais e localizadas nas quais governos locais demonstraram êxito em enfrentar a pobreza e a exclusão social. Uma reunião internacional realizada pela ONU em Recife (*Recife International Meeting on Urban Poverty*, 1996) por exemplo, concluiu que cabe aos governos locais o maior papel no combate à pobreza e à exclusão social.

O ponto que Bava preocupa-se em chamar a atenção é o de que, mais do que uma ingênua orientação, as recentes sugestões colocadas em pauta pelos organismos internacionais têm como pano de fundo discussões mais complexas e profundas que dizem respeito, só para citar as mais importantes, à Reforma do Estado, ao fortalecimento do processo de descentralização das políticas públicas, ao chamamento à participação da sociedade civil. Todas estas camufladas a partir do estudo de experiências e “*best practices*”.

Já em uma outra reunião em Miami decidiu-se que cabe ao Banco Mundial e aos organismos multilaterais de financiamento desenvolver linhas de crédito direto aos municípios – no sentido de fornecer subsídios para que possam enfrentar os desafios que lhes são crescentemente atribuídos¹⁶. Em outras palavras, segundo o autor, a partir de redes

¹⁵ Ver, por exemplo, os encontros organizados pelas Nações Unidas em torno da *Agenda Habitat* e preocupados, particularmente, com o aumento da pobreza urbana.

¹⁶ A *Segunda Conferência Interamericana de Alcades – una agenda emergente de políticas para los gobiernos locales*, promovido por Usaid/IAF/OEA/BID/Bird, 1996.

de informação, passa-se a atribuir às prefeituras um novo papel que tem como marca uma visão assistencialista, orientada para uma ação pontual e dirigida aos principais bolsões de pobreza nos municípios (p.53).

Uma visão crítica, por outro lado, nos diria que é errôneo exigir dos governos locais uma capacidade que eles não têm. O tratamento pontual dos problemas sociais a partir dos municípios esquece que esses problemas são gerados por uma lógica que escapa à governabilidade das prefeituras.

“Essas experiências confrontam-se com os interesses conservadores que buscam reafirmar seus privilégios e suas vantagens frente à coletividade. As possibilidades de ampla disseminação dessas experiências dependem de um cenário nacional em que a democracia não seja apenas entendida como direito à organização política e ao voto, mas também ganhe um conteúdo econômico voltado para a redistribuição da riqueza e da renda. Daí o porquê de não poder adotar em uma ótica democratizante a perspectiva de procurar apenas generalizar as best practices. Estas precisam de um cenário que as potencialize e dissemine, o que implica uma necessária relação entre o local e o nacional, em que a interação das vontades possa criar novas condições de se organizar em projeto de desenvolvimento democrático e sustentável, que incida sobre o conjunto das políticas públicas em todos os níveis.” (Caccia-Bava, 1996, p. 59)

Igualmente, como outros alertas do autor, coloca-se que nesse caso a perspectiva de desenvolvimento local pode erradamente estar sendo entendida como transferência de responsabilidades aos municípios sem o correspondente suporte financeiro e de capacidade de gestão a ser dado aos mesmos. Ademais, a presença de uma perspectiva do alargamento do exercício da cidadania no enfoque do desenvolvimento local não deve simplesmente circunscrever ao atendimento das demandas sociais básicas, até porque, conforme resgatado por Bava (1996), a partir de Marsiglia (1995)¹⁷ o universo das necessidades sociais não está fechado, ao contrário, é aberto e em constante construção, conforme o patamar das demandas sociais for se consolidando, junto a processos históricos datados no tempo e no espaço.

“Uma leitura possível desse processo é que os Estados Nacionais passam a transferir a gestão do conflito social e das carências para os governos municipais (...) compreende-se a recusa, por parte dos governos, da instituição de espaços públicos de negociação. Tem-se, portanto, outra característica da conjuntura: a fragmentação do espaço público e o retrocesso democrático.” (Caccia -Bava, 1996, p. 54/55)

Por outro lado:

“Os governos locais foram e continuam sendo, em sua avassaladora maioria instrumentos de apropriação privada do espaço público e de manutenção das oligarquias regionais e municipais no poder”. (Caccia -Bava, 1996, p.58)

¹⁷ MARSIGLIA, A.S. *Desarrollo y gestión local: temas y actores en un escenario cambiante*. Montevideu, Centro Latinoamericano de Economia Humana – ClaeH, 1995.

“O tema do desenvolvimento local ganha importância no cenário de redemocratização do país como uma alternativa de intervenção articulada de novos atores sociais e políticos na reorientação da ação do Estado, no sentido de atender aos objetivos de construção da cidadania e da melhoria da qualidade de vida aos brasileiros. Nesse sentido, coloca-se como um novo patamar de um processo de lutas sociais.” (Caccia-Bava, 1996, p.58)

Podemos concluir que, ao mesmo tempo em que o autor lança um olhar crítico sobre os debates em torno do enfoque do desenvolvimento local, também não deixa de desconsiderar as oportunidades abertas por estes à negociação de projetos e agendas de políticas mais democráticas e igualitárias. O enfoque do desenvolvimento local, muito embora surja no bojo do receituário neoliberal econômico, pode oferecer bastante ao que seria para o autor o maior desafio dos nossos tempos: opor-se às drásticas consequências sociais de tal receituário e instaurar um novo patamar ao processo de lutas sociais, objetivando eliminar a dualização e a exclusão social no nosso país.

No sentido em que Caccia-Bava nos lembra sobre as lutas e os processos em disputa, é útil conectá-lo com o trabalho de Francisco de Oliveira (2001), cuja principal linha de defesa é resgatar a dimensão do conflito – que algumas interpretações marcadas pelo enfoque do desenvolvimento local teriam tornado esquecida. Fala-se muito em negociação, em realização de pactos sociais, e Francisco de Oliveira teme que a sociedade civil seja resumida ao desenvolvimento local e a uma conscientização apaziguadora da sociedade civil e do desenvolvimento local. Referindo-se a Gramsci, o autor lembra que a sociedade civil é o lugar do conflito pela hegemonia.

A respeito da percepção de cidadania com a qual estariam trabalhando determinadas interpretações sobre o desenvolvimento local, Oliveira relata: o indivíduo é autônomo, é crítico e reflexivo, portanto, longe do indivíduo-massa. Trata-se de uma aquisição por meio do conflito. Do ponto de vista neoliberal, a cidadania tem sido apresentada como sinônimo de não-conflito, de harmonia, de paz social. Para ele, o desenvolvimento local é uma noção polissêmica e necessariamente comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania. Qualquer tentativa de transformá-la em modelos paradigmáticos estará fadada ao fracasso (p.13).

A contribuição de Oliveira decorre de apontar que o campo semântico apresenta-se como uma arena da política e da hegemonia que não se pode desconhecer. A maior parte dos ensaios e definições sobre desenvolvimento local se parece mais com adaptações dos dominados do que com uma alternativa à dominação. Enquanto não for ultrapassado o campo da racionalidade burguesa, o desenvolvimento local, nas suas diferentes formas, níveis e abrangências, não abre possibilidades à instauração da cidadania. A cidadania é interpretada pelo autor como forma contemporânea do conflito de classes, à medida que é a luta pelos significados, pelo direito à fala e à política.

Ademais, às correntes que defendem o desenvolvimento local como contratendência à concentração, o autor afirma, ao contrário, que ele pode inserir-se numa estratégia de descentralização que agrave as desigualdades.

Finalmente Bocayuva (1998) defende que existe um sentido estratégico do campo em disputa da questão do desenvolvimento local. As metamorfoses do capital e os conflitos engendrados pela crise dos modelos de desenvolvimento do regime monopolista-fordista se manifestam em conflitos que redefinem identidades e relações de força nos espaços virtuais e reais gerados como campo de disputas.

Ao mesmo tempo em que a financeirização do capital se traduz numa problemática socioespacial de exclusão social para a periferia, esse mesmo processo aumenta o potencial para a criação de novos sujeitos sociais autônomos. Novas possibilidades de construção endógena nascem das práticas percebidas pela resistência ativa ou pela força inercial do tecido social e das relações de poder na periferia.

Em termos de método, observar o caráter dinâmico de tal inversão de ângulo de análise nos remete ao conflito e resistência da periferia, entendida como território e campo, espaço social e cultural de novas emergências, soluções e respostas aos condicionamentos globais. Estaria em curso uma revalorização do periférico como campo de articulação e aliança entre os setores sociais afetados.

É assim que os argumentos de Bocayuva, conforme seu artigo, se apresentam como respostas às acusações de que o desenvolvimento local possui um traço de ingenuidade ou um adesismo ao minimalismo das políticas neoliberais. Pelo contrário, o recorte local permite a instauração de um campo de possibilidades alternativas para novos atores e seu protagonismo nas questões do desenvolvimento. Isto porque a confluência e a contradição das dinâmicas que subordinam os diferentes atores nos novos contextos de valorização dos fluxos e fixos de capital produzem a exigência de respostas ativas dos sujeitos sociais, particularmente daqueles que foram lançados na informalidade e em situações de perda de direitos – são estes sujeitos que ao precisarem de respostas estão buscando saídas.

Em resumo, o plano local aparece como lugar da complexidade do conflito ativo vivido pelas diferentes sociedades e não como suposto espaço de fuga das questões de fundo. O local/periférico aparece como horizonte necessário, embora não suficiente para uma reconstrução do campo ético-emancipatório das forças sociais (p. 37/38).

A apresentação anterior dos autores com os seus respectivos trabalhos foi organizada em cinco grupos de análise por questões essencialmente didáticas. Não obstante a essa hierarquização é possível encontrar pontos de convergência entre todos os autores.

O que em geral difere entre as pesquisas é o destaque maior dado a uma dimensão vis-à-vis às demais (social, econômica, ecológica, política). Haveria um grande diálogo no qual o pano de fundo é a crise do próprio conceito de desenvolvimento – somado a redefinições sobre o papel do Estado. Com a suposta queda de vários paradigmas abre-se oportunidade para o aparecimento de novos enfoques, a dar conta de velhos problemas que os paradigmas anteriores não foram capazes de resolver. Em linhas gerais, o maior desses problemas é a inconsistência em se obter progresso e desenvolvimento simultaneamente a uma crescente exclusão social.

No último grupo de autores acerca de uma visão crítica do desenvolvimento local foi apontada a existência de um processo de disputa por novos projetos políticos, que considero ocorrer a partir da crise do conceito de desenvolvimento – estremecido pelas mudanças sociais, econômicas, culturais e políticas recentes.

Importante destacar no bojo desse processo de disputa aquilo que Caccia-Bava chama atenção, a influência das agências internacionais de desenvolvimento no debate sobre desenvolvimento local dos países periféricos. A partir de financiamentos, como foi no caso do Banco Mundial, na década de 1990, um conjunto novo de políticas e diretrizes ocorreu em direção à Reforma do Estado, que privilegiou a descentralização das políticas públicas e a importância dos municípios. Com o Estado Nacional pressionado pelos pagamentos de juros da dívida pública, coube aos governos locais um maior papel, quando não exclusivo, no combate à exclusão social.

1.2. Desenvolvimento Local e Inovações de Gestão Pública

O conteúdo desta seção poderia continuar a ser apresentado juntamente à seção anterior, porque dá prosseguimento à exposição de interpretações sobre o tema do desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, optou-se pela criação de uma nova seção, visto que os textos que agora são abordados foram extraídos de um único trabalho, na realidade uma série de cadernos do Programa de Disseminação de Inovações e Práticas Inovadoras em Gestão Pública Subnacional, um esforço de pesquisa conjunto do Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania (EASP/FGV) e Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), apoiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Estes cadernos vão explorar aspectos já trabalhados na seção anterior, porém aqui, de maneira mais exaustiva a respeito de cada um. A saber, tais aspectos referem-se a: participação, representação e esfera pública ampliada; parcerias e alianças com organizações não-governamentais; estratégias de negociação entre estados, municípios e União; consórcios intermunicipais; indicadores sociais e dimensão de gênero.

Os cadernos são resultados de uma proposta de pesquisa na qual, a partir de uma base de dados de mais de 4.000 experiências de gestão pública¹⁸, pesquisadores ligados ao tema receberam o desafio de sistematizar de forma geral alguns dos elementos que identificaram como os mais significativos e presentes no conjunto das experiências analisadas. Mais do que conclusões, os cadernos procuram abrir caminhos e possibilidades de diálogo. Buscou-se compreender o que faz essas experiências surgirem, se consolidarem, se perpetuarem e se disseminarem.

A expectativa era de que os elementos mapeados pudessem ajudar a nortear as administrações públicas, especialmente municipais, e os pesquisadores e lideranças sociais interessados no tema da gestão pública e desenvolvimento local – na implementação de novas formas de gerir o que é público, levando em conta, principalmente, seu caráter inclusivo e democrático (Apresentação dos Cadernos, p.4).

Mais uma vez a forte relação que o tema do desenvolvimento local tem com o da gestão pública é expressa. Como atual objetivo da gestão pública há o desafio da promoção do desenvolvimento com equidade, e a noção de desenvolvimento local tem questionado as práticas e os processos para atingi-lo. A gestão pública passa por uma fase de reestruturação frente às mudanças em torno da Reforma do Estado, e o tema do desenvolvimento local também lida com a Reforma do Estado.

O tema do desenvolvimento local tem como um dos seus principais eixos de discussão a constituição de uma esfera pública ampliada, que possibilite uma maior participação da sociedade civil e a instauração de processos mais participativos e democráticos e, dessa forma, é preciso negociar com a gestão pública o seu papel e participação na constituição de tal esfera. Estas são apenas algumas das evidências de como os dois temas se relacionam.

¹⁸ Para ter acesso à base de dados, ver Programa Gestão Pública e Cidadania in <http://inovando.fgvsp.br>, e a série DICAS do Instituto Pólis in <http://www.polis.org.br> (mais recentes) e no site do BNDES, <http://federativo.bndes.gov.br/dicas>, (125 DICAS).

1.2.1. Participação social e esfera pública ampliada

Para Caccia-Bava (2001), autor do caderno *Participação, representação e novas formas de diálogo*, o que é mais essencial na instauração de governos democráticos é mudar o “*modus operandi*” da máquina pública.

Não se deve confundir democracia com o simples atendimento das necessidades dos mais pobres, e participação com eficiência das políticas mantenedoras do *status quo*.

Ainda hoje continua existindo uma forte dependência das políticas em relação à iniciativa dos prefeitos. Ao contrário, as prefeituras deveriam estimular o fortalecimento de organizações populares (associações de moradores, associações de pais de escolas, núcleos agrícolas etc.) para participarem da co-gestão do desenvolvimento e das políticas públicas locais.

A questão central sobre a democratização da gestão municipal é que a própria forma de governar teria de mudar: ganhar transparência e controle social, descentralizar-se e incorporar a participação cidadã para superar as estruturas que sustentaram desde sempre o domínio das oligarquias locais.

Para impulsionar o processo de mudança, o qual o autor chama de conflitivo e virtuoso, são necessários vários elementos: a eleição de um governo de oposição que apresente um programa de governo orientado para promover a mudança social; a transformação do legislativo municipal em um espaço público que dê visibilidade ao enfrentamento de distintas propostas de políticas públicas; o engajamento nesta disputa de setores sociais organizados que exerçam pressão sobre o legislativo municipal e sobre a administração municipal a fim de que se possam promover as mudanças demandadas pela população. Sem todas essas mudanças as experiências inovadoras vão ter sempre um caráter residual e assistencialista, tratando apenas de amenizar o sofrimento dos mais pobres (p.36).

A possibilidade real de uma reforma do Estado a contemplar o interesse público e a formulação de políticas de equidade depende da capacidade de mobilização dos setores organizados da sociedade civil – tanto para a disputa eleitoral como para o exercício da cidadania, através de participação ativa e direta em espaços públicos de formulação e monitoramento das políticas públicas.

Os Estados devem recuperar sua capacidade de impulsionar processos de negociação entre os distintos atores e forças sociais presentes na cidade, logo seria preciso recuperar a noção de conflito como constituinte do exercício democrático. Espaços públicos e mecanismos regulatórios que permitam práticas de negociação devem ser criados, para que a população seja consultada e possa participar da formulação do destino das cidades, orientar e fiscalizar as ações de governo¹⁹.

Para que as administrações municipais se mostrem menos distantes da socialização do poder, devem compreender que o poder não está nos governos, mas sim na sociedade.

“A proposta de ampliação do exercício da democracia direta depende da compreensão por parte do governante de que o objetivo último de seu governo não é apenas atender as necessidades materiais dos munícipes, especialmente dos mais pobres, mas sim fortalecer a capacidade dos cidadãos se auto-governarem nos diversos aspectos da vida coletiva. É essa concepção

¹⁹ Bava cita o caso do Conselho da Cidade.

de democracia que faz um governo socializar o poder.” (Caccia-Bava, 2001, p.29)

1.2.2. Parcerias e alianças com organizações não-governamentais

Uma vez que o tema da socialização do poder e da importância da participação da sociedade civil é explorado, o caderno de Spink (2001) preocupou-se em investigar e entender o potencial das parcerias entre as diversas experiências de gestão pública com as organizações não-governamentais.

Sumariamente tem-se que: esse autor observou que de um universo de 3.400 experiências investigadas, 80% dos casos realizavam parcerias e alianças, sendo que 60% com organizações não-governamentais. A liderança das experiências está com os municípios, mas uma nova arquitetura social e arranjos institucionais estão emergindo. Os gestores, mesmo exercendo liderança nos seus programas e projetos, raramente estão agindo sozinhos. Spink sustenta a hipótese de que talvez os gestores de programas e projetos bem-sucedidos tenham descoberto que parcerias e alianças ajudam.

Oitenta e oito por cento (88%) das experiências investigadas que sobreviveram a trocas de governo municipal realizaram alguma forma de parceria. É como se existisse uma via de mão dupla, trabalhar com organizações não-governamentais é uma forma de ampliar as competências distintivas que podem ser mobilizadas em volta da questão em foco, e a presença destas organizações também sinalizam a seriedade do empreendimento. Por outro lado, as parcerias têm sido apontadas pelas próprias experiências como uma forma de ampliar a noção do que é responsabilidade pública, ou seja, o que é agir em nome do interesse público numa perspectiva de ampliar e juntar a ação cívica com a cidadania.

Spink alerta que, para evitar frustrações estabelecidas entre os atores, Estado, setor privado, organizações não-governamentais etc., faz-se importante estar claro para ambas as partes, desde o início das atividades, qual tipo de vínculo está sendo estabelecido. Existem diversos: comissões, conselhos, apoios, parcerias, patrocínios, alianças²⁰.

1.2.3. Consórcios intermunicipais

Os Consórcios intermunicipais são outro tema na agenda do dia sobre desenvolvimento local e em parte também não deixa de se constituir em parcerias e sinergias entre os municípios. Também foram explorados pela série de cadernos em questão sob autoria de Maria do Carmo Cruz (2001).

A instauração de uma governabilidade a partir de sinergias e parcerias tomadas entre as diferentes esferas de governo favorece os resultados porque esforços são somados ao invés de concorrem entre si. Municípios muito pequenos adquirem uma posição favorável ao se incluírem em consórcios ou projetos regionais, do qual participam municípios igualmente pequenos ou maiores. Os consórcios possibilitam a territorialização dos problemas. Os municípios teriam aprendido a discutir e resolver alguns dos seus problemas conjuntamente.

²⁰ Para saber mais a respeito nas páginas 31 a 42 do seu caderno, Spink define cada um dos vínculos citados, bem como a diferença entre eles.

A maioria dos municípios brasileiros é de pequeno ou médio porte, o que exige que muitos dos seus problemas sejam resolvidos de forma articulada e integrada. Os municípios de pequeno porte não possuem recursos suficientes para a implantação de serviços mais complexos, o que os colocaria, quase sempre, em situação de dependência em relação aos grandes municípios ou municípios-pólo. Além disso, existiriam muitos problemas municipais que transcendem o território municipal, tornando necessário que a sua atuação seja discutida com os municípios vizinhos (p.14).

Conforme Cruz, na saúde, por exemplo, onde são necessários grandes investimentos para organizar os serviços, ocorre que um município pequeno não tem como ofertar todos os serviços necessários à sua população. A equipe de especialistas e os equipamentos de ponta são caros e ainda exigem um número mínimo de atendimentos para não ficarem ociosos. É por essa razão que parcerias entre os municípios vêm sendo tomadas com o objetivo de garantir uma oferta de qualidade no raio dos municípios consorciados – que passam a dividir as responsabilidades e despesas entre eles.

Outras áreas nas quais os consórcios municipais têm ganhado destaque são na realização de obras públicas, na promoção de atividades-meio das prefeituras (sistemas informatizados, uso comum de equipamentos e programas de gestão etc.) e na área de recuperação e proteção ambiental. Não há como se discorrer, conforme destaca Cruz, sobre a preservação de um rio sem pensar em sua bacia hidrográfica e nos municípios abrangidos por ela, ou sobre a dificuldade de um pequeno município para sozinho comprar uma usina de lixo, mas poderá fazê-lo em parceria com seus municípios vizinhos.

Do conjunto de experiências de consórcio investigadas pela autora, a maioria surgiu na década de 90, portanto influenciadas pelas alterações na Constituição de 1998. São formados principalmente por municípios com população de até 30.000 habitantes e são setoriais, ou seja, os consórcios não trabalham a integração e a articulação das políticas públicas. Os consórcios têm se concentrado nas regiões Sul e Sudeste do país²¹.

Sua importância e relação com a promoção do desenvolvimento local é que permitem a articulação entre diferentes atores governamentais e não-governamentais. Redes são criadas e têm permitido que diversos atores participem da formulação, implantação e controle das políticas públicas. Outra potencialidade observada por Cruz é que os consórcios têm conseguido uma interação entre prefeitos de diferentes partidos.

Os consórcios são apontados como novo modelo gerencial que pode viabilizar a gestão microrregional – gestão essa que tenha a promoção da qualidade de vida dos cidadãos como seu eixo central. As experiências de consórcio resgatam conceitos como cooperação intergovernamental e solidariedade na busca por esse objetivo.

Como alerta final, Cruz conclui que os consórcios têm ampliado as possibilidades de obtenção de recursos dos municípios dos governos estadual e federal, e, por isso, muitos têm se associado unicamente com este fim. Em sua opinião, o caso dessas experiências não tem grande futuro, pois não estariam baseadas em um relacionamento de cooperação pela busca de alternativas para os seus problemas.

²¹ A Constituição Federal de 1988 considerou o município um ente federado, repassando-lhe novas tarefas que antes eram desempenhadas pelo governo federal. Os municípios assumiram, portanto, tarefas para as quais não tinham competência nem experiência acumulada. É sobre este contexto que a autora sustenta que o crescimento dos consórcios intermunicipais guarda relação. As dificuldades encontradas forçaram os municípios a reunirem forças entre-si.

1.2.4. Estratégias cooperativas para a promoção do desenvolvimento

Os apontamentos anteriores a respeito de parcerias, sinergias e consórcios intermunicipais no fundo nos faz pensar sobre a pluralidade de atores e interesses que passam a existir numa gestão local, especialmente democrática. Essa pluralidade a participar do jogo político acabou por tornar complexa a sociedade brasileira. Decorre daí a importância de serem instauradas estratégias cooperativas nas quais todos saiam ganhando (Levy, 2001).

Vários são os estilos de governo e articulações entre os atores, mas a tendência aponta que não existem mais fronteiras entre o que seja o setor público e o privado, e mesmo o interior de cada um desses setores tenderia a se diluir, bem como a democratização e o fortalecimento da cidadania abriram oportunidades ao alargamento da esfera pública, principalmente a local.

Em termos de esferas de governo passa a ser comum a coincidência de agendas entre os municípios e as demais instâncias, que pode apresentar-se como um fator de aglutinação de interesses.

“Negociar é certamente um dos aspectos básicos da vida política. Torna-se ainda mais importante à medida que a democracia vem se expandindo, incorporando novos atores; e crucial, pois, em geral, nenhum governo consegue agir isoladamente de outros governos, de empresários, dos movimentos populares, das organizações não-governamentais, da sociedade civil, enfim.” (Levy, 2001, p.11)

Baseada em idéias de cientistas políticos contemporâneos, como *governance* e jogos cooperativos, Evelyn Levy (2001) explora algumas a respeito da negociação no âmbito governamental. Como podem ser instaurados mecanismos de *governance* que favoreçam o fortalecimento da cidadania e a sustentabilidade das localidades? – *Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem-sucedidas entre municípios, estados e União* (título do seu caderno).

Dentre um conjunto variado de interpretações para o conceito de *governance* existem vertentes que dão bastante ênfase nas instituições, como sustentação das ações coletivas (neo-institucionalistas), e aqueles que tratam o tema como decorrente de uma necessidade de reorganização do poder do Estado, logo, para estes as novas formas de cooperação e coordenação criadas não estariam necessariamente ancoradas no uso da autoridade pública.

Stoker percebe a *governance* sempre como um processo interativo, no qual nenhum ator, público ou privado, dispõe dos elementos e recursos necessários para resolver, sozinho, os problemas. Castells, a partir do conceito de Estado-Rede, inclui a participação social e política entre as exigências à constituição do Estado²².

O importante a destacar desse caderno é a incorporação de noções oriundas do mundo dos negócios e o desenvolvimento da idéia de que diferentes esferas de governo

²² CASTELLS, Manuel (1998) “Rumo ao Estado Rede?, Globalização econômica e instituições políticas na era da informação”, exposição apresentada no seminário “Sociedade e Reforma do Estado”, mimeo, São Paulo. STOKER, Gerry (1998) “Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance”, Revue Internationale des Sciences Sociales, La Gouvernance, UNESCO/éres, Mars 1998, 155, Ramonville Saint-Agne - (citados pela autora).

podem e devem se relacionar na busca de um objetivo comum e no qual também cada esfera possa sair ganhando.

A autora observou que nas estratégias bem-sucedidas estudadas, a liderança dos prefeitos tornou-se um fator fundamental para aumentar o poder do município, enquanto as burocracias locais tiveram um papel determinante no florescimento das iniciativas, sobretudo quando lhes é dada autonomia de implantação. As organizações não-governamentais, por sua vez, são importantes na oferta de informação especializada. Os conselhos municipais ou locais são apresentados como sujeitos vivos nos processos de coalizão. Finalmente, quando agências multilaterais são envolvidas o poder do município é bastante expandido.

Levy destaca em seu caderno oito elementos de estratégias como passos a serem dados na busca de uma negociação de sucesso para os atores envolvidos²³. Ressalvo apenas um, que considero extremamente importante quando o desenvolvimento local é aquilo que se busca promover: é preciso desenvolver identidades.

Conforme a autora, as preferências, expectativas, crenças, identidades e interesses não são exógenas à história política. Nas experiências analisadas por Levy observou-se que as lideranças foram capazes de reunir vários atores em torno de uma identidade, em geral, uma identidade nova.

1.2.5. Gestão pública e desigualdade de gênero

Um sexto subtema bastante comum em torno do debate do desenvolvimento local e desenvolvimento com equidade é sobre a questão de gênero. Não só a questão de gênero tem sido discutida, mas também os demais grupos excluídos que vêm lutando pela afirmação de sua identidade e atenção por parte das políticas públicas e sociedade: negros, indígenas, populações quilombolas, jovens, idosos. Na série de cadernos do Programa de Disseminação de Inovações e Práticas Inovadoras em Gestão Pública Subnacional, a questão de gênero constitui-se em objeto de pesquisa de um deles, sob autoria de pesquisadoras da Agende – Ações em gênero, cidadania e desenvolvimento (Suarez *et al*, 2001).

A relação entre a questão de gênero e o tema do desenvolvimento local e estratégias de combate à exclusão social decorre de que, para além das diferenças étnicas e culturais, também as diferenças de sexo e idade marcam a importância das pessoas. Ser mulher desvaloriza, logo, as chances de estarem em situação de pobreza e fragilidade social aumentam para este grupo social.

Partindo deste diagnóstico é que apesar do desenvolvimento local defender a igualdade de direitos para todos, enquanto as políticas públicas não forem capazes de atingir de modo igual todos os cidadãos as autoras defendem que é necessário junto ao “tratamento igual para todos” também existir um “tratamento diferenciado”. Somente assim seria possível reunir verdadeiras condições de igualdade para sustentar o desenvolvimento econômico.

Igualmente importante e lembrado pelas autoras é que a gestão participativa requer o envolvimento equitativo dos grupos tradicionalmente excluídos do processo de tomada de

²³ A saber: (a) regras e incentivos; (b) sinergia; (c) identidades; (d) reputação; (e) simetria dos atores; (f) planejamento; (g) transparência e controle; (h) capacidade de coordenação (pp. 27/40).

decisão e, portanto, é preciso garantir às minorias (mulheres) o acesso aos centros decisórios de poder.

As autoras concluem que o desenvolvimento sustentado somente pode ocorrer quando se desenvolve o potencial produtivo de todas as mulheres e homens, e o desdobramento do potencial produtivo de muitas mulheres requer a intervenção das administrações municipais no sentido de quebrar sua subordinação e elevar sua participação social.

Os programas que atentam para a questão de gênero devem ultrapassar uma ação puramente emergencial e que reproduzem os papéis desempenhados tradicionalmente por mulheres e homens e os poderes a eles atribuídos. Em geral os programas treinam as mulheres para a preparação de alimentos, confecção de vestuários e outras atividades com objetivo puramente doméstico e não empresarial, e nada incentivam sobre a incorporação das mulheres nas instâncias decisórias. Esse tipo de ação é de pouco ou nenhum impacto na mudança das relações de gênero.

1.2.6. Desenvolvimento local e indicadores sociais

O debate sobre desenvolvimento local também levantou a necessidade de se pensar a construção de um sistema de avaliação das experiências e programas de gestão pública, a partir de indicadores sociais, que pudesse atender de forma mais ampla à produção e à sistematização de informações que permitissem avaliar ações e governos locais.

Também é princípio do desenvolvimento local o direito de saber das pessoas (*right to know*). A coleta de informação e o monitoramento de dados devem ser utilizados pelas comunidades e populações beneficiárias dos projetos e programas numa perspectiva de controle social e exercício da cidadania.

O ponto-chave do debate sobre desenvolvimento local e produção de indicadores sociais é que se faz necessário comunicar e tornar público dados que revelem o bom ou o insuficiente desempenho de ações sociais e de governos, para que em seqüência, caso seja constatado um desempenho insatisfatório, a população possa responsabilizar as autoridades em questão²⁴.

A apresentação do caderno de Kayano e Caldas (2001), *Indicadores para o diálogo*, com auxílio de Bocayuva e Silveira (1999), é feita a seguir em razão da importância do tema para o debate do desenvolvimento local.

Kayano e Caldas discursam sobre a necessidade de cautela quanto à clareza e à função da utilização de indicadores sociais atualmente. Hoje são várias as razões que teriam levantando discussões em torno da produção dos indicadores: (a) organismos internacionais passam a exigir mensurações de desempenho quanto ao impacto dos programas que desenvolvem ou apóiam; (b) há a necessidade de legitimar as políticas governamentais; (c) há a necessidade de democratizar as informações de forma que a sociedade civil possa participar da formulação, implantação e monitoramento das políticas sociais.

²⁴ Conforme as Oficinas de Indicadores de Desenvolvimento Local promovidas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, o desafio reside em: “observar “o local” para recolher subsídios que possam contribuir na construção de ferramentas de avaliação mais democráticas e representativas do território e de sua população que ali se encontra”.

Soma-se a isso o desafio de produzir novos indicadores capazes de responder as mudanças de paradigmas em curso. Bocayuva e Silveira (1999) esforçam-se para esboçar alguns parâmetros principais (bases de referência) e alguns núcleos potenciais de indicadores, frente ao desafio de clarificar o desenvolvimento local – segundo os autores um campo ainda em construção.

Dentre as bases de referência apresentadas, destacam-se três: a esfera pública local e a perspectiva de sustentabilidade, inversão na orientação dos fluxos e gestão estratégica das políticas públicas.

Invertendo a orientação dos fluxos significa inverter o processo de desenvolvimento desigual a partir de uma perspectiva democrática, constituinte de uma ótica cidadã que informa a construção de ações locais.

Na construção de uma gestão estratégica das políticas públicas tem-se a reversão sociocêntrica. Traduz-se pela parceria, participação democrática dos atores coletivos e a transparência e prestação das contas públicas como os seus elementos principais. A institucionalidade passa a ser modificada pela esfera pública não-estatal que estabelece a partir de baixo o nexo com os agentes e agências governamentais.

Segundo os autores, sobre a problemática da produção de indicadores é útil desde o início distinguir sua natureza. Existem indicadores que servem à identificação e à quantificação dos fenômenos componentes de um diagnóstico do estado e do fluxo, da realidade social. Existem indicadores a serem usados no monitoramento e avaliação de estratégias de intervenção, programas, projetos e políticas.

Como referências a núcleos de potenciais indicadores os seguintes foram identificados: (i) a abrangência e o desenho dos espaços interinstitucionais onde são conduzidas agendas/estratégias de desenvolvimento local; (ii) a construção e o funcionamento de instâncias de consulta e participação social; (iii) a produção ou a incorporação de informações sistematizadas sobre as realidades locais; (iv) a implementação de planos locais compartilhados, coordenados e metodologicamente apoiados; (v) a implementação de processos sistemáticos de capacitação; (vi) a integração intersetorial através de mutualidades em rede e interfaces entre programas e entre organismos; (vii) a construção de mecanismos de acompanhamento e monitoramento com elementos definidos e identificáveis pelos atores sociais (p. 6/7).

O principal foco da avaliação passa ser a análise da instalação (ou não) de agendas estratégicas de desenvolvimento local integrado e sustentável. Nessas agendas o local deve deixar de assumir uma posição de ponta para ser a centralidade do processo de desenvolvimento em avaliação.

O principal objeto de investigação passa a ser o processo de implementação da estratégia e, indicadores de processo deveriam captar a presença de uma cultura democrática onde os princípios de parceria, solidariedade e participação social se fariam presentes²⁵.

²⁵ Vários institutos de pesquisa e organizações não-governamentais têm desenvolvido pesquisas em torno da produção de indicadores sociais voltados para a promoção do desenvolvimento local. A dimensão da participação e cidadania levantou um grande desafio: a produção de indicadores processuais. Como chegar numa localidade e avaliar avanços ou retrocessos na construção de uma cidadania ativa? Assim, neste momento, os pesquisadores esforçam-se para sair de uma abordagem meramente quantitativa do desenvolvimento para uma abordagem qualitativa e processual, na qual a partir dos atores, seus depoimentos, entrevistas e vozes, são utilizados como principal fonte de informação. A saber, o Programa Gestão Pública e

1.3. Metodologias e Políticas de Promoção do Desenvolvimento Local: O que Sinalizam as Experiências?

A década de 90, no Brasil, é marcada pela promoção de inúmeras experiências, práticas, metodologias, programas e políticas de desenvolvimento, na sua maioria de gestão pública, que passam a ser influenciadas pelo marco conceitual do desenvolvimento local²⁶.

Dentre a variedade de ações em curso, Miranda e Magalhães (2004) destacam a notoriedade que a noção de *desenvolvimento local integrado e sustentável* ganhou nos meios técnicos burocráticos, especialmente entre os gestores de políticas públicas de combate ou redução da pobreza.

Os autores acreditam que a expansão da abordagem do desenvolvimento local guarda relações com o aumento da pobreza e o fracasso de prognósticos otimistas e idealistas. Num ambiente de estagnação econômica para alguns e progresso econômico para outros, porém com crescente exclusão social, idéias sobre desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS) teriam sido desenvolvidas. As condições criaram um ambiente onde era preciso construir alternativas urgentes.

Os projetos de DLIS apresentariam elementos bastante sedutores para uma aproximação com a pobreza. Os projetos incorporam o já tradicional modelo de práticas participativas, e ainda com a determinação de funções e lugares para os pobres se inserirem no processo de desenvolvimento e no mundo globalizado. Os processos de capacitação são baseados no incremento da sua aptidão através do empreendedorismo – como forma de inserir os pobres na lógica competitiva do capitalismo livre²⁷.

Para Vianna da Cruz (2005), quando um mapeamento das políticas passa a ser realizado, este revela que as políticas públicas de promoção de desenvolvimento local no Brasil é um campo diversificado e heterogêneo de atores que tem produzido inúmeras e profícuas parcerias. Em consequência, o campo de ações derivadas dessas parcerias possui *nuances* variadas de conteúdos, formas e sentidos.

Também para Vianna da Cruz, o alto grau de difusão e de influência das propostas de desenvolvimento local, ocorre tanto nos países capitalistas considerados mais desenvolvidos como na sua periferia, onde se encontra o Brasil.

Na Europa, o desenvolvimento econômico local (DEL) foi incorporado às políticas públicas de planejamento regional e urbano, sendo oficializado como política estratégica da União Européia. Do mesmo modo é observado que várias agências multilaterais de desenvolvimento (vide PNUD, Banco Mundial, CEPAL e outras) têm contribuído para a consolidação do desenvolvimento local como abordagem sugerida para se pensar os processos de desenvolvimento atual.

Cidadania da Fundação Getúlio Vargas desenvolve um projeto com este objetivo, *Indicadores para uma Nova Gestão Pública*.

²⁶ Cocco e Galvão (2001) relacionaram o surgimento do tema do desenvolvimento local no país aos rumos que as políticas públicas ativas de desenvolvimento econômico e social tomaram no Brasil.

²⁷ “A suposta adequação da “idéia DLIS” ao processo de globalização, estabeleceu possibilidades de adesão de vários atores na sociedade brasileira. Por um lado, tratava-se de responder a antigos dilemas teóricos dos gestores de políticas sociais, que tinham efetivamente dificuldades em articular sua ação à dimensão econômica. Isto é, “compatibilizar” políticas de combate à pobreza num quadro funcional frente às variáveis macroeconômicas” (Miranda e Magalhães, 2004, p.5).

Conforme exposições anteriores, vários dos estímulos dessas agências provêm de programas e premiações baseadas no conceito de *Best Practices*, e Caccia-Bava (1996) alertou sobre o perigo dessa naturalização.

Vianna da Cruz destaca que o apelo das perspectivas e práticas de desenvolvimento local no Brasil vem da capacidade de aliar elementos tecnológicos e de mercado a aspectos políticos, sociais e culturais, tais como solidariedade, espírito comunitário, níveis elevados de renda e emprego. Em outras palavras, decorre da capacidade de realizar um processo efetivo de democratização do crescimento.

Finalmente, o local entendido nos projetos em curso permite um recorte de múltiplas feições. O local tem sido difundido como espaço socialmente construído conforme as relações de proximidade e de co-presença entre os atores no território.

Para Miranda e Magalhães (2004) tal concepção de local, que permite abranger desde uma favela numa área urbana metropolitana a um bairro de cidade média e/ou uma pequena localidade rural, também responde pela difusão dos programas, metodologias e experiências de desenvolvimento local no país. O local passa a ser produto do olhar e haveria disputas sobre a qual pobre os projetos voltam sua atenção

Por exemplo, o Programa Gestão Pública e Cidadania pensa a territorialidade como:

“Esses novos espaços públicos – que são do público – sinalizam, de acordo com os programas e projetos analisados, a importância de iniciativas que podem ser caracterizadas como “de médio alcance”. Nesse sentido, a expressão mais adequada para reconhecer a abrangência de múltiplas iniciativas parece ser a de “lugar”. O “lugar”, como foi dito por muitos participantes durante os seminários e oficinas realizados, “tem a cara de gente”, revelando distintas arenas de demandas, de conflitos e de reivindicações por melhoria da qualidade de vida. Denso, o lugar é a vida das pessoas em espaço e tempo que, dependendo das circunstâncias, pode ser o bairro, o município ou a região. O lugar remete à noção de territorialidade, e é “no lugar”, onde se enraízam as experiências, as táticas, os métodos e as práticas simples, que estão formando uma biblioteca invisível de soluções para redução da pobreza.” (Camarotti & Spink – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004, p.6)

Algumas reflexões questionam sobre a viabilidade do desenvolvimento local como abordagem para a promoção do desenvolvimento nas grandes metrópoles (ver debates em Silveira, 2004b). Mas o fato é que, seja no campo ou na favela, o desenvolvimento local tem sido empregado em diferentes localidades.

Na favela surge com o objetivo de responder aos desafios do conflito social local no quadro de crise urbano-metropolitana. Insere-se numa perspectiva de afirmação dos direitos das classes populares e de resgate da relação entre favela e cidadania. A cidade e a moradia informal devem ser vistas como o lugar de produção de um conjunto de respostas para essa crise e reestruturação, que comprime o modo de produção e a reprodução social nas cidades latino-americanas. A abordagem do desenvolvimento local é vista como podendo contribuir na abertura de um novo ciclo de debate para o tema da favela nas cidades brasileiras e da América Latina.

As favelas e os fenômenos urbanos, postos sob a classificação de ocupação irregular, seriam as potências de reserva para uma virada no modo de produção e reprodução da cidade. Eles seriam os sujeitos de um indispensável projeto urbano para a

democratização substantiva das sociedades periféricas, condição necessária para a construção de cidades justas e sustentáveis.

A unificação das ações, valorização do capital social, a identificação das interações e redes de comunicação, intercâmbio e informação entre as favelas e o conjunto da cidade, exigem uma nova forma de abordagem das políticas públicas territorializadas (Bocayuva, 2005).

Graziano da Silva e Campanhola (2001), pesquisadores da área de desenvolvimento rural, destacam que as novas formas de integração e a troca entre os diferentes segmentos espaciais e setores de atividade têm contribuído para que o corte urbano-rural ceda espaço para o enfoque na economia local.

Os autores chamam atenção para o perigo da panacéia que virou o tema do desenvolvimento local, mas por outro lado também destacam as potencialidades que a abordagem do desenvolvimento local tem a contribuir na promoção do desenvolvimento rural.

Políticas públicas para o meio rural geralmente são elaboradas com um viés setorial e sem levar em conta os seus efeitos no desenvolvimento local. Essa fragmentação contribui para o avanço de alguns e a estagnação de outros setores, agravando mais os desequilíbrios do que propriamente os problemas que geram as desigualdades sociais. O desenvolvimento local seria importante à medida que se constitui em uma política que viabilize para as comunidades menos favorecidas o acesso à infra-estrutura e serviços básicos, ao crédito, assistência técnica, mecanismos de comercialização e outros. Ainda tem por mérito abordar uma gestão participativa e democrática dos territórios. Para concluir, os autores alertam, trata-se de um novo processo de construção social que vai depender muito da predisposição das instâncias públicas em abrir mão do seu poder em prol de decisões coletivas.

O que é importante registrar a respeito de um mapeamento sobre as políticas públicas de desenvolvimento no Brasil é que o tema do desenvolvimento local tem se apresentado como um campo de disputa, inclusive novos zoneamentos territoriais têm sido propostos, pactos sociais têm sido estabelecidos a partir das idéias de consórcios intermunicipais, agências de desenvolvimento, fóruns e conselhos. Nesses espaços recursos financeiros e a atenção da política pública são disputados pelos diferentes atores sociais em jogo.

1.3.1. Programas de desenvolvimento local no Brasil

Conforme já assinalado, são várias as experiências, práticas e programas de promoção do desenvolvimento no Brasil que, na década de 90, passam a ser influenciados pelo marco do desenvolvimento local. As ações e experiências são promovidas no âmbito das políticas públicas, mas considerando que a esfera pública não se resume apenas ao Estado, vale lembrar que muitas têm sido promovidas por organizações não-governamentais. Além disso, existe um conjunto crescente de experiências inovadoras de promoção do desenvolvimento local no país, que apesar dos institutos de pesquisa e as premiações de melhores práticas esforçarem-se por mapear, a velocidade de criação é maior que as suas capacidades de registro e sistematização.

A seguir é apresentada a concepção de *desenvolvimento local integrado e sustentável* (DLIS) que foi incentivado por meio do Conselho da Comunidade Solidária²⁸. A Comunidade Solidária criou ainda o Programa Comunidade Ativa, que foi concebido como um sistema de ações voltado para a indução do DLIS em municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes). O desenho do programa baseou-se em uma parcela significativa dos conceitos e referências discutidos nas Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária (março de 1998 e maio de 1999).

A título de registro, existem outras experiências denominadas de desenvolvimento local sendo promovidas no Brasil a partir do Vivario, FASE, FINEP, Instituto Pólis, Agendas 21 Locais, SEBRAE, SERE, GTZ, BNDES, Banco do Nordeste, dentre muitas outras.

Vale apenas destacar, dentre as experiências acima mencionadas, a Metodologia Gespar, Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local, que teve inicialmente (1993) como ambiente de construção o Projeto Banco do Nordeste-PNUD e, em 2000, é encerrado o ciclo do Banco do Nordeste, mas há uma nova etapa de continuidade e expansão a partir de parceria BNDES-PNUD.

A Gespar abrange o desenvolvimento empresarial, institucional e comunitário. Por meio de oficinas de construção coletiva, baseadas em princípios da participação e do "aprender fazendo", iniciativas de mobilização e sensibilização das populações locais, elaboração de diagnósticos e planos referenciais participativos, capacitação organizacional, desenvolvimento empresarial e institucional, entre outras, foram sendo incentivadas. As ações têm como objetivo o empoderamento dos atores locais e a capacitação das organizações associativas de produtores rurais e urbanos (Silveira *et al.*, 2001).

A Gespar foi pioneira na proposição do debate sobre a importância do desenvolvimento local como marco analítico das políticas públicas de promoção do desenvolvimento e, assim, por ter acumulado capital e conhecimento desde 1993, foi bastante reconhecida e ouvida nas Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária que deram origem ao DLIS.

1.3.1.1. Desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS)

Ao discutir os motivos que levaram o tema genérico do desenvolvimento local a atrair a atenção de tantas pessoas e de tantos atores institucionais, governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, sobretudo na presente década, Augusto de Franco (2000) investiga o porquê de se falar em desenvolvimento local em uma época de globalização.

Segundo Franco existiriam dois pontos de vista: o daqueles que não interrogam o padrão de desenvolvimento atual e o daqueles que interrogam o padrão. Para o primeiro, cuja dinâmica é reconhecida primordialmente pela economia, a globalização estaria criando a necessidade de formação de identidades e, conseqüentemente, de diferenciação de setores

²⁸ Criada em 1995 como um novo modelo de atuação social, a Comunidade Solidária, por intermédio do seu Conselho, procura articular esforços dos diferentes níveis de governo e da sociedade civil na promoção da melhoria da qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população a impedir sua exclusão social. A proposta da Comunidade Solidária baseia-se no princípio da parceria.

e também de localidades. As localidades em alguns casos chegam a ser mercantilizadas como marca de produtos típicos. Já o segundo campo de interpretação não subordina todas as dimensões do desenvolvimento à sua dimensão econômica – há o reconhecimento de dimensões extra-econômicas do fenômeno da globalização, por exemplo, a dimensão cultural: aumento da diferenciação e complexidade nas sociedades. Esta segunda não acredita que a racionalidade do mercado deva orientar todos os esforços de promoção do desenvolvimento local.

Em suma, enquanto a primeira interpreta o desenvolvimento local como uma estratégia a posicionar vantajosamente espaços socioterritoriais delimitados no mercado globalizado, a segunda tem como proposta a adoção de uma visão mais sistêmica de desenvolvimento local e que defende a necessidade de repensar o padrão de desenvolvimento atual tendo por base o local.

Vale destacar, conforme o autor, a segunda visão teria sido formada a partir de várias contribuições: da experiência das comunidades alternativas, do movimento socioambiental, da ação cidadã, dos pressupostos da economia heterodoxa avessa à ditadura do crescimento, das organizações da sociedade civil, entre outras.

Concretamente para Franco promover o desenvolvimento local significa garantir as pessoas o acesso à cidadania e aos recursos da vida civilizada. Não bastaria crescer economicamente, é preciso aumentar o grau de acesso das pessoas à riqueza, ao conhecimento e à capacidade de influir nas decisões públicas (ao poder) simultaneamente. Em outras palavras, gerar renda, multiplicar o número de proprietários produtivos e aumentar o número de organizações da sociedade civil (p.22).

Todos esses fatores devem ser promovidos ao mesmo tempo para a instauração de múltiplos laços de realimentação de esforço na promoção do desenvolvimento – a gerar círculos virtuosos. Desenvolvimento só é desenvolvimento na opinião do autor se for humano (melhorar a vida das pessoas), social (de todas as pessoas) e sustentável (das que estão vivas hoje e que viverão amanhã).

Melhorar a qualidade de vida é a resultante de um conjunto de fatores que envolvem entre outros itens a economia (trabalho, renda etc.), a educação, a saúde e a segurança alimentar e nutricional, a mobilidade, o meio ambiente natural, o ambiente social, a segurança pública, o governo e a política em geral, a cultura, o lazer e o ócio.

Sendo assim,

“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 sócio-territorial 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.” (Franco, 2000, p.16)

Em outro artigo, Franco define o conceito de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável por:

“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”. (Franco, 1998, p.1)

“Refere-se, portanto, o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável a uma nova dinâmica sócio-econômica 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 co-incidindo. 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 e Sustentável.” (Franco, 1998, p.1)

Em termos de informação histórica do cenário brasileiro, o que hoje se chama de desenvolvimento local integrado e sustentável é uma denominação ampla para vários tipos de processos de desenvolvimento lançada institucionalmente em 1997 pelo Conselho da Comunidade Solidária. A partir de então, a expressão teria sido adotada por um grande número de autores que se dedicam ao estudo do desenvolvimento local no país, como também alguns consensos acerca da expressão passam a ser elaborados.

Dentre esses consensos são apresentadas a seguir suas idéias principais, extraídas do documento já acima citado, Franco (1998), *Dez Consensos sobre o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*, artigo adaptado do Documento Final da Oitava Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária – Brasília, 16 de março de 1998²⁹.

Defende-se o desenvolvimento local integrado e sustentável a partir do argumento de que é na esfera local que os problemas são identificados melhor e, portanto, tornar-se mais fácil a busca de uma solução mais adequada. Inclusive a maior proximidade entre as comunidades garante maiores chances de continuidade dos processos devido ao controle social que estas exerceriam. Não obstante isso não neutraliza o papel e a importância das políticas nacionais. Estas devem ser desenvolvidas conjuntamente e democraticamente com aquelas que visam estimular o desenvolvimento local. Isto porque os atores nos espaços locais não dispõem de um conjunto de informações necessárias nem tampouco contam com condições suficientes para atuar sobre todas as variáveis que determinam o comportamento econômico-social, mesmo sobre aquelas da própria localidade onde se situam (p. 1/2).

Em termos das condições políticas e institucionais, o desenvolvimento local integrado e sustentável estaria exigindo um novo sistema de gestão das políticas públicas que exercite o novo paradigma da relação entre Estado e Sociedade e a integração das políticas. Entende-se por componentes deste paradigma elementos como: descentralização, parceria, transparência, controle social, participação, articulação entre as políticas econômicas e sociais, articulação entre as diversas esferas do governo. As políticas públicas devem estar sendo concebidas e implementadas de baixo para cima e orientadas por objetivos e estratégias nacionais, estas por sua vez a serviço do desenvolvimento local (p.4).

²⁹ Para saber mais a respeito do DLIS ver também Cartas DLIS (nº 1 ao 40), que podem ser extraídas in www.redeDLIS.org.br

Condição necessária embora não suficiente, o desenvolvimento local integrado e sustentável demanda para a sua promoção a participação do poder local, e também requer parcerias entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. O desenvolvimento local integrado e sustentável pressupõe a combinação de esforços exógenos e endógenos, governamentais e não-governamentais, públicos e privados (p.6).

Sobre a participação da comunidade, Franco coloca que esta traz consequências econômicas e sociais positivas e estimula o desenvolvimento da cidadania. À medida que a comunidade está participando por meio de soluções apresentadas e execução de propostas, novos espaços ético-políticos estão sendo criados nas localidades.

Em termos de dinâmica econômica o desenvolvimento local integrado e sustentável requer que sejam estimuladas a diversidade econômica e a complementaridade de empreendimentos de forma a gerar uma cadeia sustentável de iniciativas (p.7).

Em resumo, todos esses consensos estariam apontando um cenário no qual o desenvolvimento local integrado e sustentável exige cada vez mais uma nova distribuição espacial do desenvolvimento. Isto porque a distribuição atual deixaria de captar e dinamizar as vocações dos territórios, dificultando a integração nacional. O desenvolvimento local integrado e sustentável, conforme exposto no artigo, mais do que uma medida voltada à geração de emprego e renda apresenta-se como uma nova maneira de olhar o desenvolvimento. Por consequência este novo olhar demanda novos modelos a compreender configurações socioeconômicas mais sustentáveis, bem como novos indicadores que permitam uma análise mais apurada para auferir os níveis de qualidade de vida e de sustentabilidade alcançados nos diversos momentos do processo de desenvolvimento.

“As exigências da sustentabilidade colocam a necessidade de pensar e praticar o desenvolvimento em micro-regiões eco-sociais mais homogêneas, definidas a partir da combinação de critérios humano-sociais com critérios ambientais, levando em conta, por exemplo, as bacias e micro-bacias.”
(Franco, 1998, p.6)

Finalmente, como característica singular do desenvolvimento local integrado e sustentável tem-se a coexistência de duas dinâmicas: a cooperativa e a competitiva. A dinâmica cooperativa provém da diversidade e forma a comunidade, já a dinâmica competitiva insere a localidade no processo de desenvolvimento cuja racionalidade é dada pelo mercado³⁰.

Em suma, para Franco o desenvolvimento local é interpretado como campo/possibilidade de questionamento ao padrão de desenvolvimento vigente hoje no mundo.

³⁰ Para quem quiser entender mais o que significa a dimensão sustentável junto a um processo de desenvolvimento local ver, por exemplo, Silveira (2004a), a seção: *A temática da sustentabilidade*, p.21/22. O ponto a destacar é que sustentável não significa apenas preservar os recursos naturais, humanos e sociais para as gerações futuras. Rompendo com uma visão continuísta da sustentabilidade o desenvolvimento local integrado e sustentável chama atenção para a importância de capacidades autocriativas nos processos de desenvolvimento. A sustentabilidade depende das capacidades de autogeração ou autocriação.

1.3.2. O papel das prefeituras junto ao desenvolvimento local

No debate sobre desenvolvimento local, em especial em relação ao campo das políticas públicas, também ganha destaque a importância significativa que as administrações municipais passam a ter. Diante de uma Reforma do Estado que privilegia o governo local, a prefeitura surge como a principal articuladora e facilitadora das ações de desenvolvimento, devendo comprometer-se com a geração de emprego e renda para promoção da cidadania (Dowbor, 2000).

Na visão de Dowbor, o governo local deve funcionar como um articulador e facilitador das ações de desenvolvimento, isto é, as ações não podem ocorrer como monopólio do poder público, ao contrário, sua eficácia é tanto maior quanto maior for a diversidade de agentes envolvidos.

Como elementos que comporiam um projeto de desenvolvimento local têm-se primeiramente a atitude de compromisso com o desenvolvimento local por parte dos governos – é essa postura que possibilitará articular a mobilização das capacidades locais.

Quando a prefeitura assume a função de agente articulador das iniciativas e dos atores locais para o desenvolvimento, cresce a importância das parcerias. Sobre este aspecto Dowbor destaca o aparato institucional que pode ser criado com esse fim: conselhos de desenvolvimento local, consórcios intermunicipais, associações comunitárias, associações de mães, cooperativas etc.

Um segundo elemento lembrado é a capacidade de realizar diagnósticos. Eles servem para obtenção de informação a planejar, conduzir e monitorar as ações locais de desenvolvimento. No seu conteúdo devem permitir estabelecer relações de causalidade a identificar os processos de exclusão social. Também importante é realizar esta pesquisa em comunhão com a comunidade, porque assim o próprio diagnóstico apresenta-se como uma ação da comunidade para entender e superar as suas limitações ao desenvolvimento.

Em síntese, observa-se como a prefeitura é chamada a responsabilizar-se pelo desafio da promoção do desenvolvimento local. O desenvolvimento local é compreendido pelo autor como a expansão da cidadania e da redistribuição social do trabalho e da renda.

Haveria uma integração entre a democracia política e a democracia econômica. Estimular a reorganização dos espaços comunitários e das ações coletivas torna-se positivo para alterar a distribuição de renda e emprego, mas também traz transformações políticas importantes.

Em Albuquerque (2005a) também há o destaque à importância e ao papel dos governos locais na promoção do desenvolvimento. Os governos locais para Albuquerque são na maioria das democracias os mais legitimados para convocar os diferentes atores territoriais à construção de espaços de concertação público-privada para a promoção do desenvolvimento econômico local. Uma atitude proativa dos governos locais significa que estes devem assumir novas funções de gestão pública para além dos papéis tradicionais como provedores de serviços sociais, urbanísticos e ou ambientais.

Para o autor, ao contrário do que se formula, ser necessário penetrar nichos do mercado internacional para sustentar o processo de desenvolvimento das economias, é a visão de desenvolvimento local que deveria estar sendo tomada na busca da promoção de tal desenvolvimento.

A redução do ajuste estrutural às dimensões do ajuste externo e à estabilidade macroeconômica teria deixado de lado a atuação nos níveis microeconômico e territorial. Este abandono prejudicou a incorporação de políticas mais decisivas para a promoção de

processos de transformação produtiva com equidade nos países menos desenvolvidos, especialmente na América Latina. Ademais, a ausência de políticas de promoção econômica ativa em nível territorial teria impedido a geração de um ambiente competitivo e inovador para as micro e pequenas empresas latino-americanas.

Segundo Albuquerque, a visão do desenvolvimento econômico local é a que é capaz de acompanhar os ajustes macroeconômicos e externos e, ao mesmo tempo, com atuações orientadas para a introdução de inovações tecnológicas, de gestão e socioinstitucionais, no seio do tecido empresarial e produtivo dos diversos territórios que integram um país. Para tal, é necessário o fortalecimento institucional para a cooperação pública, privada e comunitária – condição necessária à criação de ambientes inovadores territoriais. Mais uma vez é lembrado que o papel dos governos locais é essencial.

Os pactos políticos e sociais no âmbito dos territórios são defendidos e devem priorizar arranjos de caráter suprapartidários e com a participação do maior número possível de atores sociais diversos. Isso com a finalidade de dotá-los de maiores chances de desenvolvimento frente a descontinuidades políticas/administrativas.

Na estratégia formulada por Albuquerque, a gestão municipal surge como animadora e promotora do desenvolvimento econômico local. Uma de suas principais atribuições é criar infra-estruturas básicas e serviços para que o setor empresarial assuma seu papel dinamizador da economia local.

CAPÍTULO II - BANCO MUNDIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Introdução

Este capítulo, na sua maior parte, irá investigar o significado das expressões participação e engajamento cívico, empoderamento e “desenvolvimento dirigido por comunidades” (*community driven development*), que se constituem em novos arcabouços analíticos – criados na década de 90 – da compreensão recente do Banco Mundial sobre o desenvolvimento. Vale destacar, conforme Quadro 1 adiante, que existem outros arcabouços analíticos principais, criados recentemente, e outros mais antigos, que compõem a compreensão do Banco Mundial sobre desenvolvimento, mas houve a escolha destes três em razão de serem próximos ao que foi apresentado como defendido pelo debate brasileiro sobre desenvolvimento local. Acredita-se que esta escolha é bastante representativa de uma “aproximação do Banco Mundial sobre desenvolvimento local”, em termos de conteúdo e pela sua soma³¹. O Banco Mundial, na década de 90, tem a maioria dos seus projetos norteados pela perspectiva de participação.

Conforme já apresentado anteriormente, parte da problemática desta pesquisa é investigar as diferenças e semelhanças entre o debate brasileiro sobre desenvolvimento local que foi estudado no Capítulo 1 como influenciando a direção das políticas públicas brasileiras de desenvolvimento e a concepção do Banco Mundial sobre desenvolvimento local. Foi tal problemática que definiu os procedimentos metodológicos que fizeram chegar aos três arcabouços analíticos: participação e engajamento cívico, empoderamento, “desenvolvimento dirigido por comunidades”.

Na sua página eletrônica³², o Banco Mundial cita mais de 200 conceitos e expressões relacionados à sua prática de promoção do desenvolvimento sustentável dos países, que ele chama de tópicos em desenvolvimento (*topics in development*). A saber, os tópicos em desenvolvimento são das mais variadas naturezas: acesso e equidade na educação básica, desenvolvimento rural baseado em comunidades, descentralização, AIDS, desenvolvimento sustentável etc.

Numa primeira tentativa de uma amostra dos tópicos que poderiam ter relação direta com o debate do desenvolvimento local chegou-se a um resultado de 19 expressões. Em seguida, verificou-se que expressões diferentes encaminhavam ao mesmo endereço eletrônico³³. Com a eliminação das sobreposições chegou-se a listagem a seguir, conforme Quadro 1 (ver próxima página).

É a partir deste quadro que o conteúdo principal deste capítulo é então definido. Em termos de seções que se seguem, inicialmente é realizada uma apresentação sobre: *Que instituição é essa chamada Banco Mundial?* Em sequência, é feito um breve histórico da evolução da formulação de políticas do Banco Mundial desde a década de 80, com especial

³¹ Três de nove componentes principais da compreensão recente do Banco Mundial sobre desenvolvimento e a totalidade dos três conceitos que guardam relação direta com os expostos anteriores do debate brasileiro sobre desenvolvimento local.

³² www.worldbank.org

³³ Em geral cada tópico teria uma página endereço eletrônico correspondente, na qual são apresentados os conceitos chaves da expressão, documentos para *download*, histórico das atividades, informações sobre projetos etc.

atenção para a aproximação que o Banco realiza e internaliza sobre as discussões em torno de participação e da importância da sociedade civil. Todos os itens do Quadro 1 poderão ser identificados nesta análise evolutiva, mas serão os tópicos participação e engajamento cívico, empoderamento e “desenvolvimento dirigido por comunidades” que serão discutidos em maior extensão.

Entende-se por tópicos que guardam relação direta com a temática do desenvolvimento local, aqueles que o Banco Mundial chamou atenção para o papel das comunidades na promoção do desenvolvimento e para a governança local.

A compreensão do Banco Mundial sobre desenvolvimento, ainda mais sobre a hipótese de “aproximação ao debate sobre desenvolvimento local”, é complexa e por vezes confusa e repetitiva, através de todos os tópicos e sub-tópicos criados pelo Banco. Assim, a organização e seleção destes tópicos no Quadro 1 e nos três tópicos principais que se seguem deve ser percebida como uma tentativa, sujeita a críticas e sugestões. O mesmo é válido para as traduções de expressões em inglês que não possuem correspondência em português.

Quadro 1: Tópicos em Desenvolvimento que Poderiam Guardar Relação com o Tema do Desenvolvimento Local

<i>Tópicos em desenvolvimento</i>	<i>Natureza/Situação</i>
Empoderamento	Novo Arcabouço Analítico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação direta com a temática do desenvolvimento local
Participação e Engajamento Cívico	Novo Arcabouço Analítico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação direta com a temática do desenvolvimento local
Desenvolvimento dirigido pelas comunidades	Novo Arcabouço Analítico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação direta com a temática do desenvolvimento local
Sociedade Civil	Tópico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação direta com a temática do desenvolvimento local
Engajamento Cívico, Empoderamento e Respeito pela Diversidade	Tópico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação direta com a temática do desenvolvimento local
Governança e Reforma do Setor Público	Novo Arcabouço Analítico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação com a temática do desenvolvimento local
Descentralização	Tópico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação com a temática do desenvolvimento local
Finanças Municipais	Tópico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação com a temática do desenvolvimento local
Estratégia de Desenvolvimento das Cidades	Tópico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação com a temática do desenvolvimento local
Desenvolvimento Econômico Local	Tópico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação direta com a temática do desenvolvimento local
Capital Social	Tópico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento - guarda relação direta com a temática do desenvolvimento local
Metas de Desenvolvimento do Milênio	Novo Arcabouço Analítico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento
Alívio da dívida	Novo Arcabouço Analítico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento
Estrutura para Compreensão do Desenvolvimento*	Novo Arcabouço Analítico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento
Gênero	Novo Arcabouço Analítico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento
Relatórios Estratégicos de Redução da Pobreza**	Novo Arcabouço Analítico do Banco Mundial sobre Desenvolvimento

1.2.

1.3. Construído a partir de www.worldbank.org

1.4.

1.5. * Em inglês Comprehensive Development Framework (CDF)

1.6. ** Em inglês Poverty Reduction Strategy Papers (PRPS)

Para esta pesquisa, o item *Governança e Reforma do Setor Público* também guarda relação direta com a temática do desenvolvimento local, se percebido como contexto (pano de fundo) no qual a aproximação realizada pelo Banco Mundial junto ao tema da participação e comunidade se dá, todavia optou-se por não ser aberta uma seção específica para ele porque vários dos seus aspectos-chave foram apresentados quando da exposição dos tópicos: participação e engajamento cívico, empoderamento e “desenvolvimento dirigido por comunidades”. Para não cansar o leitor, este item será apenas apresentado junto à evolução de políticas do Banco Mundial.

2.1. A Agência Multilateral Chamada Banco Mundial

Criada para a recuperação da Europa após a II Guerra Mundial, a partir do acordo de *Bretton Woods*, o Banco Mundial é hoje uma agência multilateral de desenvolvimento que a partir da década de 90 tornou-se profundamente marcada pelo enfoque do combate à pobreza. Busca ajudar os países diante de situações de necessidades humanitárias: desastres naturais, fome, períodos de reabilitação pós-conflitos políticos (guerras), transição dos países ao desenvolvimento – sempre, segundo o Banco, com o objetivo de erradicação da pobreza, que se dá pela promoção do desenvolvimento sustentável.

A ajuda do Banco Mundial é na sua maioria financeira, mas não se deve negligenciar que recursos técnicos e científicos através dos seminários, encontros, metodologias e envios de equipe de assistência técnica aos países também são oferecidos pela instituição, ponto fundamental para entender a velocidade e voracidade com que seus arcabouços analíticos e suas ferramentas de políticas públicas de desenvolvimento se propagam pelo mundo.

Os estudos de Costa (2002) sobre o poder da mídia são úteis para pensar a força e a velocidade com que os pressupostos de desenvolvimento do Banco Mundial chegam aos países. Se pensarmos em seu *site*, nos diversos seminários que promovem e nos trabalhos que publicam como mecanismos de difusão de informação (instrumentos comunicação), conclui-se que o Banco Mundial possui elevada vantagem para o exercício da constituição da opinião pública.

Também os países diante da ajuda financeira do Banco Mundial acabam, em contrapartida, se submetendo às suas exigências, ou seja, concordando com o conteúdo de opinião pública que o Banco reúne esforços para construir (convencer).

As proposições de políticas sobre a Reforma do Estado na América Latina, chamadas de *políticas de ajuste estrutural* pelo Banco Mundial, poderiam ser entendidas no bojo de uma interpretação sobre como se constroem consensos sociais, ou seja, teria ocorrido um trabalho de construção de opinião pública, pelo Banco Mundial, cujo objetivo era convencer os países da necessidade de diminuir o tamanho do Estado nacional e realizarem a descentralização das políticas públicas.

Existiriam dois estágios que representam fases diferenciadas da carreira ou trajetória que os temas de opinião pública percorrem. As perspectivas de que certo problema se torne um tema público dependem menos de seu conteúdo e relevância do que certos requisitos práticos-estratégicos. A opinião pública não assume imediatamente a forma de decisões políticas. Tal “conversão” ocorre conforme um modelo de dois níveis que descreve o “*policy process*”. No primeiro estágio, verifica-se a formulação pública e a apresentação de posicionamentos acerca de determinando problema. Somente quando a questão tematizada

é assimilada pelo sistema político (segundo estágio) é que ela pode transformar-se numa decisão concreta (Gerhards (1993) citado por Costa (2002), p.17).

A seguir é rapidamente traçada uma evolução das políticas do Banco Mundial a partir da década de 80. Serão definidas duas passagens: uma primeira fase constituída pelas políticas de ajuste estrutural (década de 80) e uma segunda fase constituída por políticas que se aproximam da temática da pobreza e da participação (década de 90).

A compreensão da apresentação a seguir deve ser relacionada ao fato de que o Banco Mundial foi uma das principais instituições que realizaram trabalho de construção de opinião pública em favor das reformas estruturais e agora novamente, sob os marcos da participação e do empoderamento, procuraria convencer os formuladores de políticas sobre a necessidade/importância das comunidades participarem do controle e da provisão dos serviços sociais.

No final da apresentação da evolução de políticas do Banco Mundial ficará mais fácil perceber que este recorte no tempo é apenas de caráter didático, porque esta dissertação sustenta que, embora se procure camuflar, as políticas da década de 90 defendidas pelo Banco guardam estreita ligação com as políticas do período anterior.

- ***Década de 80: As Políticas de Ajuste Estrutural***

Para Pereira (2004), a crise do endividamento constituiu oportunidade ímpar para o Banco Mundial tornar-se, ao lado do FMI, o principal organismo financeiro internacional da elaboração das políticas de ajuste estrutural, e, desse modo, atuar como o pivô da reestruturação econômica neoliberal.

Após a moratória mexicana em 1982, as fontes de financiamento externo privado praticamente se fecharam aos países endividados, tornando-os extremamente dependentes do Banco Mundial e do FMI. O aval político destas instituições se converteu em precondição para a negociação da dívida pública com os investidores privados.

Segundo o autor, é sob o contexto de crise da dívida pública que o Banco Mundial surge como gerenciador de vanguarda na defesa dos interesses da bancada privada internacional, que mais tarde conseguiram ser concretizados nas políticas de ajuste estrutural.

De forma sintética, as políticas de ajuste estrutural correspondem: (i) à abertura comercial por meio de redução das tarifas de importação e eliminação de barreiras tarifárias; (ii) desregulamentação do mercado doméstico mediante a redução do controle estatal sobre preços, mecanismos de incentivo, taxas de câmbio e de juros etc.; (iii) liberalização financeira, pela reformulação das normas reguladoras da entrada de capital estrangeiro; (iv) equilíbrio orçamentário e fiscal por meio de drástica redução dos gastos públicos; (v) desregulamentação do setor privado; (vi) privatização de empresas industriais e de prestação de serviços públicos (Pereira, 2004, p.5).

O pensamento naquele período era de que a maior parte das dificuldades dos países endividados derivava, sobretudo, da rigidez de suas economias. A direção era para a redução da inflação e a restauração do crescimento econômico, a redução do tamanho e do alcance do Estado e o desmonte de instituições estatais e das políticas protecionistas. Outra dimensão importante das políticas de ajuste estrutural diz respeito ao ajuste fiscal.

Passado algum tempo, que permitisse medir os resultados da adoção de medidas voltadas à Reforma do Estado, que foram tomadas sobretudo nos países da América Latina, é que foi possível avaliar o seu impacto (negativo) sobre o desenvolvimento. Com o

crescimento exagerado da pobreza, sobretudo urbana³⁴, nos países latino-americanos, o Banco Mundial teria sido obrigado a pensar sobre como minimizar tais conseqüências nos países onde o conflito social era maior.

Segundo Pereira (2004), o Banco Mundial compreendeu o empobrecimento dos vários segmentos das populações que adotaram as reformas como parte do processo de ajuste, cujo mérito continuava para ele sendo inquestionável.

O Consenso de Washington, palco de afirmação dessas políticas, entra em declínio como *mainstream* e fez-se necessária uma reorientação da direção das políticas de promoção do desenvolvimento. As políticas sociais assumem relevância nessa reorientação como mecanismos de compensação daquelas pessoas que saíram perdendo com a transição.

- ***Década de 90: Redução da Pobreza, Direitos Humanos e Participação Social***

Pressionado pelos impactos negativos das políticas de ajuste estrutural formuladas por ele próprio, o Banco Mundial, na década de 90, tem por urgência centrar esforços na busca de estratégias de redução da pobreza (*poverty reduction strategies*). Com as discussões sobre a Reforma do Estado, que diminuíram o seu papel na provisão dos serviços e acusavam uma insuficiência dos cofres públicos para o investimento social, o princípio que passa a nortear as estratégias de combate à pobreza é o da *focalização dos gastos sociais* (universalização x focalização). Os investimentos precisam ser eficazes em atingir os mais pobres, senão a redução da pobreza não será alcançada.

A noção de *scaling up* também é utilizada nas estratégias de combate à pobreza, numa perspectiva de que o desafio do combate à pobreza é como fazer a população desenvolver iniciativas próprias, capazes de lhe tirar da sua condição de miséria. *Scaling up* significaria fazer, dar capacidade às pessoas de chegarem a um patamar definido, aquele da promoção do desenvolvimento social com melhoria da qualidade de vida.

Conforme seção *Tópicos em Desenvolvimento* a seguir, poderá ser percebido que às comunidades é dada a função de controlarem o destino de suas vidas, responsabilizando-as por suas estratégias de desenvolvimento.

O Estado abandona uma posição de “Estado Desenvolvimentista” e “Estado do Bem-Estar Social” para aquela que assume o papel de articulador político das diferentes sinergias entre Mercado, Estado e Sociedade Civil.

A forma encontrada de responsabilizá-lo minimamente pela redução da pobreza é a difusão da idéia de proteção contra a vulnerabilidade social (*safety nets*). Assim, o Estado gastaria com os pobres, sob condições de dispêndios controlados, em geral assistencialistas, que buscam garantir a alimentação contra o risco de fomes crônicas, a educação básica e o acesso aos serviços de saúde.

O tema da governança ganha destaque, os conceitos como participação, engajamento cívico, empoderamento, transparência e controle social são criados para dar conta de uma situação de descentralização das políticas públicas. Pelos documentos do Banco Mundial, esta dissertação acredita que participar, para ele, significaria apenas a garantia de uma boa gestão dos projetos, e não a construção de mudança social e política.

Embora o Banco Mundial não mencione diretamente as medidas de ajuste estrutural do período anterior como tendo relação com os conceitos de participação e engajamento

³⁴ Em geral associada ao comportamento das taxas de crescimento econômico e à geração de emprego, que foram significativamente prejudicadas pela Reforma do Estado.

cívico, empoderamento e “desenvolvimento promovido pelas comunidades”, uma leitura cuidadosa sobre a compreensão do Banco acerca de cada um (seção 2.2.) permite perceber que essas mudanças compõem o contexto (pano de fundo) sobre a qual tais conceitos emergem no interior do debate do Banco Mundial. Isto porque, neste momento, após as consequências da diminuição do papel do Estado nacional, o Estado passa a precisar de colaboração da participação da comunidade como co-produtora dos serviços sociais. Sendo assim, a governança nacional dependeria de um clima favorável das governanças locais e das governanças dos projetos (nível micro).

Por Governança e Reforma do Setor Público, ou seja, no plano macroeconômico, os itens que compõem a atenção do Banco Mundial são: combate à corrupção; administração e reforma para o engajamento e fortalecimento da sociedade civil; descentralização; instituições legais relacionadas aos mercados; *e-government*³⁵; finanças públicas; e impostos e administração pública.

Em suma, a década de 90 é marcada pelo esforço de combate à pobreza. As políticas sociais, educação e saúde em especial, ganham destaque como condições para que as pessoas possam desenvolver as suas capacidades. A abordagem dos direitos permeia o reconhecimento deste esforço (*rights approach*). Também a noção de *diversidade* passa a ser reconhecida – no contexto da governança local é essencial para reconhecer que as diferentes percepções de cada comunidade devem ser levadas em consideração para o sucesso dos projetos.

Ao nível de esforço global para o combate à pobreza, o Banco Mundial participa das Metas de Desenvolvimento do Milênio. As Metas de Desenvolvimento do Milênio 2015 são resultantes de um acordo entre a comunidade internacional preocupada em expandir a melhoria da qualidade de vida para todas as pessoas do planeta e em reverter tendências de privação econômica, política e social observadas nos países.

Em 2000, 147 chefes de estado e de governo que representavam 189 países se comprometeram em amenizar e erradicar um conjunto de problemas sociais nas áreas de pobreza, educação básica, desigualdade de gênero, saúde reprodutiva, mortalidade infantil, meio ambiente (desenvolvimento sustentável) e parcerias globais para o desafio do desenvolvimento.

Influenciado pelos debates em torno do conceito de desenvolvimento humano, o Banco Mundial, na década de 90, passa a acreditar que, para o combate à pobreza, o crescimento econômico é necessário, porém não suficiente; é preciso atacar as raízes da desigualdade de renda e do acesso às oportunidades sociais. Desenvolvimento econômico também deixa de significar crescimento econômico, e o desenvolvimento tem que ser sustentável.

³⁵ *E-government*: uso de tecnologias de informação e comunicação para aumentar a eficiência, a efetividade, a transparência e o controle social sobre o governo.

2.2. Tópicos do Desenvolvimento

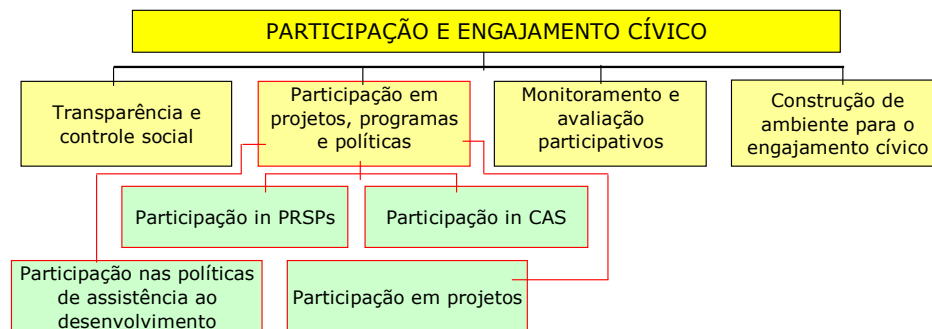
2.2.1. Participação e engajamento cívico

Dentro do Banco Mundial existe um grupo de trabalho temático denominado Participação e Engajamento Cívico. Este grupo tem por objetivo promover a participação das pessoas e das suas organizações a influenciar instituições, políticas e processos para a promoção do desenvolvimento sustentável e eqüitativo.

Variados arcabouços analíticos acerca da participação e engajamento cívico têm dado suporte à implantação, ao monitoramento e à avaliação das operações realizadas pelo Banco. Conforme Figura 1, tais arcabouços analíticos são organizados e abastecidos por quatro temas principais: (i) transparência e controle social (*social accountability*³⁶), (ii) construção de ambiente para o engajamento cívico (*enabling environment for civic engagement*), (iii) monitoramento e avaliação participativos (*participatory monitoring and evaluation*), (iv) participação nos projetos, programas e políticas (*participation at the project, program and policy level*).

Figura 1: Participação e Engajamento Cívico para o Banco Mundial

³⁶ A tradução da expressão *accountability* para o português é difícil em virtude de duas razões principais. Primeiramente, pela dificuldade de comparação entre as duas línguas. Não existe expressão similar em português que exprima, na sua plenitude, o mesmo significado que quando em inglês. Algumas instituições e pesquisadores que utilizam a expressão *optam*, inclusive, por não traduzi-la. Em segundo lugar, a expressão possui variadas dimensões e apropriações. Conforme O'Donnell (1997) in Antunes (2002), *accountability* tem uma dimensão horizontal e uma dimensão vertical. A horizontal está relacionada à operação eficaz dos sistemas de verificação e com a transparência nos processos de tomada de decisão governamental. A vertical tem como foco central as eleições e outros mecanismos que os cidadãos utilizam para controlar o governo. Ainda sobre *accountability*, para algumas interpretações, haveria subentendida a idéia de responsabilização das autoridades públicas quando do seu desempenho insatisfatório. Para o caso do Banco Mundial, a idéia de responsabilização não se mostrou enfaticamente presente. A *accountability* é colocada mais como ferramenta para a participação social e o engajamento cívico e, portanto, os processos devem ser transparentes de forma que a população possa participar. Por essa razão, optou-se por traduzir a expressão por transparência e controle social – o controle social seria o exercício do engajamento cívico e participação social, tão defendidas pelo Banco Mundial em seus arcabouços analíticos. Em Ackerman (2005), in *Social Development Papers in Participation and Civic Engagement*, World Bank, *accountability* é definida por um processo proativo que os oficiais do governo informam e justificam seus planos de ação, seus comportamentos e seus resultados, que seriam, portanto, sancionados ou não (p.2).



Fonte: Construído a partir de www.worldbank.org

Segundo informações do Banco Mundial, esse grupo de trabalho pretende elevar a capacidade de instauração de processos participativos e de transparência social.

O Banco Mundial entende participação por um processo através do qual os beneficiários e grupos de interesse³⁷ influenciam e realizam o controle social sobre iniciativas de desenvolvimento, as decisões e os recursos que os afetam. O Banco reconhece existir uma diversidade de grupos de interesse em cada atividade que promove. O nível comunitário e da governança local é então resgatado na perspectiva de que as pessoas envolvidas em ações de desenvolvimento possam ser incluídas no processo de tomada de decisão e promoção das atividades (*The World Bank Participation Sourcebook*, 1996).

Uma segunda característica é que a participação surge como tema transversal aos projetos promovidos pelo Banco Mundial, das mais variadas naturezas, por exemplo, participação e extensão rural, participação no manejo e conservação de florestas, participação em projetos de irrigação, participação no setor educacional e de treinamento profissional, gênero e participação, participação e fundos sociais, entre vários outros. Nesse sentido, nos faz pensar que a participação, nos dias atuais, mais do que um tema do Banco junto ao campo dos programas e intervenções promovidos por ele, tem se apresentado como um princípio norteador de todas as suas ações. Hoje a *participação* é parte integrante do arcabouço analítico do Banco Mundial sobre desenvolvimento.

O Banco Mundial assinala que, por décadas, arcabouços participativos para o desenvolvimento de atividades foram elaborados e postos em prática por organizações de trabalhadores, burocratas, organizações não-governamentais, meio acadêmico, e que agora, a partir da vasta literatura e dos trabalhos produzidos pelas pessoas e instituições pioneiras no assunto, o Banco teria reunido esforços na elaboração do seu próprio arcabouço – a colocar em prática junto aos programas e projetos financiados por ele³⁸. Como motivação de pesquisa, o Banco tem por descobrir como processos participativos na economia e no desenvolvimento social podem ser alcançados.

³⁷ O termo em inglês *stakeholders* foi compreendido por este trabalho por beneficiários e grupos de interesse, com capacidade de exercer influência sobre alguém ou alguma coisa, uma vez que o Banco Mundial define *stakeholders* por aqueles que afetam (positivamente e negativamente) as ações do Banco e também por aqueles que são afetados pelas ações do Banco (*The World Bank Participation Sourcebook*, 1996, p.125).

³⁸ O documento em análise (*The World Bank Participation Sourcebook*), a saber, foi elaborado com a ajuda de 20 comitês internos criados. O Banco Mundial criou um grupo de pesquisa sobre desenvolvimento participativo que foi conduzido durante quatro anos por David Beckmann e Aubrey Williams, até dar origem ao referido documento.

Em termos históricos, a mudança em direção a uma abordagem participativa do Banco começa a ocorrer em 1990, quando o seu grupo de pesquisa relacionado ao tema das organizações não-governamentais (*Bank's nongovernmental organization team*), sugere a criação de um grupo de aprendizado para o desenvolvimento participativo (*World Bank Operations Evaluation Department*, 2001).

Sob o marco de uma forma participativa de promoção dos projetos e programas (*participatory way*), o Banco Mundial compreende que o governo central é frequentemente, mas não sempre, o principal patrocinador das ações de desenvolvimento e, assim, os projetos devem procurar identificar, no interior do sistema social, onde estão alocados os demais atores sociais que possam trabalhar em cooperação com o Banco e o governo central.

Diante de um projeto a ser elaborado pelo Banco Mundial, haveria um conjunto de degraus a serem galgados: (a) identificação dos *deficits* locais de serviços e políticas; (b) decisão e articulação sobre o que é necessário a ser feito (objetivos); (c) decisão quanto a direções, prioridades e responsabilidades institucionais; e (d) definição sobre as políticas, especificações, modelos, orçamentos, e tecnologias necessárias ao projeto. Em todos os degraus os atores sociais locais deveriam ser envolvidos como parceiros na condução da análise e do diagnóstico a ser elaborado, envolvidos na elaboração dos objetivos, na criação da estratégia de desenvolvimento e na formulação das táticas do projeto. Estes quatro degraus são apresentados como aqueles a se realizar em todos os projetos financiados pelo Banco Mundial.

A diferença de agora para os períodos anteriores é que antes os projetos eram formulados e desenhados fora do seu sistema social local (*external expert stance*), ou seja, exclusivamente por consultores externos nos seus gabinetes. Nos dias atuais, embora os projetos continuem a ser formulados pelas agências financiadoras e os formuladores de política, todavia, segundo o Banco, estes passaram a sempre ouvir a população como um todo, especialmente consultando a população pobre e mais vulnerável da sociedade em questão (*participatory stance*). O Banco Mundial em seu manual admitiu que no passado nem sempre agiu assim.

Uma segunda diferença em relação à forma anterior de promover os projetos e o procedimento de agora, é que não mais seria “esquecido” o fato de que a pessoa que é ouvida ou consultada não sabe menos que a pessoa que escuta e realiza a consultoria (*The World Bank Participation Sourcebook*, 1996).

Tal mudança do Banco não teria ocorrido por benevolência, mas porque foi percebido que os consultores não levavam em consideração que as pessoas viviam de forma significativamente diferente à sua. O *modus* de vida da população a ser atendida pelo projeto em geral não constituía o imaginário do formulador de política, e por consequência, por outro lado, a população local não compreendia como e por que seus comportamentos deveriam ser mudados – que eram exigências dos projetos. A resultante do período foi uma baixa efetividade dos projetos.

A forma defendida hoje é aquela na qual os grupos de interesse, a população-alvo e os consultores e agentes do Banco obtenham juntos uma estratégia de desenvolvimento comum. A compreensão atual é de que somente dessa forma é possível a construção de novos caminhos e de uma reforma educacional, na busca da promoção do desenvolvimento sustentável. Tal aprendizado social, a partir dessa nova forma de formulação e desenvolvimento mais democrática dos projetos, é seguido por aquilo que o Banco Mundial denomina de uma inovação social (*social invention*).

“Os grupos de interesse inventam as novas práticas e arranjos institucionais que eles estão querendo adotar. Neste processo, eles individualmente ou coletivamente desenvolvem idéias e compreensões dos novos comportamentos requeridos para a obtenção dos objetivos que eles definiram” (World Bank, 1996, p. 5).

Por engajamento cívico o Banco Mundial compreende a participação de atores privados na esfera pública, conduzida através das interações direta e indireta de organizações da sociedade civil e cidadãos com o governo, as instituições multilaterais e o empresariado para influenciar as decisões ou para perseguir objetivos comuns.

2.2.1.1. Construção de ambiente para o engajamento cívico

Construção de ambiente para o engajamento cívico remete a um conjunto de condições – como as legal, burocrática, fiscal, informacional, política e cultural –, que impactam na capacidade dos cidadãos e das organizações da sociedade civil em se engajar junto a processos de desenvolvimento sustentáveis e eficazes.

Há um reconhecimento crescente por parte do Banco Mundial de que a sociedade civil é um agente importante para o desenvolvimento, ao lado do mercado e do Estado. As organizações da sociedade civil (ONGs) são vistas como atores importantes na construção necessária de consenso social para as reformas econômicas e a promoção de desenvolvimento de longo prazo. São importantes em promover uma efetiva governança a ser obtida através da transparência e confiabilidade das instituições públicas. São importantes, ainda, para os esforços de luta contra a desigualdade e a exclusão. O Banco também vê as ONGs desempenhando um papel cada vez mais crítico na entrega direta de serviços sociais e econômicos de baixo custo e elevado nível de qualidade, em melhorar a gerência de recursos naturais e da proteção ambiental, através de ação coletiva, por fim, são vistas como importantes para a promoção e facilitação de mobilização social dos pobres junto a processos de desenvolvimento³⁹ (Thindwa, 2001).

Box II: Sociedade Civil e Organizações Não-Governamentais segundo o Banco Mundial

O Banco Mundial usa o termo sociedade civil para referir-se a uma variedade de formas de organização, governamental e não-governamental, que possuem presença na vida pública, expressando os valores dos seus membros ou de outros, baseados em considerações éticas, culturais, políticas, científicas, religiosas ou filantrópicas. As Organizações da Sociedade Civil (OCSs), por sua vez, referem-se a uma variedade de organizações: grupos comunitários, ONGs, união de trabalhadores, grupos de indigentes, organizações de caridade, organizações religiosas, associações profissionais e fundações (www.worldbank.org).

³⁹ Em 2004, o Relatório Anual do Banco Mundial (*World Development Report - Making Services Work for Poor People*) reconheceu a sociedade civil como servindo aos pobres à medida que atua como monitor, defensor e provedor dos serviços sociais.

A história de relação do Banco Mundial com as Organizações da Sociedade Civil, segundo Thindaw (2002), teria os seguintes marcos: em 1982, um Comitê entre o Banco Mundial e as ONGs teria criado um mecanismo global para o diálogo das políticas e trouxe uma aproximação para esse campo. Em 1984, o grupo de trabalho do Banco Mundial sobre ONGs executa uma variedade de programas a partir de diálogo entre as políticas, para monitorar as operações do Banco. Nos dias atuais, haveria um destaque ainda maior para este tipo de diálogo.

No período de 1947 até 1982, as políticas no campo do fortalecimento da sociedade civil eram norteadas por programas baseados em organizações comunitárias (*community based organizations*) ao nível dos projetos. Entre 1983 até 1995 o diálogo do Banco Mundial passa a ser com as ONGs e as Organizações da Sociedade Civil apresentadas pelo Banco como de natureza formal e conflituosa. De 1996 para cá, o Banco teria passado a dialogar também com associações comerciais, movimentos sociais e fundações, e a natureza do diálogo seria direcionada ao fortalecimento de sinergias, embora continuem a existir discordâncias no seu interior. Atualmente o Banco Mundial destaca que são realizadas ações de participação também no campo das políticas macroeconômicas.

Arcabouços legais para a construção de ambiente para o engajamento cívico devem ser incentivados. Exemplos de Associação, Mobilização de Recursos, Voz aos atores, Informação e Comunicação, e Negociação (ARVIN) para a construção de ambiente para o engajamento cívico são: criação e registro de organizações da sociedade civil, não proibição às atividades das organizações da sociedade civil, presença de fundos estrangeiros, presença de espaços de escuta popular, processo de descentralização que afeta positivamente a participação da sociedade civil.

Em outras palavras, num contexto social, político, econômico e cultural que favoreça a construção de ambiente para o engajamento cívico deve existir: (A) liberdade para os cidadãos se associarem, (R) habilidade para mobilizarem recursos financeiros a atender seus objetivos de organização, (V) habilidade para formular, articular e convencer opiniões, (I) acesso à informação, necessário para poder se colocar (*exercise voice*), engajar-se em negociações e assim obter acesso aos recursos, (N) existência de espaços e regras ao engajamento para a negociação e o debate público (Thindwa, Monico, Reuben, 2003), conforme sumariado na Quadro a seguir.

Quadro 2: Uma Estrutura para a Obtenção de Ambiente para Construção de Engajamento Cívico⁴⁰

	Estrutura Legal e Regulatória	Contexto Político e de Governança	Características Socioculturais	Condições Econômicas
Associação	Liberdade para a associação.	Reconhecimento e credibilidade das	Capital social. Barreiras de	Custo dos registros legais e da

⁴⁰ Tradução adaptada da autora para Quadro: *The ARVIN Framework: A Way to Assess the Enabling Environment for Civic Engagement*, extraído de (Thindwa, Monico, Reuben, 2003).

		políticas e processos.	gênero. Analfabetismo.	credibilidade. Custo de organização de encontros e fóruns.
Recursos	Sistemas de imposto, levantamento de fundos e regulamentos para obtenção de recursos.	Concessão governamental, fundos privados, contratações, outras transferências.	Filantropia social (cultura para doações). História da vida associativa. Auto-ajuda e proximidade entre as pessoas.	Tamanho e importância do desemprego para a economia. Impacto na economia da contribuição por membros. Infra-estrutura e custo das comunicações.
Voz	Liberdade de expressão. Legislação relacionada a tecnologias da comunicação e informação (ICT).	Controle político dos meios públicos.	Práticas de comunicação (uso da mídia por diferentes grupos sociais).	Custo de acesso à mídia. Custos de apresentação, publicação, distribuição de pontos de vista (petições, estações de rádio, boletins de notícias).
Informação	Liberdade de expressão. Direitos no acesso público à informação.	Políticas e práticas de difusão da informação. Habilidade para desmistificar a política pública e os orçamentos.	Redes de informação.	Custos e taxas para o acesso à informação.
Negociação	Espaços legais de estabelecimento de diálogos (referendos, fóruns públicos, etc.).	Vontade política. Institucionalização de diálogo e transparência social nos mecanismos. Capacidade de engajamento dos parlamentos, governos locais e nacionais.	Valores sociais e hierarquias que determinam o jogo sobre quem fala sobre qual assunto em qual contexto e que momento.	Poder de barganha. Impacto de constrangimentos econômicos sobre a capacidade de autonomia e a defesa de causas

Em suma, a construção de ambiente para o engajamento cívico irá depender em larga medida da articulação de certos fatores externos (apresentados no Quadro 2) e da mobilização da sociedade civil na promoção dos interesses dos pobres. Alguns dos fatores são mais acionáveis que outros, do ponto de vista legal ou das reformas de políticas. Os condicionamentos externos influenciam alguns elementos para a construção. Tais

elementos são apresentados como essenciais à efetividade da sociedade civil como fator-chave para o desenvolvimento.

Dinâmicas organizacionais e institucionais como transparência social, representatividade, legitimidade, capacidade institucional e organizacional, auto-regulação, relações institucionais entre os grupos da sociedade civil e, entre a sociedade civil, o governo e o setor privado também influenciariam as condições para criação de engajamento cívico.

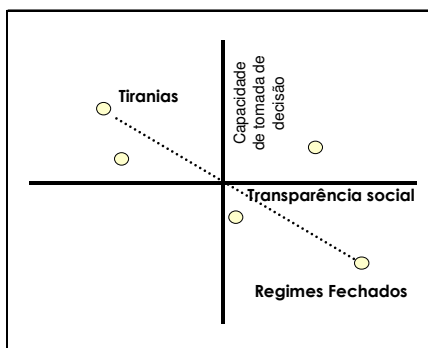
O engajamento cívico e a transparência social, apresentada a seguir, se relacionariam com aquilo que o Banco Mundial chama de Equação da Governança (*Governance Equation*). Primeiramente, para o Banco, a existência de uma saudável e ativa sociedade civil não impossibilita a existência de um Estado robusto ou vice-versa. Em segundo lugar, a dinâmica das relações estabelecidas entre a sociedade civil e o Estado determina as condições básicas para a governança. A transparência e controle social podem ter um papel positivo para o alcance da equação da governança (Reuben, 2003).

A equação da governança pode ser entendida como composta de dois elementos distintos: expectativas e representação. A maioria dos cidadãos espera que seus valores sejam representados e respeitados pelo governo. Esperam, ainda, que suas expectativas sejam preenchidas. A representação responde pela existência e o funcionamento das instituições democráticas, e os mecanismos de controle sobre quem exerce o poder. O preenchimento das expectativas está relacionado à capacidade das instituições públicas quanto à administração e o fornecimento dos bens públicos.

A tensão entre representação e expectativas pode se transformar na tradução de tensão entre capacidade de tomada de decisão no preenchimento das expectativas e transparência e controle social no acompanhamento do poder público – sobre o controle acerca de quem representa o Estado. O ponto de usurpação desses dois contraditórios elementos define o tipo de regime e, por consequência, a abordagem política provavelmente será tomada em direção a resolver o dilema da governança. Tiranias levam para uma determinada direção, regimes fechados para outra. Não obstante, outros regimes usam uma mistura mais balanceada dos dois elementos a resolver a equação da governança, conforme Figura 2 a seguir⁴¹.

⁴¹ Há, ainda, uma segunda questão colocada por Reuben (2002) que diz respeito à problemática: *Para quem você deve ser transparente se você não sabe ao certo quem representa?* O autor debate que nas últimas décadas ocorreu uma mudança na forma de representação dos interesses sociais – houve um distanciamento daquela baseada em classes para uma de definição menos clara, baseada em modelos microsociais. Na realidade, segundo o autor, em vez de interesses, são estilos de vida e valores que passam a ser defendidos (igualdade de gênero, diversidade étnica, relações com a natureza).

Figura 2: Regimes Políticos e Soluções de Governança⁴²



Em termos de capacidade de tomada de decisão, atendimento das expectativas e instauração de mecanismos verticais entre sociedade civil e governo, estes devem se dar em direção à: (a) provisão dos gastos públicos focados em programas sociais que serão definidos a partir de levantamento das necessidades dos cidadãos; (b) elevação da qualidade dos serviços distribuídos a partir de pesquisa de opinião com os cidadãos (*report cards*); (c) aumento da alocação dos recursos a partir do retorno da opinião dos cidadãos sobre o orçamento proposto (*feedback*); e (d) aumento da efetividade dos gastos públicos através de sistemas de monitoramento.

Segundo o Banco Mundial, esses mecanismos contribuem para uma melhor administração das expectativas. Eles provêm à sociedade civil uma compreensão mais realista dos constrangimentos de recursos e das dificuldades de escolha inerentes à decisão sobre qual é a melhor alocação dos recursos (escassos) e sobre como combinar as necessidades da diversidade da população. O Banco conclui que a "accountability social" pode ser uma importante ferramenta para a criação de governos mais transparentes e representativos, ao mesmo tempo em que ajuda as instituições públicas a identificar as expectativas da população. Ademais, as limitações inerentes a cada setor, sociedade civil e governo poderiam ser minimizadas quando a colaboração entre os dois passa a existir (Reuben, 2003).

A título de registro, as discussões em torno da importância da sociedade civil e do estabelecimento de condições que favoreçam a criação de engajamento cívico, começam a produzir pela primeira vez resultados no Banco em 1995. Neste ano é preparado um manual (*Handbook on Good Practices for Laws Relating to NGOs*) com o objetivo de se pensar acerca do ambiente das ONGs. Fazia-se necessário entender o ambiente regulatório e legal onde as ONGs operavam, à medida que a participação do Banco em colaboração com as ONGs vinha crescendo. Mais tarde este documento foi revisto em 1997 por um conjunto variado de atores e consultores e, em 2000, é então republicado (*Revised Discussion Draft*).

Em 2000 foi também organizado um seminário sobre o tema, agora já sob o marco da noção de *Dimensões Legais da Construção de Ambiente para o Engajamento Cívico*. Em 2001 é iniciado o projeto *Promovendo a Construção de Ambientes Legais para o Engajamento Cívico*. Segundo o Banco Mundial, esse projeto foi baseado em

⁴² Figura conforme *Picture 1*, extraída de (Reuben, 2003).

recomendações e críticas de interlocutores consultados pelo Banco e tinha por objetivo definir as suas regras para a promoção de ambiente para a sociedade civil.

Em 2002 inicia-se uma segunda fase do projeto, ainda em perspectiva de projeto piloto – com testes realizados em Honduras e Albânia –, com a finalidade de identificar aspectos chaves e constrangimentos, e desenvolver áreas focais para a reforma política e legal a propiciar o aumento do engajamento cívico. As reflexões desse projeto passam a ser registradas e mais tarde é desenvolvido o arcabouço analítico ARVIN, anteriormente apresentado (Thindwa, Monico, Reuben, 2003; Thindwa, 2000).

O importante a destacar é que os projetos e as discussões em torno do tema se dão sob um contexto de descentralização das políticas e reforma do Estado, defendido pelo Banco. Por exemplo, um estudo sobre engajamento cívico é realizado pelo Banco Mundial no Senegal, que se encontra em situação de descentralização, conforme colocado pelo próprio Banco Mundial em seu documento.

2.2.1.2. Transparência e controle social (Accountability)

O Banco Mundial compreende a transparência e controle social como mais uma ferramenta para a construção de engajamento cívico, a ser usada pelos cidadãos e organizações da sociedade civil que participam diretamente e indiretamente do exercício do controle social. O conceito exprime um conjunto de ações, para além do voto, que as comunidades, cidadãos e organizações da sociedade civil podem utilizar no controle e acompanhamento dos agentes de governo e sua burocracia. As ações incluem participação na formulação das políticas, participação junto a decisões do orçamento, acompanhamento dos gastos públicos, monitoramento realizado pelos cidadãos em relação aos serviços distribuídos, acompanhamento junto a consultas populares, defesa de causas e lobby realizados pelo governo.

O Banco Mundial considera que, com a "accountability social", são obtidas uma governança e resultados melhores: a democracia fica mais forte, os serviços são mais eficientes, a corrupção passa a ser revelada, os pobres são servidos melhor na sociedade, a boa governança é reconhecida e passa a ser respeitada (*World Bank Social Development Department*, 2004).

A *accountability* é apresentada como nova forma de manifestação da cidadania baseada no direito de exercer controle sobre o governo através da expansão da responsabilidade das pessoas.

“Ao redor do mundo, nós encontramos cidadãos se mobilizando, freqüentemente a nível local, para exigir melhores serviços. Não gritando, mas a partir de controle social (*by counting*). Se certificando se seus governos têm realizado gastos eficazes e mantêm suas promessas. Isso não é o mesmo que protesto e que as pessoas estão fazendo barulho. Essa nova proposta para a ação cidadã atual envolve análise sistemática e uso inteligente de dados. Os cidadãos estão demandando o exercício do controle social das suas instituições públicas. A obtenção e o uso crítico de informação sobre orçamentos, despesas, corrupção, desempenho, etc., é o coração disso tudo. A nova geração da cidadania é sobre o uso da informação de forma a conduzir a resultados” (*World Bank Social Development Department*, 2004, p.3).

Para o Banco Mundial, a *accountability* se apresenta como forma dos cidadãos, armados de informação e análises, negociarem com os seus governos, assegurando maior responsabilidade por parte deles. Esta relação seria de parceria, do tipo que ambos os lados ganham (*win-win*). Os políticos ganham credibilidade e são reconhecidos publicamente sobre seu desempenho. Os cidadãos estariam, a partir de uma maneira mais organizada, sistemática e construtiva, vis-à-vis o simples protesto, aumentando as chances de que mudanças positivas junto à governança fossem obtidas. Em suma, conforme o Banco, caminha-se do confronto para a colaboração.

Outra característica da "accountability social" é que os cidadãos participariam ao longo de todo o ciclo dos gastos governamentais (*public expenditure cycle*), em áreas como análise e revisão, formulação, acompanhamento e avaliação do desempenho dos orçamentos. A "accountability social" é apresentada como direitos: de saber, de questionar, de participar, a melhores serviços, a parar a corrupção, a exterminar a pobreza, a exigir que os acordos sejam respeitados (*World Bank Social Development Department*, 2004).

Há um forte apelo de que a provisão de serviços direcionados aos mais pobres será melhor conforme o maior engajamento dos pobres no acompanhamento das ações do governo:

“A grande diferença entre o sucesso e o fracasso é o grau com que a população pobre é envolvida na determinação da qualidade e da quantidade dos serviços que ela recebe” (*World Bank Social Development Department*, 2004, p.18).

Também é feita referência à "accountability social" a partir de uma segunda expressão que o Banco Mundial vem utilizando em seus arcabouços analíticos, Administração Participativa dos Gastos Públicos (*Participatory Public Expenditure Management* - PPEM⁴³). Regiões como Porto Alegre (Brasil), Uganda, Rajasthan (Índia), Malawi, Argentina, Irlanda, têm sido alguns dos exemplos de sucesso da participação dos cidadãos no acompanhamento dos gastos públicos que o Banco tem divulgado.

A partir dos estudos de caso realizados pelo Banco Mundial, ele resumiu algumas lições a serem apreendidas: (a) a preparação do orçamento é antes de tudo um exercício político; (b) deve existir um balanço entre os grupos intermediários e a participação dos mais pobres; (c) a participação não é um fim em si mesma, o importante é que a população perceba o impacto da sua participação na definição dos recursos de forma mais apropriada a suas necessidades e, principalmente, na redução da pobreza; (d) as organizações da sociedade civil apareceram na maioria dos casos como peças-chave junto às decisões governamentais dos orçamentos; (e) o conceito de transparência não significa apenas a obtenção de informação, é necessário encorajar os cidadãos a participar do processo de tomada de decisão; e (f) deve existir um balanço entre os interesses de equidade e os interesses de eficiência (*World Bank Participation Group*, 2001).

O Banco Mundial, sob o marco do PPEM, elaborou uma estrutura analítica na qual reconhece a participação da sociedade junto ao orçamento a partir de quatro fases: (i) na formulação, (ii) na análise, (iii) no acompanhamento dos gastos e (iv) no monitoramento e avaliação. A formulação refere-se à obtenção de um orçamento participativo. A análise a um estudo do impacto e das implicações das alocações propostas para os gastos públicos. O

⁴³ Por *public expenditure management*, o Banco Mundial compreende o ciclo de decisões e ações do governo em relação à alocação, gasto e destino dos fundos públicos, e também o desempenho das agências governamentais na administração de tais fundos (*World Bank Participation Group*, 2001, p.17).

acompanhamento dos gastos é sobre a necessidade de acompanhar como o setor público está gastando suas receitas. As auditorias sociais seriam úteis para esse fim. Finalmente, no caso da avaliação e monitoramento, o Banco destaca os cartões de consulta e opinião dos cidadãos (*report card*), que podem fornecer subsídios qualitativos e quantitativos sobre a demanda social e, ainda, funcionar como mecanismo para, a partir das queixas registradas pela população, aumentar a eficiência dos serviços prestados.

Os argumentos utilizados pelo Banco Mundial em favor do PPEM são de que a alocação e a provisão dos serviços públicos tornam-se mais transparentes, eficientes e igualitárias; há um alto retorno marginal dos investimentos. O PPEM apresenta-se como um mecanismo integral para a boa governança e a democracia, além da democratização dos direitos. Também é apresentado como importante ingrediente ao sucesso dos resultados oriundas da descentralização governamental. Por fim, a transparência e o controle social dos serviços sociais podem ocorrer em todos os níveis: macro, micro e meso (Singh & Shah, 2003).

2.2.1.3. Monitoramento e avaliação participativos

Procurando não ser extenso na apresentação da participação e engajamento cívico pelo Banco Mundial, mas dando prosseguimento, uma terceira ferramenta utilizada pelo Banco para promover a participação social é a avaliação e o monitoramento participativos⁴⁴ (*participatory monitoring and evaluation* (PM&E)). O PM&E é um processo que possibilita aos beneficiários e grupos de interesse, em vários níveis, engajarem-se no monitoramento e avaliação de determinado projeto, programa ou política, tendo controle sobre o início, o processo e os resultados da atividade de monitoramento e avaliação.

Os cidadãos aparecem como o mais importante grupo de interesse a orientar qualquer projeto. A intensidade da participação, segundo o Banco Mundial, varia da informação, para a consulta, à colaboração e ao “empoderamento”. As duas primeiras são variações para uma situação de consulta popular. Na colaboração, os cidadãos já têm controle sobre suas decisões. Por fim, no “empoderamento”, há uma transferência do controle de todas as decisões e recursos para os cidadãos (Forster, 2002).

Os princípios da PM&E são: (a) os grupos de interesse e beneficiários são ativos participantes do projeto, e não apenas fontes de informação; (b) importante criar capacidade para a população local analisar, refletir e tomar decisões; (c) integrar variados processos de aprendizado junto aos grupos de interesse e beneficiários, nos seus vários níveis; (d) catalisar o compromisso das pessoas na tomada das decisões corretas.

A PM&E, para o Banco Mundial, seria capaz de aumentar o “empoderamento” das pessoas, a autonomia e a auto-organização. Fornece melhores informações acerca do projeto. Possibilita o aumento da transparência e do controle social. Também é vista como uma ferramenta para a compreensão e a negociação dos grupos de interesse, para prever os perigos e impactos não desejados e para instaurar uma orientação voltada ao cliente (suas necessidades e aspirações).

⁴⁴ A diferença entre monitoramento e avaliação, para o Banco Mundial, é que o monitoramento seria um exercício contínuo, processado todos os dias, a dar suporte à administração do programa, indicando como está o processo, o alcance dos objetivos, o progresso e o seu impacto. A avaliação é periódica (durante ou depois do fim do programa) e fornece subsídios ou relatórios sobre os resultados finais, a informar os agentes da política. A avaliação revelaria o desempenho da política, programa ou projeto em relação aos grandes objetivos.

Dados de 1998 apontavam que, na época, 11% dos projetos do Banco Mundial eram norteados pela PM&E. A origem desta concepção de monitoramento e avaliação participativos foi, segundo o Banco, desenvolvida a partir do resgate realizado por ele de experiências desenvolvidas por ONGs na década de 70 – as comunidades eram incentivadas a administrar o seu próprio esforço de promoção do desenvolvimento – e também a partir de experiências de participação junto a políticas de nível macro.

O Banco Mundial acredita que, com o PM&E, as comunidades tornam-se mais compromissadas com o desenvolvimento de suas atividades, que podem ser mantidas ao longo do tempo. Seria um processo gradual de aumento do interesse da comunidade, mas que permite a elas administrarem de forma independente seu próprio processo de desenvolvimento, que, num futuro próximo, seria transformado no desenvolvimento sustentável (*Community-Based Monitoring and Evaluation Team*, 2002).

2.2.1.4. Participação junto a projetos, programas e políticas

Embora grande parte das ações e dos empréstimos do Banco Mundial seja ao nível dos projetos e programas, ou em outras palavras, ao nível micro, o Banco destaca que também existem intervenções práticas realizadas por ele, ao nível da política, emergindo nos anos recentes. Assim, a participação exerceria papel tanto ao nível do projeto como ao nível da política.

Por exemplo, *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) são relatórios produzidos pelo Banco Mundial que descrevem a macroeconomia do país e as políticas e programas estruturais e sociais para a promoção do desenvolvimento e a redução da pobreza. Tal relatório deve ser preparado pelos governos através de um processo participativo, a envolver a sociedade civil e os parceiros da promoção do desenvolvimento. Os estudos de diagnóstico, avaliação e monitoramento, acompanhamento dos gastos públicos e do acompanhamento das reformas econômicas seriam dados a partir de processo participativo.

O *Country Assistance Strategy* (CAS) é uma estrutura analítica central desenvolvida pelo Banco Mundial para auxiliar o desenho dos programas de assistência financiados pela Associação Interamericana de Desenvolvimento (*International Development Association* (IDA)) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (*International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD)). Também ele seria produzido através da participação da sociedade civil. O mesmo é válido para o caso das políticas e os empréstimos financiados para a assistência aos países.

Conforme pôde ser observado pelo descrito anteriormente, o esforço do Banco Mundial, no período recente, tem sido o de implementar uma abordagem participativa em todas as ações que desenvolve na formulação, acompanhamento ou monitoramento e, das mais variadas naturezas, no plano micro ou macrosocial.

No caso das Reformas Macroeconômicas defendidas pelo Banco Mundial como necessárias à sustentação das políticas de redução da pobreza (controle dos volumes de crédito e dinheiro, administração dos gastos e das receitas governamentais, reforma institucional e descentralização das políticas), o Banco compreende que, na maioria delas, o conteúdo técnico das reformas é apenas parte da resposta para o sucesso de uma política sustentável. Tão importante quanto o conteúdo técnico, seria a qualidade do processo que gerou a formulação e implantação das reformas e, portanto, a participação da população é necessária, especialmente através de consensos a serem elaborados ao redor do conteúdo da reformas.

2.2.1.5. Participação segundo o Banco Mundial: uma leitura crítica

É fato que o Banco Mundial vem, desde 1990, se abrindo para a adoção de uma concepção mais participativa sobre as intervenções que promove. Em parte essa abertura tem sido justificada, pelo próprio Banco, como resultado da influência que as organizações não-governamentais passaram a ter no desafio da promoção do desenvolvimento sustentável. As ONGs são destacadas como pioneiras na adoção de processos participativos e democráticos e, por essa razão, o Banco voltou-se para as experiências destas quando começa a formular o seu arcabouço analítico acerca da participação e do engajamento cívico.

Não é possível realizar uma análise da qualidade dos processos participativos promovidos pelo Banco Mundial. Para tal, seria necessário promover estudo de caso de uma amostra de programas financiados pelo Banco, o que não é propósito deste trabalho. Todavia, em relação à concepção do Banco sobre participação social e engajamento cívico, é possível traçar alguns comentários críticos, e é isso o que se faz a seguir. Pretende-se que esses comentários críticos possam lançar luz sobre as semelhanças e diferenças dos dois termos, segundo a compreensão realizada pelo Banco Mundial e segundo a compreensão realizada pelo debate sobre desenvolvimento local, exposto no Capítulo 1.

Dentre diversas críticas sobre a concepção do Banco, destacam-se quatro consideradas mais fundamentais. A primeira é que, para o Banco Mundial, participação soa como elaboração de consensos sociais. Pergunta-se: Onde está o lugar das diferenças e dos conflitos? Ao mesmo tempo em que os consensos sociais podem ser indícios de que uma maturidade democrática foi atingida, por outro lado, quando forçados, podem revelar a prevalência de determinado grupo de interesse em relação aos demais e, portanto, a instauração de processos que no fundo não são democráticos⁴⁵.

A segunda crítica é que, para o Banco Mundial, aqueles que participam dos processos de desenvolvimento junto ao Estado são a população local, como “cidadãos-consumidores”, e a sociedade civil organizada. O cidadão parece mais como indivíduo socialmente comportado, do que como ator social sujeito a fazer pressão política e discordar do governo e dos mercados em determinados momentos. Por exemplo, é extremamente válido o Banco Mundial ter desenvolvido percepções sobre *accountability*, mas como o nome do seu relatório mesmo diz (*Do Protesto à Colaboração*), *accountability* para o Banco é um processo que permite às pessoas controlarem e participarem das ações do governo sem o necessário protesto social. Na defesa de engenharias, sistemas, gestões sociais modernas e inovadoras, o Banco Mundial parece não admitir existir espaço para a discussão e a divergência.

A terceira relata que sociedade civil para o Banco Mundial é primordialmente as ONGs. Onde estão os movimentos sociais? Não foram reconhecidos pelo Banco?

A quarta crítica é de que é forte a relação entre participação e engajamento cívico e as reformas políticas e econômicas do Estado, promovidas no período recente. No bojo deste contexto, o papel da sociedade civil é enfaticamente destacado, mas pouco se coloca sobre o papel e a responsabilidade dos governos quanto ao objetivo de promoção do

⁴⁵ Essa questão se faz importante à medida que, no manual *The Participation Sourcebook*, são ensinadas técnicas para dissolução de conflitos, quando existentes. Por exemplo, a equipe técnica do Banco Mundial deve sair do país e retornar somente depois. Com a interrupção dos trabalhos os ânimos diminuem e alguns grupos sociais até desistiriam do debate.

desenvolvimento sustentável, especialmente sobre a forma de responsabilizá-lo quando do seu baixo desempenho frente ao objetivo proposto. A sociedade civil não pode falhar, sua participação é justificada como a maioria das respostas para os casos de sucesso do desenvolvimento, mas quando o governo falha, o que é feito a respeito?

Uma comparação preliminar entre o discurso do Banco Mundial e o do debate brasileiro selecionado sobre desenvolvimento local, que será mais adiante aprofundada, permite observar a existência de ambíguas semelhanças e diferenças entre eles. No debate brasileiro é encontrada simultaneamente uma visão mais democrática dos processos, que chama atenção para o papel dos conflitos (diferença), mas também é encontrado um discurso sobre os consensos e técnicas de *governance* para evitar o conflito social (semelhança).

Acredita-se que a diferença se deve ao fato de o debate brasileiro ter recebido influência dos movimentos sociais de base e dos processos de democratização da América Latina, ocorridos entre 1970 e 1980. A semelhança, por sua vez, revelaria a influência dos debates que vêm sendo promovidos pelas agências internacionais de desenvolvimento por meio dos seminários e encontros que promovem e das ações que são financiadas por elas.

Por fim, o próprio Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial destacou que, apesar de crescimento da participação dos beneficiários e dos grupos de interesse junto aos programas e iniciativas apoiados pelo Banco, a qualidade e o potencial da abordagem participativa não se deram na mesma proporção que o seu crescimento quantitativo. Entre 1992 e 2000, a porcentagem de projetos aprovados que usava abordagens participativas passou de 40% para 72%, todavia, dentre os projetos aprovados no período fiscal de 1994-1998, apenas 9% dos projetos incluíam avaliação e monitoramento participativos e 12% incluíam participação durante identificação do projeto (*World Bank Operations Evaluation Department*, 2001).

2.2.2. "Empoderamento"

O Banco Mundial entende empoderamento⁴⁶ como um processo de aumento da capacidade dos indivíduos ou de grupos para realizar escolhas e para transformar tais escolhas em ações e resultados desejados. Fundamentais para esse processo são as ações que constroem tanto os recursos individuais como os coletivos, e aumentam a eficiência e o favorecimento do contexto organizacional e institucional que governa o uso destes recursos. As percepções sobre ser "empoderado", para o Banco, variam segundo o tempo, a cultura e os domínios da vida das pessoas.

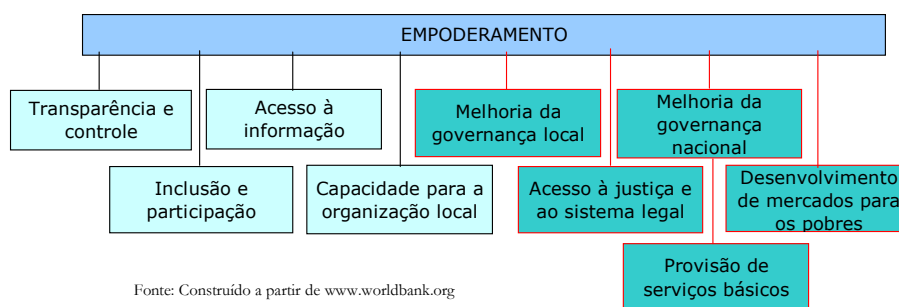
Empoderar as pessoas significa dar a elas liberdade de escolha e ação. Por sua vez, isto permitiria melhorar o curso de suas vidas e das decisões que lhes afetam. Para o Banco Mundial, o empoderamento seria também a expansão dos recursos e das capacidades das pessoas em participar, negociar, influenciar, controlar e ter sob controle as instituições que afetam suas vidas.

Para o Banco Mundial haveria quatro elementos-chave do empoderamento que devem compor uma reforma institucional: (i) acesso à informação (*access to information*); (ii) inclusão e participação (*inclusion and participation*); (iii) transparência e controle (*accountability*); (iv) capacidade para a organização local (*local organizational capacity*).

⁴⁶ Para não cansar o leitor optou-se por apresentar a palavra empoderamento, a partir de agora, sem aspas, todavia sabe-se que a palavra é uma apropriação brasileira da palavra em inglês *empowerment*.

Em termos de áreas práticas para adoção da abordagem do empoderamento, seriam cinco áreas: (i) provisão de serviços básicos (*provision of basic services*); (ii) melhoria da governança local (*improved local governance*); (iii) melhoria da governança nacional (*improved national governance*); (iv) desenvolvimento de mercados para os pobres (*pro-poor market development*); (v) acesso à justiça e aos sistemas legais (*access to justice and legal aid*).

Figura 3: Empoderamento para o Banco Mundial



O Relatório Anual do Banco Mundial 2000/2001 (*World Development Report – Attacking Poverty*⁴⁷) apresentou uma visão multifacetada da pobreza que, em particular, descreve sobre a importância de aumentar o acesso das pessoas a oportunidades, à segurança e ao empoderamento como condição para o crescimento econômico e a redução da pobreza. O arcabouço analítico apresentado neste relatório defendia a construção de clima para o investimento, para o crescimento e para o emprego, e o empoderamento das pessoas pobres, com investimento em seus recursos. Mais tarde, a compreensão do Banco sobre empoderamento é, então, completada, dando origem, em 2002, ao documento *The Empowerment and Poverty Reduction*⁴⁸: *A Sourcebook* – a seguir em análise.

Em suma, uma vez que a pobreza é compreendida como multifacetada, as pessoas pobres necessitariam de recursos e capacidades ao nível individual (saúde, educação, habitação etc.) e ao nível coletivo (como habilidade para se organizar e se mobilizar na tomada de ações coletivas para a solução dos seus problemas).

O empoderamento dos homens e das mulheres requer a remoção das barreiras institucionais, formais e informais, que lhes impedem de tomar ações coletivas para o melhoramento do seu bem-estar (individual ou coletivo), e que também limitam as suas escolhas. As principais barreiras institucionais podem incluir o Estado, o mercado, a sociedade civil, as agências internacionais e as instituições informais que incluem as normas de exclusão social, relações de exploração e corrupção (*The Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, 2002).

O Banco Mundial compreende que existe um conjunto crescente de evidências que apontam existir relação entre empoderamento e boa governança, entre empoderamento e crescimento, especialmente voltado para os pobres, e entre empoderamento e desempenho dos projetos.

A governança tem sido crescentemente lembrada como pré-requisito crucial à efetividade do desenvolvimento. Segundo o Banco Mundial, é necessário garantir um clima positivo de investimento e, neste caso, existiriam duas formas de relação com o empoderamento: a boa governança promove o empoderamento e o empoderamento ressalta a boa governança.

Uma boa legislação (sistema judicial) favorece a boa governança. A corrupção, ao contrário, é apresentada como um sintoma e uma causa de uma governança frágil.

⁴⁷ Atacando a pobreza.

⁴⁸ Redução da pobreza e "empoderamento".

Necessário para uma boa governança é garantir os direitos das mulheres e de sua participação, garantir a inclusão social, a transparência e o controle social, garantir o direito à voz e à vez das pessoas. A administração dos gastos públicos também é apresentada como um aspecto central para a boa governança. O Banco Mundial lembra que, neste caso, mais uma vez, aspectos do empoderamento, como fornecimento de informações sobre os gastos públicos para os cidadãos e comitês de governo, são peças fundamentais para a boa governança.

No caso da relação entre crescimento voltado aos mais pobres e empoderamento, tem-se que a pobreza para o Banco Mundial diminui mais rapidamente em economias que apresentam taxas de crescimento dinâmicas; todavia, por outro lado, as experiências mostrariam que o crescimento econômico, por si só, não é capaz de promover uma redução substantiva e sustentável da pobreza. É necessário que a distribuição de renda também seja equitativa.

Dessa forma, um aspecto crítico na construção de uma agenda para o empoderamento seria a redução da desigualdade, a ser dada através da ampliação das capacidades humanas. A discriminação por gênero é mencionada como devendo ser combatida.

O empoderamento também implicaria na promoção de maior participação. As pessoas devem ter liberdade para realizar decisões econômicas, realçando a efetividade do desenvolvimento, no plano local, em termos de *design*, implantação e resultados.

Para a evidência apontada de relação entre empoderamento e efetividade dos projetos, foi observado que países com fortes condições de liberdade civil apresentaram taxas de retorno do investimento mais elevadas⁴⁹.

O empoderamento, em termos de inclusão cidadã e de participação ao nível local, pode ajudar a garantir que os serviços sociais cheguem aos pobres. Os projetos administrados por comunidades locais apresentaram-se ligeiramente mais bem-sucedidos do que quando administrados por outras entidades (exemplos no abastecimento de água, saneamento, construção e administração de estradas, reflorestamento, educação, saúde, entre outros).

“Reduzir a degradação humana e liberar as energias dos povos para contribuir nas suas sociedades, através do empoderamento, são dois lados da mesma moeda, e representam não somente entradas-chave à eficácia do desenvolvimento, mas também aos critérios cujo esforço do desenvolvimento do século XXI será julgado” (World Bank, 2002, p.7).

O Banco Mundial vem usando a abordagem do empoderamento nas suas análises, avaliações e recomendações para reunir o governo, o legislativo, as organizações da sociedade civil, os institutos de pesquisa, o setor privado, os doadores em torno das reformas (construção de coalizão para as reformas) e para a construção de engajamento cívico.

“Estratégias para aumentar a governança e reduzir a pobreza têm sido focadas em sistemas formais, com pouca conexão com aquilo que está sendo trabalhado ao nível das comunidades. Um arcabouço analítico do

⁴⁹ Segundo o Banco Mundial, a partir de Kaufmann & Pritchett (1997), a relação entre "empoderamento" e bom desempenho dos projetos foi comprovada em 1.500 projetos de 56 países (World Bank, 2002).

empoderamento, junto à Reforma do Estado, pode ser visto como alargando o lado da demanda da governança (*demand side of governance*), para uma maior efetividade pública e, assegurando que as relações entre demanda e recursos são eficientes. Tal arcabouço (*demand-side approach*) para aumentar a governança, focando na criação de leis, regras e procedimentos permite aos cidadãos e à população pobre interagir efetivamente com seus governos. O arcabouço também investe em educação e na informação dos cidadãos, e na capacidade para criação de organizações fortes dos pobres e grupos de cidadãos. Isto é particularmente relevante para o investimento dos projetos e os orçamentos a suportar os empréstimos que focuem na melhoria da governança local e nacional.” (World Bank, 2002, p.vii).

2.2.2.1. Elementos chaves do empoderamento

a) Acesso à informação:

Para o Banco Mundial informação é poder. Existiriam dois fluxos de informação: dos cidadãos para o governo e do governo para os cidadãos. Cidadãos informados estariam mais bem equipados para a obtenção de vantagem sobre as oportunidades, no acesso aos serviços, no exercício de seus direitos, numa eficaz negociação e para o acompanhamento do Estado e de atores não-estatais. Sem informação é impossível para a população ter uma ação efetiva.

b) Inclusão e participação

O arcabouço do empoderamento, em relação à participação, trata a população pobre como co-produtora dos serviços, com autoridade e controle sobre todas as decisões e recursos. A inclusão da população pobre e de outros grupos tradicionalmente excluídos, junto à seleção das prioridades e decisões, é percebida como crucial para garantir a construção de conhecimento e prioridades sobre os limitados recursos públicos, e também para a construção de compromissos com a mudança.

A participação pode se dar de diferentes formas. No nível local, dependendo do caso, pode ser participação direta, representacional (seleção de representantes a partir de grupos da sociedade e associações), política (através de representantes eleitos), baseada em informação (dados agregados, relatórios diretos, ou através de intermediários locais), e baseada em mecanismos de mercado competitivos (por exemplo, eliminação de barreiras, pagamento pelos serviços selecionados e recebidos).

c) Transparência e controle social (*accountability*)

Existiriam três tipos de mecanismos principais para a *accountability*: político, administrativo e público. No político, o acompanhamento e controle atuam sobre os partidos políticos e representantes eleitos. No administrativo, as agências do governo são investigadas através de mecanismos horizontais e verticais. No público, o controle dos

recursos públicos, em todos os níveis, pode ser dado através de uma transparente administração fiscal e da oferta de "escolhas de uso"⁵⁰ junto aos serviços.

O acesso à informação pelos cidadãos criaria pressão pela promoção da governança e da *accountability*, a fim de ajustar as prioridades das despesas nacionais. Acesso às leis e a uma justiça imparcial também é apresentado como crucial para a proteção dos direitos da população pobre.

d) Capacidade para a organização local (*local organizational capacity*)

Capacidade para a organização local refere-se à habilidade das pessoas para o trabalho conjunto, para auto-organização e para a mobilização de recursos a solucionar problemas de comum interesse. Essa capacidade das comunidades para a tomada de decisões racionais, administração de fundos e resolução de problemas seria, segundo o Banco Mundial, enormemente assumida no mundo.

Em comunidades mais organizadas é mais provável que suas vozes sejam escutadas e suas demandas encontradas, vis-à-vis comunidades menos organizadas. Organizações de pobres podem ser altamente eficazes no encontro de suas necessidades de sobrevivência, mas são constrangidas pelos recursos e conhecimento técnico limitado. Soma-se que, falta aos grupos estabelecerem conexões com outros grupos e com outros recursos da sociedade civil ou do Estado. Somente quando os grupos se conectam com outras comunidades, associações e redes, eles começam a influenciar as tomadas de decisão do governo e ganham poder de barganha frente aos fornecedores de matéria-prima, aos compradores e aos financiadores.

2.2.2.2. Áreas práticas para a abordagem do empoderamento

a) Provisão de serviços básicos

Para o Banco Mundial existiriam três diferentes estratégias para a provisão eficiente de serviços voltados aos pobres, que variam conforme a natureza dos bens e serviços e o contexto social: (i) acesso à informação, (ii) inclusão e participação, (iii) capacidade para a organização local.

O Banco Mundial (2002) menciona em seu documento exemplos concretos de experiências. Com informação sobre a agenda dos serviços, a população pôde programar suas visitas aos hospitais durante o horário de funcionamento. A instalação de quiosques em espaços públicos de áreas rurais da Índia permitiu aos aldeões o acesso ao registro de terras. Em Bangladesh, o recebimento de celulares pelas mulheres sem-terra garantiu que elas pudessem, por telefone, tomar empréstimos de banco de microcrédito (*Grameenbank*). Tais exemplos representariam uma melhoria na qualidade da prestação dos serviços.

Um segundo argumento do Banco Mundial sobre a importância da informação é que, sem ela, a população não pode exercer pressão sobre o setor privado ou sobre o desempenho do setor público, em direção à mudança. No Vietnã, uma campanha internacional foi responsável por exercer pressão sobre as atividades da empresa *Nike* neste país e exigir mudanças (contrato de trabalho e práticas ambientais).

⁵⁰ Por escolhas de uso entende-se a possibilidade da população decidir sobre os serviços recebidos. Esta escolha pode ser dar por meio de consulta popular, *report cards*, e outros meios em que a população é ouvida.

Sobre inclusão e participação, o Banco Mundial exemplifica com experiência no Egito, que proporcionou a mais de 80.000 mulheres pobres tirarem carteira de identidade e registro de nascimento. Com estes documentos as mulheres passaram a ter acesso a pensões, a microcrédito, a classes de alfabetização, entre outros.

Na Colômbia, um programa de consulta popular através de *voucher* para aumentar a participação das crianças pobres no ensino secundário foi capaz de entender as razões e as aspirações dos alunos e seus pais em relação a manterem ou não os filhos nas escolas e o contexto onde a educação secundária (privada e pública) estava sendo ofertada. Houve crescimento do número de matrículas, sem necessariamente ter sido eliminada a liberdade de escolha dos alunos pela decisão de continuar seus estudos.

O Banco Mundial destaca a saúde e a educação como serviços sociais básicos essenciais para promover a inclusão social e a participação.

Para a capacidade de organização local, o Banco Mundial destaca que na maioria dos projetos de desenvolvimento financiados por ele, no qual a comunidade tem ativa participação na gestão⁵¹, a grande inovação e desafio é que as elites locais não capturem o projeto, porque em geral costumam deixar pouco espaço para a participação das organizações locais. Os governantes deveriam aprender a realizar alianças estratégicas com os diferentes níveis de governo e com aqueles que estão fora do governo.

Um programa de manejo florestal na Índia é citado como exemplo de capacidade de organização local. Foram criados mais de 5.000 conselhos de proteção entre os aldeãos, envolvendo um milhão de homens e mulheres, que foram capazes de reflorestar 1,2 milhão de hectares de florestas desmatadas.

b) Melhoria da governança local

Em termos de estrutura, para a melhoria da governança local, o Banco Mundial reconhece três mecanismos principais: (i) acesso à informação, (ii) inclusão e participação junto ao planejamento, orçamento, gestão e administração públicas, (iii) transparência e controle.

Para o Banco Mundial, quando os cidadãos não procuram saber o que os governantes locais estão fazendo e como eles estão gastando seus fundos, eles teriam pouco incentivo para melhorar o desempenho público, monitorar o seu próprio desempenho ou publicar os resultados. É importante que o direito de informar seja garantido por lei.

A inclusão e a participação, que promovem a governança local e uma melhor distribuição dos serviços, se dão através da participação dos cidadãos no acompanhamento do planejamento, alocação dos recursos e ações dos prefeitos. A Colômbia é citada como exemplo porque seus municípios teriam adotado uma gestão co-participativa: as comunidades locais são os meios para responder sobre as prioridades e necessidades acerca da construção e manutenção das atividades públicas.

Na Bulgária, Romênia, Ucrânia, Sérvia e Croácia, questionários de opinião têm sido usados e a ação destes países foi citada pelo Banco Mundial como exemplo de melhoria da alocação dos recursos.

⁵¹ O Banco apresenta estes projetos a partir do termo *community driven development* (CDD), que na seção seguinte será explorado.

A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil) é apresentada como pioneira no exercício de participação junto ao planejamento e monitoramento do orçamento, a partir de grandes encontros que envolvem a população (*meetings*).

Outro exemplo de participação e inclusão social seria as cidades organizarem referendos entre os cidadãos para aumentar a governança local, cortar a corrupção e criar consensos sociais ao redor de decisões impopulares. O documento cita a cidade de Mar del Plata, na Argentina, onde o prefeito eleito foi chamado para um *referendum* onde 26 trabalhos públicos foram construídos durante o período.

Sobre transparência e controle social, o Banco Mundial cita exemplos que a população local, através de consultas populares (*report cards* e *scorecards*) realiza monitoramento e informa o governo sobre a provisão dos serviços, e que as organizações sociais foram inseridas no processo de tomada de decisão municipal, investigando as decisões e com poder de impedir as transferências governamentais caso não correspondam à demanda da comunidade.

c) Melhoria da governança nacional

O Banco Mundial reconhece a política macroeconômica como uma área que recentemente vem sendo aberta ao engajamento da sociedade. O potencial desta abertura seria permitir esclarecimento sobre os *tradeoffs* entre as escolhas e as políticas; discutir sobre a capacidade institucional necessária à implantação das reformas e das alianças que devem ser construídas a partir dos diferentes grupos da sociedade; criação de consenso sobre a importância das reformas; educação de todos os envolvidos; dar aos formuladores das reformas campo de manobra para um encontro mais estreito dos interesses políticos; identificar e desenvolver mecanismos compensatórios para os pobres e a população vulnerável (World Bank, 2002, p.35).

Nos setores de empréstimo, crédito e orçamento é assumido que a capacidade local para coletar e analisar informações, e se engajar de forma efetiva aos governos exercendo o controle social existe em todos os níveis da sociedade. Para o Banco Mundial a capacidade local e nacional das organizações da sociedade civil para participar efetivamente junto a estes novos papéis necessita de urgente atenção.

O processo de reforma do setor público focalizado na racionalização e no acompanhamento das despesas, assim como sistemas modernos de gerência financeiros são os primeiros passos críticos para uma *accountability* nos planos interno e público.

Para uma boa governança nacional deve existir acesso à informação. O Banco Mundial destaca experiências na Argentina e na Romênia. Na Argentina, a internet foi utilizada pelo presidente para a exposição de informações não só ao nível dos programas, como também sobre a forma que os fundos estavam sendo administrados⁵². Na Romênia, país apresentado como de forte experiência de corrupção, uma aliança doméstica entre as ONGs, mídia e organizações políticas tocou uma Ação pela Liberdade de Informação, que mais tarde se constituiu em lei.

Sobre a inclusão e participação no plano da governança nacional, o Banco Mundial destaca que quando processos de tomada de decisão são abertos, novos grupos de interesse que possuem diferentes perspectivas são incorporados e isso seria um potencial para o

⁵² Esse tipo de ação, que ocorre em outros lugares, tem sido chamado de *e-governance* pelo Banco Mundial.

conflito. É necessário, portanto, significativo investimento na construção de confiança e relacionamento.

Para aumentar a governança seria necessário reunir a população pobre, os demais cidadãos, o setor privado e outros grupos de interesse junto aos governos. Investir na construção de novas alianças, confiança e interesses comuns entre os grupos sociais. Dar suporte a uma cultura de debate, diálogo, ação com o monitoramento do desempenho dos governos. Investir na criação de mecanismos de consulta popular sobre os gastos governamentais e os resultados dos serviços distribuídos. Por fim, o Banco Mundial alerta que altos e baixos são esperados, e é necessário investir tempo e paciência no exercício de construção da governança (World Bank, 2002, p.37).

O controle social e o monitoramento a ser realizado pelos cidadãos continuam a ser defendidos, e, para tal, no plano nacional, a construção de sistemas de avaliação e indicadores sociais torna-se útil.

Sobre a capacidade para organização local, o Banco Mundial diz que, em alguns países, não são criados incentivos para a sua construção, mas quando esta capacidade realmente existe, tem sido utilizada.

d) Desenvolvimento de mercados para os pobres (*pro-poor market development*)

O Banco Mundial reconhece que o empoderamento econômico é crucial para o bem-estar das pessoas pobres. Escapar da fome, uma renda adequada e a seguridade material são aspectos centrais para a vida dos pobres. A pobreza e a vulnerabilidade não poderiam ser reduzidas sem um largo crescimento econômico baseado no setor privado. O crescimento econômico não é percebido como sustentável enquanto os pobres estiverem sendo excluídos das atividades produtivas. O envolvimento de um grande número de pobres em condições de vida mais produtivas só poderia acontecer quando o clima doméstico para o investimento promove relações entre as empresas, criação de empregos, competição e segurança dos direitos de propriedade e dos benefícios (World Bank, 2002, p.41).

Para o Banco Mundial, os pobres seriam freqüentemente excluídos de um acesso igualitário às oportunidades econômicas por causa das regulações, porque eles não têm acesso às informações, conexões, crédito, habilidades e organização, e ainda sofrem discriminação. As estratégias de empoderamento deveriam ajudar a superar a maioria dessas barreiras, que impedem a população pobre de participar dos novos mercados e limitam sua produtividade apesar de sua capacidade para o trabalho.

Numa perspectiva de empoderamento econômico de homens e mulheres pobres, o Banco Mundial defende que os governos deveriam acelerar o desenvolvimento de mercados de forma que os pobres pudessem se apropriar de serviços financeiros e não financeiros. Percebe-se que essa apropriação acontece a partir de inovação junto aos produtos e aos mecanismos de distribuição dos serviços, e pela capacidade de criação institucional.

O desenvolvimento de serviços de negócios para as pequenas, micro e médias empresas, serviços financeiros e empréstimos a garantir segurança contra a vulnerabilidade e a salvaguardar o bem-estar social das pessoas (*microinsurance and housing loans*) são entendidos como elementos a serem oferecidos à população pobre numa perspectiva de empoderamento. Também é importante considerar diversas formas de aumentar o acesso da população pobre à tecnologia da informação.

e) Acesso à justiça a ao sistema legal

A última área prática de atuação da estratégia de empoderamento do Banco Mundial seria a criação de uma nova geração de projetos de reforma judicial e legal a criar um ambiente legal para o controle social e a governança e a “empoderar” as pessoas pobres através do seu acesso à justiça.

Defende-se que as leis sejam publicamente conhecidas, atendendo de forma igual todos os cidadãos. A qualidade das normas legais de uma sociedade e a maneira como são administradas são percebidas como diretamente relacionadas à extensão da voz dos cidadãos junto ao processo de tomada de decisão.

Para o Banco Mundial, uma definição clara dos direitos de propriedade e dos benefícios, e a confiança de que estes direitos serão fortemente defendidos, se necessário, são críticos para que milhares de pessoas e grupos possam tomar decisões de investimento que contribuem para o crescimento econômico e redução da pobreza.

2.2.2.3. *Empoderamento como gestão: a interpretação do Banco Mundial*

Tanto as áreas práticas de intervenção como os elementos-chave do empoderamento segundo o Banco Mundial permitem extrair algumas reflexões críticas sobre a sua percepção do tema.

Numa primeira dimensão, a individual, “empoderar” para o Banco Mundial significa aumentar a capacidade das pessoas de realizar escolhas de forma a transformá-las em resultados e ações. Nesta dimensão estariam incluídos os acessos a bens e serviços, especialmente saúde e educação, e aos recursos econômicos, políticos e sociais.

O acesso aos recursos econômicos para o Banco Mundial serve para que as pessoas desenvolvam sua capacidade produtiva com o objetivo de se tornarem autônomas (da ajuda do Estado), mas, por outro lado, também é reconhecido o direito de que o Estado deve assegurar que as pessoas não passem fome e não sofram privações econômicas. Em razão de variadas barreiras os pobres são excluídos da atividade econômica; cabe ao Estado eliminar essas barreiras e garantir que sejam incluídos de forma a, num futuro próximo, passar a ter capacidade para a “auto-reprodução social”.

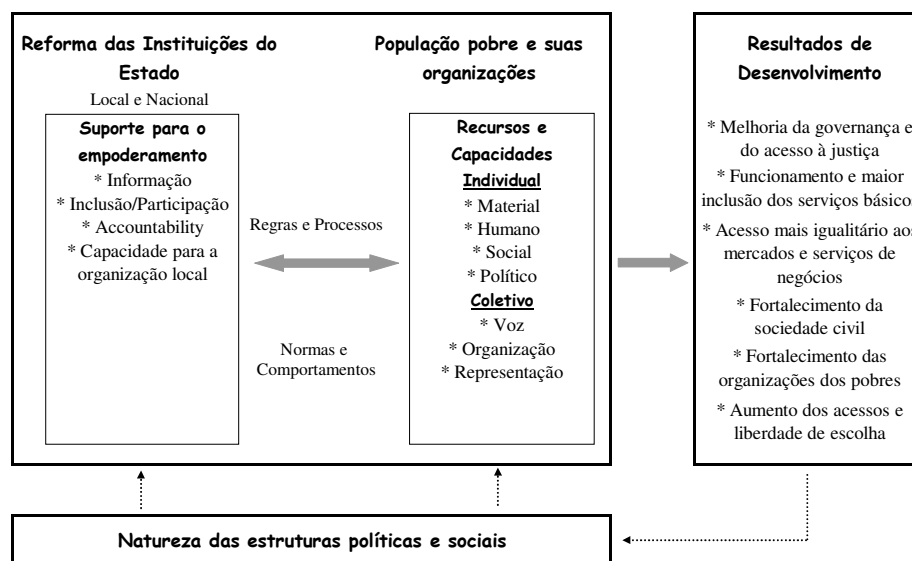
As pessoas devem ter acesso aos recursos políticos para poderem controlar e influenciar as instituições que afetam suas vidas. Por ora, pergunta-se que instituições são essas e que tipo de controle as pessoas exerceriam? A seguir esta questão será retomada.

A segunda dimensão diz respeito ao acesso aos recursos e às capacidades no plano coletivo: capacidade para organização, representação e para “saber se colocar, que as pessoas se façam ouvidas⁵³”.

Essas idéias, sintetizadas a partir dos expostos anteriores do Banco Mundial, podem ser observadas na Figura 4 a seguir, que sumariza o arcabouço analítico anteriormente debatido do Banco sobre empoderamento.

⁵³ Compreendeu-se a noção geral de *voice* por: as pessoas saberem se colocar, que se façam ouvidas.

Figura 4: Estrutura Analítica do Banco Mundial sobre Empoderamento⁵⁴



Uma primeira dúvida-crítica sobre tal arcabouço é *como, onde e em quais grupos sociais* o Banco Mundial reconhece existir relações de poder. “Empoderar” as pessoas é apenas garantir seu acesso aos recursos sociais, econômicos e políticos? Em relação aos recursos ditos sociais, o acesso à saúde e educação é um recurso que favorece a participação social, mas ele, por si só, não garante a participação. Pessoas saudáveis, com consciência política e vontade de participar das decisões coletivas podem ser impedidas de atividades de mobilização e participação popular. Pense numa favela onde o narcotráfico impede atividades de associação ou em uma sociedade machista na qual as meninas e mulheres não têm direito à voz.

O que se quer dizer é que o campo das relações de poder vai muito além do acesso aos serviços sociais básicos, existem relações de dominação nas quais a liberdade das pessoas é suprimida mesmo se os serviços sociais são garantidos. Talvez esta percepção de empoderamento do Banco Mundial possa ser entendida como uma apropriação incorreta da concepção de *desenvolvimento como liberdade* de Amartya Sen.

A concepção de *desenvolvimento como liberdade* de Sen (2000) entende o acesso a liberdades formais instrumentais como o meio e o fim do desenvolvimento⁵⁵. Na prática, a

⁵⁴ Conforme *Figure 1: Empowerment Framework*, extraído de World Bank (2002), *The Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, p.20.

⁵⁵ O autor sintetiza em cinco tipos as liberdades que limitam a capacidade dos indivíduos levarem o tipo de vida que tem razão por valorizar: (a) oportunidades econômicas, (b) liberdades políticas, (c) facilidades sociais, (d) garantias de transparência, (e) segurança protetora. As oportunidades econômicas são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar seus recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. As liberdades políticas referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos, etc. As oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor – importantes não só para a condução da vida privada, mas também para uma participação mais ativa em

briga que Sen está travando é com o utilitarismo e não com nenhuma interpretação sobre poder. Por vezes o Banco Mundial mostrou compreender empoderamento como aumento da capacidade dos indivíduos e grupos para realizar escolhas e melhorar o curso de suas vidas. Esta mesma interpretação foi originalmente exposta por Sen para expressar o significado do desenvolvimento e não de empoderamento⁵⁶.

Em segundo lugar, quando o Banco Mundial compreende empoderamento como acesso aos recursos políticos não fica muito claro quais são estes recursos. “Empoderar” no plano político parece ser apenas percebido como participação, controle social e mobilização no sentido de a população se organizar para auxiliar a esfera pública na administração dos serviços sociais. Várias vezes o empoderamento foi lembrado como a capacidade de a população participar como co-produtora dos serviços. Empoderamento estaria sendo percebido como possibilidade da população participar na provisão de serviços estatais.

Em síntese, em relação a este segundo ponto, a crítica central à compreensão do Banco Mundial sobre empoderamento é a interrogação se ele está falando mesmo em mudança das relações de poder. Não cabe aqui julgar se o Banco Mundial está certo ou não ao compreender de tal forma o empoderamento, apenas é preciso distinguir sua percepção sobre poder daquelas que por vezes permearam o debate sobre o desenvolvimento e as relações sociais: empoderamento como forma de gestão (Banco Mundial) X empoderamento como eliminação de formas de dominação e exclusão social.

Também por vezes empoderamento é mencionado como capacidade para fazer alianças estratégicas e estabelecer sinergias entre a população e o governo, o que remete mais uma vez pensar que o Banco Mundial compreende empoderamento como forma participativa da população pobre na provisão dos serviços sociais, e que confunde empoderamento por sinergias entre o setor público e o setor privado.

Uma terceira dúvida que inclusive já foi colocado no debate interno do Banco Mundial por Reuben (2002) é sobre empoderamento e representação. Mesmo se considerarmos que empoderamento seria possibilitar a participação da população na gestão dos serviços sociais, quem são os seus representantes que fiscalizam as ações do governo e dialogam com ele?

Em quarto lugar, o empoderamento é pensado no plano da governança local e nacional. Pouco se fala sobre a relação entre os países e entre os blocos econômicos. Em muitos casos são as potências mundiais que ditam as regras do jogo, definem quem participa e quem não participa com conseqüências para o nível das comunidades, especialmente da periferia, e o Banco Mundial nada fala sobre as relações que são estabelecidas no plano mundial.

atividades econômicas e políticas. As garantias de transparência referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Por fim, a segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria e, em alguns casos, até à fome e à morte (p.55/57). A abordagem de Sen tem o mérito de respeitar a diversidade humana e sua liberdade de escolha e de considerar a expansão da liberdade como fim primordial e o principal meio do desenvolvimento.

⁵⁶ Em Eyben (2004), *Linking Power and Poverty Reduction: A background paper commissioned for the World Bank/DFID workshop on power*, o poder é apresentado como capacidade para produzir um efeito e, segundo a autora, é esta compreensão de poder que informa a abordagem de capacidades de Amartya Sen, p.2.

Em quinto lugar, a crítica a seguir já se fez presente na análise do conceito de participação e agora na de empoderamento mais uma vez retorna, conforme Romano (2002) parece haver uma tendência para despolitizar o processo de mudança, de tecnicizar os conflitos, tirando deles suas dimensões ideológicas e políticas, de forma a domesticá-los.

“Os conflitos perturbam o resultado esperado. A mudança procurada seria o fruto do progresso das relações sociais, do desenvolvimento das instituições e da superação das falhas do mercado. O empoderamento, nessa visão, seria um acelerador ponderado desse progresso. Uma técnica de administração e neutralização de conflitos” Romano (2002, p.11).

Ainda segundo Romano (2002), tal percepção de empoderamento seria uma espécie de transformismo, continua-se fazendo velhas práticas sob novas roupagens. Por que projetos de irrigação, difusão de telefonia ou de fundos de desenvolvimento social passam no período recente a ser considerados ações de empoderamento? Também o empoderamento estaria sendo percebido como dádiva: na verdade o empoderamento não é algo que pode ser feito a alguém por outra pessoa, (...), nem os governos, nem as agências (e nem as ONGs) “empoderam” as pessoas e as organizações, as pessoas e as organizações se empoderam a si mesmas (p.12).

Em resumo, a partir dos expostos do Banco Mundial parece ocorrer duas confusões principais: (i) uma abordagem dos direitos é confundida com abordagem do empoderamento, (ii) o empoderamento dos grupos sociais ou de suas representações tende a ser reduzido à sua capacidade de participar na provisão de serviços públicos.

2.2.3. Desenvolvimento dirigido pelas comunidades (Community driven development)

O Banco Mundial compreende o conceito de *community driven development* (CDD) como oferta de controle e decisão dos recursos para os grupos comunitários e governos locais especialmente relevante para a provisão dos serviços sociais e de infra-estrutura. É uma compreensão da população pobre e das suas instituições como parceiras do processo de desenvolvimento.

Os programas do Banco Mundial baseados neste conceito operam através de princípios como empoderamento local, governança participativa, responsabilização da população beneficiária dos projetos (*demand-responsiveness*), autonomia administrativa, transparência social e realce à capacidade local (World Bank, 2004). A partir destes expostos decidiu-se pela tradução de *community driven development* por “desenvolvimento promovido pelas comunidades”, uma vez que a condição de agente do desenvolvimento das comunidades é destacada.

Para o Banco Mundial, o conceito de desenvolvimento promovido pelas comunidades guarda estreita relação com o objetivo de redução da pobreza. Os objetivos do CDD são: promover a segurança, oportunidade e empoderamento através do fortalecimento do controle e transparência social (*accountability*), inclusive junto dos grupos comunitários; dar suporte à participação dos pobres nas estratégias e decisões que afetam suas vidas; facilitar o acesso à informação e ao mercado; promover a governança.

Instituições e políticas ao nível local e central dos governos e dos provedores de serviços, incluindo as ONGs e o setor privado, responderiam pela demanda da comunidade.

O Banco Mundial destaca que o CDD, compreendido por esta dissertação como uma ferramenta de gestão, seria apropriado para o uso em uma variedade de setores,

todavia o seu potencial para a provisão dos serviços é maior entre aqueles promovidos em pequena escala – há um favorecimento da cooperação entre os atores e instituições locais.

CONCLUSÃO

“Nada do que é humano me é estranho”.
(Terêncio)

A motivação inicial desta dissertação era compreender por que o tema do desenvolvimento local passou a ser, a partir da década de 90, tão amplamente difundido no Brasil junto ao debate do desenvolvimento. Também era objetivo entender o que significa promover o desenvolvimento local (estatuto teórico da noção). Por limites de tempo e espaço não era possível um mapeamento completo do debate, ou seja, pesquisar as circunstâncias que levam os diferentes atores sociais e instituições a utilizar esta expressão: formuladores de política, pesquisadores sociais, governo, militantes, movimento sociais, Ongs, entre outros. Nesse sentido é feito um recorte metodológico, pretendia-se contribuir à referida problemática de pesquisa investigando apenas um ator ou instituição que adotava a expressão desenvolvimento local. Esperava, assim, ser possível compreender qual a percepção de desenvolvimento local para o ator ou instituição em análise, bem como as razões que lhe teriam levado a falar em desenvolvimento local.

As agências multilaterais de desenvolvimento costumam ser disseminadoras de novos arcabouços analíticos do desenvolvimento. Por vezes porque seus esforços de pesquisa em torno das melhores formas e práticas para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento se propagam pelo mundo através de seminários e encontros que promovem, outras vezes a partir dos projetos e políticas financiados por elas. Por essa razão, quando da escolha de qual ator ou instituição para a investigação da apropriação do termo desenvolvimento local, acreditou-se ser útil investigar as agências multilaterais, com a expectativa, de talvez, serem elas que estivessem difundindo a expressão desenvolvimento local no Brasil. Ademais, as agências multilaterais têm sido acusadas de impor fracassadas estratégias de promoção do desenvolvimento nos países pobres, a partir do uso de seus capitais políticos e econômicos.

Se o desenvolvimento local passa a ser difundido pelas agências de desenvolvimento multilaterais como nova forma de promover as políticas públicas de desenvolvimento, especialmente voltadas ao combate à pobreza, reflexões críticas sobre a real capacidade do desenvolvimento local em relação a este fim seriam importantes para as considerações finais desta dissertação. Qual a efetividade do desenvolvimento local para o combate à pobreza, construção da cidadania e promoção da emancipação social das comunidades?

A escolha do Banco Mundial deveu-se ao seu destaque político, econômico e como intenso formulador de *frameworks* dentro do campo das agências multilaterais de desenvolvimento.

Desde o início esta dissertação defendeu a hipótese inicial de que, embora o Banco Mundial não utilizasse a expressão desenvolvimento local, ele tinha uma aproximação acerca do tema, ou seja, sua estrutura analítica para compreender a promoção do desenvolvimento era composta por expressões como participação social, transparência social, engajamento cívico, parcerias com Ongs, entre outras, muito próximas e mesmo (aparentemente) similares às aquelas utilizadas pelo debate brasileiro sobre desenvolvimento

local⁵⁷. Dessa forma, apesar de o Banco Mundial não utilizar o termo desenvolvimento local, insistiu-se por continuar a investigação do debate a partir desta instituição. Este fato mais tarde apresentou-se de extrema relevância para as conclusões finais deste trabalho, em especial em relação às semelhanças e diferenças entre o debate do Banco Mundial e o debate brasileiro sobre desenvolvimento local e as circunstâncias que levam ao aparecimento desta expressão no mundo, que será retomado adiante.

Conforme apresentado na parte introdutória deste trabalho, a decisão por levantar o debate brasileiro sobre desenvolvimento local no Brasil decorreu de uma necessidade metodológica de pesquisa – é a partir deste debate que a autora foi apresentada à expressão desenvolvimento local⁵⁸ – mas, mais tarde considerou-se rico que tal levantamento fosse incorporado à apresentação dos resultados da pesquisa, como capítulo inicial da dissertação. Ao assim ser feito, novas oportunidades de pesquisa foram abertas que significam, em essencial, a possibilidade de comparação entre o debate brasileiro e o do Banco Mundial. Já com os resultados finais dessa pesquisa, pôde ser percebido que tal decisão acrescentou enorme compreensão para o porquê da difusão da expressão desenvolvimento local no Brasil e no mundo. É sobre este aspecto que esta conclusão pretende centrar seus esforços de apresentação.

O Banco Mundial apresentou expressões similares àquelas utilizadas pelo debate brasileiro com significados similares à apropriação brasileira e expressões similares àquelas utilizadas pelo debate brasileiro, porém com significados diferentes à apropriação brasileira. O inverso também é válido.

Não é possível afirmar ao certo que o Banco Mundial teria influenciado o debate brasileiro sobre desenvolvimento local, especialmente as políticas públicas brasileiras de desenvolvimento⁵⁹, mas sabe-se que tais agências costumam dialogar com o governo brasileiro, propondo medidas e diretrizes, e promovem inúmeros seminários que o Brasil participa. Caccia Bava (1996) lembra, por exemplo, que em encontro mundial em Miami o Banco Mundial decide que cabe a ele e outros organismos multilaterais financiarem linhas de crédito aos municípios, numa perspectiva de que os municípios possuem papel fundamental no combate à exclusão social. No Brasil poderia ser dito que após uma primeira geração de políticas de descentralização o país estaria numa segunda geração de políticas, que responsabilizam os municípios e os governos locais pela promoção do desenvolvimento do país.

Esta conclusão encontra-se organizada em quatro seções principais. O primeiro ponto a ser debatido é chamar atenção e entender por que categorias como participação, engajamento cívico, sociedade civil têm sido apropriadas e ressemantizadas pelas instituições, incluindo o Banco Mundial.

O segundo e terceiro pontos dizem respeito a uma análise crítica do debate brasileiro sobre desenvolvimento local e o debate sobre desenvolvimento do Banco Mundial. Cabe destacar que não foi objetivo primeiro deste trabalho julgar as proposições do Banco Mundial e do debate brasileiro, as considerações críticas a serem realizadas a

⁵⁷ No Capítulo 1 foi visto que uma parte do debate brasileiro sobre desenvolvimento local foi investigada por essa dissertação, mas aqui será chamado de debate brasileiro, todavia tendo consciência desta observação.

⁵⁸ Um exercício realizado foi reunir as categorias analíticas que o debate brasileiro trabalhava, para, em seguida, quando do estudo do Banco Mundial, interrogar se estas categorias eram reconhecidas pelo Banco como componentes de uma estratégia de desenvolvimento local.

⁵⁹ Para um resultado verdadeiro, seria necessário interrogar os formuladores das políticas brasileiras e perguntar sobre quais referenciais suas diretrizes recentes de política se basearam.

respeito de cada um são no sentido de levantar fragilidades e potencialidades numa perspectiva metodológica, ou seja, por exemplo, uma vez que se discute sobre participação, o entendimento de participação, de ambas as instituições, é igual àquele que as ciências sociais, de forma geral, já há algum tempo definiram? Também não há como não se interessar por interrogar a potencialidade, para o combate à pobreza e à promoção do desenvolvimento, das proposições de políticas propostas por estas duas instituições.

O quarto aspecto relaciona o aparecimento da expressão desenvolvimento local com uma suposta crise de paradigmas e deslocamento de macrotendências do capitalismo. Isto porque, como conclusão final deste trabalho, acredita-se que o aparecimento da expressão desenvolvimento local também guarda conexão com a conjuntura social, econômica, política e cultural atual.

Existiria uma forte influência do campo da gestão pública (modo de promover as políticas públicas) sobre o aparecimento da expressão desenvolvimento local e tal modo é resultado das variadas mudanças de conjuntura. Novos arranjos produtivos locais fizeram a Europa falar em desenvolvimento econômico local. A crise ecológica leva a falar-se em desenvolvimento local integrado e sustentável no Brasil. O esfacelamento do Estado Nacional fez com que no Brasil o desenvolvimento local fosse apontado como perspectiva de saída da crise. O interessante é que, em várias partes do mundo, a partir das variadas mudanças/dimensões que compõem o desenvolvimento, o local é visto como espaço que agrega todas as mudanças e aponta caminhos diante da crise do conceito de desenvolvimento.

Utiliza-se o debate do desenvolvimento local para investigar sobre a crise do conceito de desenvolvimento. Conforme já brevemente levantado⁶⁰, pergunta-se: “Qual a fronteira entre desenvolvimento local e os demais conceitos de desenvolvimento, se é que existe? Será que, num futuro próximo, em decorrência da crise do Estado Nação e do aumento das disparidades econômicas e sociais entre países, pessoas e empresariados estaremos pensando o local como o único espaço de contra-reação e inclusão social? Será esta a tendência futura a influenciar o estado das artes do conceito de desenvolvimento?”.

Uma análise das questões a seguir, extraídas dos capítulos anteriores, estão presentes nas quatro seções desta conclusão.

- *A dura realidade da pobreza, violência, criminalidade, mais a crise do Estado protetor tornam a comunidade ainda mais atraente nos dias atuais?* (p.39).
- *As sociedades locais têm capacidades para gerar iniciativas próprias?* (p.43).
- *A chamada à participação da comunidade no Brasil é resultado do regime democrático finalmente alcançado no país, ou reflete o desmantelamento do Estado Nacional, que passa cada vez mais a transferir suas responsabilidades para outras esferas de atuação (municípios e estados) e outros atores sociais (sociedade civil, empresariado)?* (p.50)
- *Onde está o lugar das diferenças e dos conflitos na percepção do Banco Mundial sobre participação?* (p.95)

⁶⁰ Ver página 33 da dissertação.

Expressões Similares, Significados Distintos

Num período onde algumas interpretações dizem que não é mais possível distinguir as diferenças ideológicas e de sentidos entre as categorias originadas na sua maioria nos discursos críticos ao desenvolvimento vigente e as das práticas dominantes do *mainstream* econômico, em especial aquelas produzidas pelas agências de desenvolvimento multilaterais, é preciso olhar com certo cuidado para esta afirmação, uma vez que aquilo que se observa é uma apropriação de conceitos e categorias ressemantizadas.

Haveria uma disputa simbólica e política pelos conceitos, que é agravada com a crise do próprio conceito de desenvolvimento. Com as mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais recentes, que perturbam o estatuto teórico do conceito de desenvolvimento, todas as categorias sociais e seus usos parecem ser iguais, porém em vários casos é justamente o contrário: se observa uma adoção de diferentes sentidos para as mesmas categorias conforme o ator e a instituição que apropriam o conceito.

As categorias *participação e mobilização social* na América Latina, por exemplo, especialmente na década de 70, junto aos processos de redemocratização, guardavam um sentido de mobilização dos indivíduos para a emancipação política e a emancipação social e, acima de tudo, significavam a busca por mudanças. Emancipação política para libertar os Estados Nacionais de regimes políticos autoritários, de forma que a população pudesse participar da vida política, se organizar em grupo a partir de diferentes congruências de gostos e interesses, e tivesse liberdade para se expressar publicamente. Emancipação econômica de forma que os indivíduos passam a se organizar em grupo, associações, cooperativas, órgãos de classe, na busca da sua autonomia econômica e financeira – cansadas da inércia por parte do Estado, as pessoas buscam desenvolver por elas próprias estratégias de reprodução econômica que pudessem tirá-las de uma situação de exclusão social.

As Comunidades Eclesiais de Base e o Movimento da Teologia da Libertação são influências fortes nesse período para os movimentos populares que passam a ser organizados no campo e na cidade (Movimentos de Bairros e a Luta pela Reforma Agrária e Política Agrícola, por exemplo).

Mais tarde, sob os marcos da constituição do conceito de Sociedade Civil no Brasil, que o seu redescobrimento na Ciência Política vem de uma necessidade de fortalecimento do projeto neoliberal de Reforma do Estado, entram em cena as Organizações Não-Governamentais (ONGs), cujo discurso central é de afirmação dos direitos humanos e da defesa da cidadania.

Em pleno século XXI, os movimentos sociais brasileiros, acompanhando uma tendência mundial, passam a estar conectados em redes interplanetárias, trocando informações e experiências ao redor do planeta ou realizando coligações mundiais.

A questão central desta seção não é reconstituir a história dos movimentos sociais no Brasil⁶¹, mas se fazer atentar para os riscos de cooptação, diluição e distorção dos conceitos que foram originalmente formulados pelos movimentos sociais.

Baseado em Dagnino (2004) e Mato (2003), e nos expostos do capítulo 2 da compreensão do Banco Mundial sobre participação e engajamento cívico, viu-se que estes dois “conceitos” possuem significados bastante distintos daqueles que as ciências e

⁶¹ Ver para um estudo da história dos movimentos sociais no Brasil, por exemplo, Doimo (1995); Teixeira (2001); Gohn (1995); Scherer-Warrern (1993); Fernandes (1994).

movimentos sociais na América Latina definiram a partir do seu histórico de lutas e pressão política.

O mesmo é válido para a compreensão de *sociedade civil*. O discurso neoliberal e o Banco Mundial tendem a reduzir a sociedade civil às ONGs. Não há um reconhecimento dos movimentos sociais, numa tentativa de despolitizar o percurso da História.

Em relação ao conceito de cidadania, este por vezes é compreendido pelo simples acesso da população aos serviços sociais, desconsiderando a cidadania como prática da participação social e construção política de processos democráticos.

Em suma, essas distorções e confusões de sentidos apontam a tendência para a despolitização dos processos sociais e a negação dos conflitos como motor da história social. Estariam também se relacionando a um contexto defendido de Reforma do Estado, no qual a população e a comunidade são chamadas a participar da provisão dos serviços sociais, assim como passam a ser responsabilizadas por um papel que até pouco tempo era de responsabilidade do Estado.

Sobre este último ponto, a diminuição do papel do Estado e a crescente difusão daquilo que seria uma gestão co-participativa, vale a observação de que esta dissertação não está sendo contra uma proposta de desenvolvimento que privilegie a condição de agente dos indivíduos, apenas a participação social tem sido reduzida a este sentido e pergunta-se, baseado na vivência de experiências de participação latino-americanas e dos demais movimentos sociais: a categoria participação social pode ser reduzida à compreensão que o discurso neoliberal tem dado a ela?

O confronto e o antagonismo que durante as décadas de 70 e 80 tinham marcado profundamente a relação entre Estado e a sociedade civil cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático (Dagnino, 2004, p.96).

“Em outras palavras, o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário.” (Dagnino, 2004, p.99)

“Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagonísticos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa.” (Dagnino, 2004, p.99)

Mato (2003) ajuda a concluir esta seção quando diz que os “agentes locais” na América Latina têm se apropriado das compreensões sobre sociedade civil e “Terceiro Setor” dos “agentes globais”. Tal compreensão estaria relacionada à Reforma do Estado e, segundo o autor, esta não seria um conjunto de simples reformas econômicas, mas também vêm se constituindo em reformas políticas e sociais, daí a importância de entender e interrogar esse processo.

Participação e Engajamento Cívico, Empoderamento e *Community Driven Development* segundo o Banco Mundial

1.7.

1.8. Dando seqüência ao exposto acima, apenas busca-se nesta seção recuperar as principais críticas e diferenças do Banco Mundial sobre participação e engajamento cívico, empoderamento e *community driven development* em relação ao debate brasileiro sobre desenvolvimento local no Brasil.

1.9. A aproximação do Banco Mundial a uma abordagem mais participativa foi impulsionada, segundo documentos do próprio Banco, a partir da constatação do fracasso dos seus projetos, que não levavam em consideração os anseios e *modus vivendi* das comunidades – as comunidades não entendiam e eram resistentes às propostas de mudança sugeridas pelo Banco⁶². Baseado nas experiências das ONGs que a partir da década de 90 despontam no cenário mundial como porta-vozes e defensoras dos pobres, o Banco Mundial teria então formulado sua própria concepção de uma estratégia participativa do desenvolvimento.

O aspecto-chave é que a concepção participativa dos processos de desenvolvimento do Banco Mundial parece não reconhecer os conflitos e as diferenças, a luta política e os movimentos sociais. Seus substitutos seriam o esforço para a formulação de consensos sociais, acordos, pactos, em busca da governança local. Conforme Oliveira (2001) esta percepção corresponderia a uma compreensão apaziguadora da sociedade civil e do desenvolvimento local. O autor lembra que a sociedade civil é o lugar do conflito pela hegemonia.

Em relação ao "empoderamento", os pressupostos e as diretrizes do Banco Mundial oferecem pouco sentido às efetivas mudanças nas relações de poder, acreditam que garantido o acesso aos recursos (*assets e capabilities*) estaria garantido que as pessoas seriam "empoderadas", o que não é verdade.

Uma segunda questão é que o "empoderamento" como resultado é um processo promovido pelas pessoas, são as pessoas que se "empoderam" e não um agente externo que "empodera" as pessoas. Embora documentos do Banco Mundial mostrem uma preocupação com este item, quando, por exemplo, Eyben (2004) pergunta sobre como as agências podem usar seu poder para "empoderar" as pessoas, sobre quando devem ou não devem ser envolvidas em processos de "empoderamento", pouco se avançou na análise desta relação

⁶² Este ponto tem sido amplamente debatido por Bebbington (1999), com uma análise dos pontos fracos e fortes das estratégias de desenvolvimento e combate à pobreza rural promovidas no passado. A não incorporação da participação da população no processo de formulação e a implementação dos projetos contribuíram para o seu fracasso.

conflituosa: é preciso "empoderar" as pessoas, porém são elas que se empoderam, logo, como agentes externos poderiam "empoderar"?

No conceito de *community driven development*, sua fragilidade seria em desconsiderar e em oferecer pouca reflexão sobre a partir de quais circunstâncias as comunidades poderiam ser promotoras do seu desenvolvimento. A condição de agente dos indivíduos é um recurso que deve ser explorado em estratégias de desenvolvimento, mas responsabilizar a comunidade, os municípios e os governos locais pelo seu desenvolvimento, sem por vezes garantir a oferta de uma contrapartida dos recursos necessários que eles necessitariam para tal, como tem feito o Banco Mundial no bojo da Reforma do Estado, representa uma dificuldade e elevada probabilidade para os projetos virem a fracassar.

Caccia Bava (1996) questionou em que medida as comunidades e municípios podem romper relações de dominação e desigualdade originadas num sistema social que foge o seu domínio da governança local.

Outro autor que ajuda a refletir criticamente sobre o *conceito de community driven development* é Gallichio (2002), que perguntou em que medida as sociedades locais teriam capacidades para gerarem iniciativas próprias. Hoje em dia fala-se muito em capital social, construção social dos territórios, mas a verdade é que, na prática, as agências de desenvolvimento e os formuladores de políticas pouco sabem sobre as formas de promover o capital social. Os estudos em geral conseguem reconhecer experiências que apresentam forte presença de capital social e dos recursos endógenos do território que favorecem o desenvolvimento, mas como incentivar (via incentivos externos) *inputs* que deverão endogenamente ser criados é uma problemática de pesquisa ainda desafiadora.

Quando se compara o debate brasileiro sobre desenvolvimento local e os pressupostos do Banco Mundial, assumidos por este trabalho como uma “aproximação ao debate sobre desenvolvimento local”, observou-se que existem semelhanças e diferenças e com caminhos apontando variadas direções (ambigüidade do debate brasileiro).

O debate brasileiro, quando fortemente influenciado pelas discussões em torno da gestão pública, fala em governança, formulação de consensos, estratégias de parceria em que todos saiam ganhando. Conforme colocado nos capítulos anteriores, a formulação de consensos pode representar o alcance de uma maturidade democrática, mas se a compreensão de formulação de consensos entendida pelo debate brasileiro sobre desenvolvimento local tem sido tal como a do Banco Mundial, significaria uma decisão por fragilizar as diferenças e confrontos constituintes do exercício democrático.

Por outro lado, há uma visão muito crítica que permeia o debate do desenvolvimento local no Brasil. A partir de uma intencionalidade política pretende-se que o desenvolvimento local seja uma nova forma de promover as políticas públicas com origem em variadas matrizes, sendo que uma delas é a experiência dos movimentos de redemocratização da América Latina, ou seja, um referencial que tem o conflito e a mudança social como seus motores principais⁶³.

O que se pode concluir a partir de uma análise das semelhanças e diferenças entre o debate brasileiro sobre o desenvolvimento local e o debate do Banco Mundial é que o brasileiro seria *ambíguo* em relação às matrizes analíticas que o compõem. Fala-se em

⁶³ Franco (2002) citou algumas em seu trabalho, além desta, a saber: a experiência das comunidades alternativas, do movimento socioambiental, da ação cidadã, dos pressupostos da economia heterodoxa avessa à ditadura do crescimento, das organizações da sociedade civil.

emancipação social, no espaço local como de contra-reação e inclusão social da dominação mundial, em construção de uma cidadania participativa e democrática, mas também fala-se em uma gestão pública que por vezes esquece o conflito entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.

Esta pesquisa conclui que o debate brasileiro sobre desenvolvimento local, especialmente aquele em torno do projeto do desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), possui uma natureza de querer buscar a democracia e a mudança social em direção à constituição de uma sociedade mais justa e igualitária, mas em relação a diretrizes de políticas públicas nos coloca a dúvida se não teria sido capturado pelo discurso neoliberal, que, na prática, tem a gestão participativa mais como uma defesa de permeabilidade dos projetos ao público-alvo do que efetivamente a comunidade participando da formulação, pensando, promovendo estratégias de desenvolvimento como atores sociais e sujeitos críticos da sua história.

1.10.

O Debate Brasileiro sobre Desenvolvimento Local: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania e Rede DLIS

O destaque em relação ao debate brasileiro sobre desenvolvimento local apresentado nesta dissertação é que de longe o mapeamento aqui realizado deu conta de cobrir a totalidade de discussões em torno do tema, que a partir da década de 90 passam a emergir no Brasil. Isto porque, baseado em Farah (2004), assume-se que as alterações no perfil do federalismo brasileiro com as mudanças na Constituição de 1988 tiveram impacto sobre a difusão do debate sobre desenvolvimento local no país.

Com a diminuição das transferências de recursos e o aumento das responsabilidades e do papel dos governos locais (impacto da descentralização das políticas), vários dos estados e municípios brasileiros se viram diante de uma situação de aumento da pressão social pelo atendimento das necessidades sociais – por sinal, de um contingente social da população brasileira (pobre) que não parava de crescer.

Algumas experiências consideradas inovadoras na resolução de tal conflito passam a emergir no Brasil e são investigadas por inúmeros e variados institutos de pesquisa, meio acadêmico e outros, que foram impulsionados pela motivação de pesquisa sobre o anseio de replicabilidade das “experiências de sucesso”. Portanto, a escolha do mapeamento do debate brasileiro a partir da produção de conhecimentos do Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania e Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Rede DLIS) é uma pequena amostra das discussões que surgem em torno do tema do desenvolvimento local no Brasil.

A opção por estes três grupos de pesquisa deveu-se ao fato de acumularem reflexões em torno do tema e também porque vêm se constituindo em participantes ativos de um projeto de formulação de políticas públicas no Brasil: *o desenvolvimento local integrado e sustentável* (DLIS). Sobre este projeto apenas três pontos fundamentais serão explorados. Existiriam outros, mas por razões de síntese serão debatidos somente aqueles considerados mais relevantes.

O primeiro diz respeito à articulação da esfera local com as esferas nacional e global: *“as políticas públicas devem estar sendo concebidas de baixo para cima e orientadas por objetivos e estratégias nacionais, estas por sua vez a serviço do*

desenvolvimento local” (Franco, 1998, p.4). Embora o desenvolvimento local integrado e sustentável ressalte a importância dos territórios se articularem com os recursos exógenos a ele, algumas críticas apontam existir uma perspectiva ingênua do DLIS em considerar que de “local em local” poderia ser obtida uma mudança social ao nível do país. Tal questionamento que recai sobre o DLIS diz respeito a: Como ele, a partir das comunidades seria capaz de romper relações históricas de dominação e desigualdade social no Brasil? Pensa-se que a única forma viável disso ser possível é que o projeto do DLIS fosse resultado de um grande esforço nacional, não só a nível governamental, mas de todos os atores, instituições e movimentos sociais, o que atualmente não acontece. Embora o desenvolvimento local integrado e sustentável passe a nortear grande parte das políticas públicas brasileiras e o Programa Comunidade Ativa especificamente, ele ainda concorre com outros marcos conceituais de políticas públicas de desenvolvimento, não sendo assim um consenso entre os formuladores de políticas.

A segunda crítica é sobre a importância de se passar a avaliar o impacto dos programas de desenvolvimento local e do Comunidade Ativa no Brasil. Isto porque eles corresponderiam a uma fatia relevante dos investimentos públicos brasileiros e pouco se avançou em saber se o desenvolvimento local tem gerado resultados efetivos no combate à pobreza e à exclusão social. Vários pactos e reordenamentos do território têm sido realizados no Brasil sob o marco do desenvolvimento local integrado e sustentável e isso significa que recursos e atenção por parte do governo têm sido disputados pelas populações dos estados e municípios brasileiros.

A saber, para Franco (2002) o desenvolvimento local integrado e sustentável torna-se apropriado para o combate à pobreza e à exclusão social por ser uma estratégia de indução do desenvolvimento que emprega uma tecnologia social inovadora. É preciso empregar novas culturas organizacionais e novos modelos de regulação. Albuquerque (1998) defende o desenvolvimento local como o de maior eficácia frente às políticas meramente assistencialistas e redistributivas. O foco das ações deve ser o fomento produtivo e a geração de emprego ao nível local, concertado a partir de forças endógenas do território.

Macrotendências e Deslocamentos de Paradigmas: a Crise do Conceito de Desenvolvimento

Por fim, uma outra justificativa para o aparecimento da expressão desenvolvimento local é a necessidade/capacidade que tal noção tem em responder às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais recentes que têm perturbado o conceito de desenvolvimento.

Várias mudanças foram analisadas anteriormente como componentes de um cenário de crises de paradigmas e deslocamento de macrotendências, a saber: crise do Estado Desenvolvimentista e do Estado do Bem-Estar Social, crise do fordismo, expansão do trabalho imaterial, globalização cultural, fortalecimento da sociedade civil. Esta pesquisa acredita ser dentre todas estas a crise do Estado Nacional e a globalização cultural aquelas que mais influenciaram o aparecimento da expressão desenvolvimento local.

A crise do Estado levou a falar-se em sociedade civil e participação numa perspectiva de que, em condições de Estado Mínimo, este precisa da colaboração da comunidade para a provisão dos serviços sociais. A globalização cultural retomou categorias como identidade e comunidade. Ao invés da homogeneização cultural teria

ocorrido uma maior diferenciação cultural – as tecnologias de informação e comunicação, conforme Albagli (1999), teriam permitido às pessoas conhecerem suas diferenças. Bauman (2003), por sua vez, coloca que com as consequências negativas da globalização (exclusão social, aumento da pobreza, desemprego), volta-se a falar em comunidade na busca pela paz e segurança pessoal.

O importante a registrar aqui, e somente a História poderá nos responder, é em que medida o desenvolvimento local não virá a constituir-se em tendência futura do “estado das artes” do conceito de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACKERMAN, John. M. Social Accountability in the Public Sector: A conceptual discussion. *Social Development Notes*, nº 82, march 2005.

ALBAGLI, Sarita. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: José Eduardo Assiolato e Helena Lastres (orgs). *Globalização & inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

ALBURQUERQUE, Francisco. *Marco Conceitual e Estratégico para o Desenvolvimento Local*, <http://www.iadh.org.br>, acessado em 22 de janeiro de 2005a.

_____. Desenvolvimento e Fomento Produtivo Local para Superar a Pobreza, em http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor, acessado em 19 de janeiro de 2005b.

AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

ANTUNES, Marta. O caminho do empoderamento: articulando as noções de desenvolvimento, pobreza e empoderamento. In: Jorge Romano e Marta Antunes. (orgs.) *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brazil, dezembro de 2002.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

BEBBINGTON, Anthony. *Capitals and Capabilities. A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty in the Andes*. London: IIED/DFID, January, 1999.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. Desenvolvimento local e redes socioprodutivas. In: Caio Márcio Silveira e Liliane Costa Reis (orgs). *Desenvolvimento local - dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Rits, 2001.

_____. O Local e o Periférico: qual ingenuidade? *Proposta - Revista Trimestral de Debate da FASE*, nº 78, pp.32-39. Rio de Janeiro, FASE, 1998.

_____. “Favelania” e desenvolvimento urbano local, em http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor, acessado em 19 de janeiro de 2005.

BOCAYUVA, Cunha e SILVEIRA, Caio Márcio. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – Enfoque Estratégico e Construção de Indicadores. *Revista Interface*, número 1. Rio de Janeiro: Napp/Unicef, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2002.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, Coleção Espaços do Desenvolvimento, 2001.

CACCIA-BAVA, Silvio. *Participação, representação e novas formas de diálogo*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

_____. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação SEADE, vol.10, nº 3, jul/set 1996, pp.53-59.

CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter. *Estratégias Locais para Redução da Pobreza – Caminhos de Ação*. Texto elaborado para o Fórum de discussão “Práticas locais na redução da pobreza: governança e sustentabilidade”. Olinda (PE), 18 e 19 de março de 2004. Encontro promovido pelo Programa Gestão Pública e Cidadania (FGV-SP), Universidade de Westminster de Londres e Universidade Federal de Pernambuco.

CAMPANHOLA, Clayton e SILVA, José Graziano. Ações de políticas públicas para o novo rural brasileiro sob o enfoque do desenvolvimento local. *Extensão Rural*. Santa Maria/RS, v.3, 2001.

COCCO, Giuseppe e GALVÃO, Alexander Patez. Sobre a "tropicalização" do desenvolvimento local: algumas reflexões a respeito do modelo italiano. In: Caio Márcio Silveira e Liliane Costa Reis (orgs). *Desenvolvimento local - dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Rits, 2001.

COMMUNITY-BASED MONITORING AND EVALUATION TEAM. *Sleeping on our Own Mats: An Introduction Guide To Community-Based Monitoring and Evaluation*. The World Bank, Washington D.C, 2002.

COSTA, Sérgio. Modelos de espaços públicos e seus usos no Brasil In: Sérgio Costa (org). *As cores de Ércília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. *Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En: Daniel Mato (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DIAS COELHO, Franklin. Desenvolvimento local e construção social: o território como sujeito. Caio Márcio Silveira e Liliane Costa Reis (orgs). *Desenvolvimento Local - dinâmicas e parcerias*. Rio de Janeiro: Rede DELIS, 2001.

DIAS COELHO, Franklin e FONTES, Angela. *Desenvolvimento Econômico Local e Sustentabilidade Institucional, As Redes de Desenvolvimento Econômico Local*. Rio de Janeiro: IBAM, SERE/FES, 1998.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

DOWBOR, Ladislau. *Capitalismo: novas dinâmicas, outros conceitos*, em http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor, acessado em 10 de julho de 2005.

_____. Requisitos para um projeto de desenvolvimento local. In: PAULICS, Veronika (org.). *125 Dicas-Idéias para a ação municipal*. São Paulo: Polis, 2000.

EYBEN, Rosalind. Linking Power and Poverty Reduction: A background paper commissioned for the World Bank/DFID workshop on power, Washington DC, 23-24 March, 2004. *World Bank workshop on power v.3, 15 March 2004*.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *Oficina de Avaliação em Políticas Públicas*. Programa Gestão Pública e Cidadania (FGV-SP), São Paulo, julho de 2004 (mimeo).

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FORSTER, Reiner. *Participatory Monitoring and Evaluation. Principles, Actions Steps, Challenges: Introduction*. The World Bank, Social Development Department, April, 2002.

FRANCO, Augusto. *Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?*. Brasília: Instituto de Política / Millennium, 2000.

_____. Dez consensos sobre o desenvolvimento local integrado e sustentável. *Cadernos Comunidade Solidária*, nº 6, junho de 1998, IPEA, Brasília.

_____. *Pobreza & Desenvolvimento Local*. Brasília: AED, 2002.

GALLICHIO, Enrique. Empoderamento, teorias de desenvolvimento e desenvolvimento local na América Latina. In: Jorge Romano e Marta Antunes (orgs.) *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brazil, dezembro de 2002.

GOHN, Maria da Glória. *História dos Movimentos e Lutas Sociais: a Construção da Cidadania dos Brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

KAYANO, Jorge e CALDAS, Eduardo Lima. *Indicadores para o diálogo*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

LENOIR, Remi. Objeto Sociológico e problema social. In: Dominique Merllié et al., trad. de Guilherme Teixeira. *Iniciação à Prática Sociológica*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

LEVY, Evelyn. *Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem-sucedidas entre municípios, estados e União*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

MATO, Daniel. Global and Local Agents in the Transnational Making of Representations of Ideas of “Civil Society” and the “Third Sector”. *Paper to be presented in the session “Negotiating the Global – I”, XXIV International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*, Dallas, March 27-29, 2003.

MIRANDA, Moema e MAGALHÃES, Paulo. *Discutindo DLIS: Reflexões a partir da metrópole*, http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor, acessado em 02 de agosto de 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

PEREIRA, João Márcio. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados*. Dissertação de mestrado, CPDA/UFRRJ, agosto de 2004.

PNUD, *Human Development Report*, 1990.

REUBEN, William. The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation. *Social Development Notes*, nº 75, march 2003.

_____. Tell me: Who are those guys? To whom are they accountable? Dilemmas for representation and Accountability. *Presented to the Workshop on International Studies in Planning and to the Transnational Contention Group*. Cornell University, February, 22, 2002.

ROMANO, Jorge. Recuperando a questão do poder no combate à pobreza. In: Jorge Romano e Marta Antunes (orgs.) *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brazil, dezembro de 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.

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

SILVEIRA, Caio Márcio. *Desenvolvimento local: marcos conceituais e históricos*, em http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor, acessado em 29 de novembro de 2004a.

_____. *Desenvolvimento Local no Contexto Metropolitano – Documento-síntese do Ciclo de Debates*,
http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor,
acessado em 12 de novembro de 2004b.

SILVEIRA, Caio et al. *Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

SINGH, Janmejy; SHAH, Parmesh. Making Services Work for Poor People – The Role of Participatory Public Expenditure Management (PPEM). *Social Development Notes*, nº 81, march 2003.

SPINK, Peter K. *Parcerias e alianças com organizações não-estatais*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

SUAREZ, Myrea et al. *Considerando as diferenças de gênero: para uma política de igualdade entre homens e mulheres*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

SUZANA MOURA, Maria et al. *Desenvolvimento local sustentável: o que sinalizam as práticas*,
http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor,
acessado em 02 de setembro de 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

THINDWA, Jeff. Enabling Environment for Civil Society in CDD Projects. *ESSD Week, CDD Learning Module*, April, 19, 2001.

_____. Legal Dimensions of the Enabling Environment for Civic Engagement (Synopsis; A Progress Report To Civil Society Constituents; and Advisory Group List). *World Bank, proceedings from a Seminar, The Hague, Netherlands*, October, 2000.

_____. “Lending Hands: Civil Society, Philanthropy, and International Investing in Poor Countries”. Presentation, May, 2002. Em
[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/LendingHandsCivilSocietyPhilanthropyandInternationalInvestinginPoorCountriesPresentationbyJeffThindwaMay2002/\\$FILE/UCLAPresentation.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/LendingHandsCivilSocietyPhilanthropyandInternationalInvestinginPoorCountriesPresentationbyJeffThindwaMay2002/$FILE/UCLAPresentation.pdf), acessado em janeiro de 2005.

THINDWA, Jeff; MONICO, Carmen; REUBEN, William. Enabling Environments for Civic Engagement in PRSP Countries. *Social Development Notes*, nº 82, march 2003.

VIANNA DA CRUZ, José Luis. *Trabalho, renda e desenvolvimento local: algumas questões*,

http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor,
acessado em 19 de janeiro de 2005.

WORLD BANK. *The World Bank Participation Sourcebook*. Environmental Department papers, February, 1996.

_____. *World Development Report 2004*. Making Services Work for Poor People.

_____. *World Development Report 2000/2001*. Attacking Poverty.

_____. *The Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. 2002.

WORLD BANK OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT. Participation in Development Assistance. *Précis*, nº 209, 2001.

WORLD BANK PARTICIPATION GROUP. *Accountability to the Poor: Experiences in Civic Engagement in Public Expenditure Management – A Synthesis Paper*. World Bank, 2001.

WORLD BANK SOCIAL DEVELOPMENT DEPARTMENT. *From Shouting to Counting: a new frontier in Social Development*. February, 2004.