



## MÉTODOS PARTICIPATIVOS E A PESQUISA-AÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Ricardo Ferreira de Mello

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientador: Michel Jean-Marie Thiollent

Rio de Janeiro

Abril de 2014

MÉTODOS PARTICIPATIVOS E A PESQUISA-AÇÃO PARA O  
DESENVOLVIMENTO LOCAL

Ricardo Ferreira de Mello

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ  
COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS  
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM  
CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

---

Prof. Michel Jean-Marie Thiollent, D.Sc.

---

Prof. Carla Martins Cipolla, D.Sc.

---

Prof. José Eduardo Cassiolato, D.Sc.

---

Prof. Fernando Guilherme Tenório, D.Sc.

---

Prof. Nelson Giordano Delgado, D.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

ABRIL DE 2014

Mello, Ricardo Ferreira de

Métodos Participativos e a Pesquisa-ação para o Desenvolvimento Local / Ricardo Ferreira de Mello. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2014.

XV, 414 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Michel Jean-Marie Thiollent

Tese (doutorado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2014.

Referências Bibliográficas: p. 402 - 414.

1. Desenvolvimento local. 2. Territórios. 3. Pesquisa-ação. I. Thiollent, Michel Jean-Marie. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

*À família que constituímos,  
Espínola Soriano Ferreira de Mello,  
com a companheira, Ruth e nossas  
bênçãos Danilo, Selena e Francisco*

## AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento do presente trabalho não teria sido possível sem o apoio recebido da companheira de todas as horas e jornadas nessa vida, Ruth Mello. Além do inesgotável desdobrar com nossos três filhos, ainda conseguiu tempo para contribuir decisivamente com o trabalho, com reflexões, leituras, sugestões, e apoio total.

O segundo agradecimento segue em família, à minha Mãe, Vaneide Mello, que me ajuda com sua perseverança, amor pelos netos e à vida, pela qual estamos sempre juntos, contra qualquer intempérie.

Ao meu orientador, Michel Thiollent, pelas sugestões e recomendações, pelo convívio, e principalmente pela confiança. Seis meses após o ingresso no doutorado, eu ficara sem orientador. Foi quando mestre Thiollent me acolheu. E eis aqui o resultado, pelo qual espero retribuir, minimamente, a confiança e a ótima relação estabelecida.

Agora, o agradecimento é institucional. Ao Núcleo de Solidariedade Técnica – Soltec/UFRJ, que me acolheu antes mesmo de mestre Thiollent, e me ensinou que a Universidade pode sim, ser um local onde a gente se realiza no trabalho. Com responsabilidade, autonomia, liberdade e utopia.

Ao professor Sidney Lianza, da Escola Politécnica da UFRJ e fundador do Soltec/UFRJ. Como costume falar, mestre de vida.

Ainda no corpo técnico do Soltec/UFRJ, embora extensivo a todas e todos integrantes, agradecimentos especiais se dirigem a Flávio Chedid e Celso Alexandre Alvear, companheiros de todas as horas, incentivadores e municidores de saber técnico, científico, profissional e humano.

Aos colegas do Círculo de Estudos e Orientação (CEO), que contribuíram com colocações sempre pertinentes e construtivas.

A Rodrigo Fonseca, da FINEP, por seu apoio para a pesquisa de Cidade de Deus.

Ao professor João Saboia, do Instituto de Economia (IE/UFRJ), pela receptividade e confiança.

A meu irmão, também economista, Eduardo Duprat Ferreira de Mello, que vivenciou em paralelo as conquistas e agruras de um curso de doutorado.

A todas e todos entrevistados com relação aos processos de desenvolvimento local na Bomba do Hemetério, no Recife/PE e na Cidade de Deus, no Rio de Janeiro/RJ. Aprendi demais com vocês, atores e autores que vivenciam o território na prática, com entusiasmo, crítica e determinação, a quem faço questão de agradecer a cada um/a.

Com relação à experiência na Bomba do Hemetério: Adriana Franco; Alexandre Ferreira; André Luiz Lira; Anna Paula Gonzales; Dilma Félix; Karina Zapata; Patrícia Oliveira; Tania Zapata; Tuca Versátil.

Com relação ao processo de desenvolvimento local na CDD: Adalton Pereira; Ana Lúcia Serafim; Caio Silveira; Carlos Alberto Oliveira; Claudia Pfeiffer; Cleonice Dias; Cunca Bocayuva; Isabel Loureiro; Maria do Socorro de Melo Brandão; Nicolas Wheeler; Paulo Magalhães; Sandra Frid.

Também da Cidade de Deus, faço questão de agradecer a Iara Oliveira e Maria Cristina Neves Costa pelo inestimável apoio.

A Diego Souza e ao corpo social do Programa de Engenharia de Produção, da COPPE/UFRJ.

Ao CNPq, que financiou este trabalho.

Aos membros da Banca, pela confiança depositada ao aceitarem o convite.

Àquelas e àqueles que eu, por ventura, tenha omitido mas que sabem, pelo convívio, que contribuíram para que esse momento se tornasse possível.

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Ciências (D.Sc.)

MÉTODOS PARTICIPATIVOS E A PESQUISA-AÇÃO PARA O  
DESENVOLVIMENTO LOCAL

Ricardo Ferreira de Mello

Abril/2014

Orientador: Michel Jean-Marie Thiollent

Programa: Engenharia de Produção

Esse trabalho aborda o caráter fortalecedor que métodos participativos e a pesquisa-ação podem proporcionar para o desenvolvimento local, aliando o enfoque teórico ao exame de duas experiências: a Bomba do Hemetério, na zona norte do Recife/PE; e a Cidade de Deus, na zona oeste do Rio de Janeiro/RJ. Dessa forma, agrega-se características efetivas dos processos vividos nos territórios, ao papel potencial associado à aplicação dos métodos em foco. Os resultados obtidos oportunizam a proposição de diretrizes, sob a forma de recomendações, visando particularmente ao aumento da capacidade endógena, para processos em apoio ao desenvolvimento local.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Science (D.Sc.)

PARTICIPATORY METHODS AND ACTION RESEARCH FOR LOCAL  
DEVELOPMENT

Ricardo Ferreira de Mello

April/2014

Advisor: Michel Jean-Marie Thiollent

Department: Production Engineering

This work addresses the empowering character that participatory methods and action research provide for local development, combining theoretical examination of two experiments focus: the "Bomba do Hemetério", in north of Recife, located at Pernambuco State, Brazil; and "Cidade de Deus", in the west zone of the capital of Rio de Janeiro State, Brazil. Thus, it assembles effective characteristics of processes experienced in the territories, as well as to the potential role associated with the application of methods focused. The results nurture the proposition guidelines - in the form of recommendations - aimed particularly the increase of endogenous capacity for processes to support local development.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abosep	Associação Estrela da Paz
ACB	Ação Católica Brasileira
AI5	Ato Institucional de número 5
AP	Ação Popular
ASVI	Associação Semente da Vida da Cidade de Deus
ApaeB	Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia
APL	Arranjo Produtivo Local
BID	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Cais	Comunidade de Aprendizagem para a Inclusão Social
CBEs	Comunidades Eclesiais de Base
CDD	Cidade de Deus
Ceacc	Centro de Estudos e Ações Culturais e de Cidadania
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
Cedac	Centro de Ação Comunitária
Cefe	<i>Competency-based Economies through Formation of Enterprise</i>
Cepal	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
Cneaa	Campanha Nacional de Educação de Adolescentes e Adultos
Cner	Campanha Nacional de Educação Rural
COPPE	Instit. Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia
CUFA	Central Única de Favelas
DC	Desenvolvimento Comunitário
DL	Desenvolvimento Local
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.
DOC	Desenvolvimento e Organização de Comunidade
Emlurb	Empresa Municipal de Limpeza e Manutenção Urbana de Pernambuco
Empetur	Empresa Municipal de Turismo de Pernambuco
Fecomércio	Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro
Fenaseg	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização

Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
Fundarpe	Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco
Gespar	Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local
GPS	Instituto Gestora de Projetos Sociais
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
IADH	Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IETS	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inemsopac	Incubadora de Empreendimentos Solidários Populares Pe. Agustin Castijon
IPP	Instituto Pereira Passos
IQE	Instituto Qualidade no Ensino
IWM	Instituto WalMart
JUC	Juventude Universitária Católica
Labtec	Laboratório Território e Comunicação
Lamsa	Linha Amarela S.A
MEB	Movimento de Educação de Base
MEI	Micro Empreendedor Individual
MOC	Movimento de Organização Comunitária
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIS	Pesquisa-Ação Integral e Sistêmica
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PEA	População Economicamente Ativa
PES	Planejamento Estratégico Situacional

PEM	Programa de Educação para o Movimento
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PINC	Programa de Incubação Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PME	Pequena e Médias Empresas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proext	Programa de Extensão Universitária
Pronaf	Programa Nacional de Agricultura Familiar
Prorenda	Programa de Viabilização de Espaços Econômicos Populações Baixa Renda
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica
Rede Sist	Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais
Redel	Rede de Apoio ao Desenvolvimento Local da Bomba do Hemetério
Rits	Rede de Informações para o Terceiro Setor
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sabren	Sistema de Assentamentos de Baixa Renda
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Profissional
Sesc	Serviço Social do Comércio do Rio de Janeiro
Sine-PE	Sistema Nacional de Emprego de Pernambuco
Soltec	Núcleo de Solidariedade Técnica
SPIL	Sistema Produtivo e Inovativo Local
SSR	Serviço Social Rural
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
Suderj	Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Universidart	Centro de Cultura e Artes da Bomba do Hemetério
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundos das Nações Unidas para Infância
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução e metodologia.....</b>	<b>1</b>
1.1. Introdução.....	1
1.2. Metodologia.....	7
<b>2. Desenvolvimento Local e Capacidade Endógena Territorial.....</b>	<b>13</b>
2.1. Desenvolvimento comunitário no Brasil do pós II Guerra: geopolítica, radicalismo e reação.....	18
2.2. Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial: o território ator.....	38
2.3. Resistência à globalização e ao neoliberalismo: as novas iniciativas locais.....	42
2.4. Desenvolvimento local e o fomento ao empreendedorismo e à inovação.....	54
2.5. Sistemas produtivos e inovativos locais, sob a perspectiva evolucionária.....	65
2.6. Desenvolvimento regional endógeno e a capacidade endógena territorial.....	84
<b>3. Pesquisa-Ação, métodos participativos e gestão local.....</b>	<b>100</b>
3.1. Pesquisa-ação: contextualização e principais características metodológicas...	103
3.2. A relação entre pesquisa-ação e desenvolvimento local.....	128
3.3 Métodos participativos e em apoio à gestão participativa local.....	151
<b>4. Programa de Desenvolvimento Local na Bomba do Hemetério – Recife/PE.....</b>	<b>188</b>
4.1 Contextualização do processo em apoio ao desenvolvimento local.....	190
4.2 Elementos de análise e da avaliação parcial sobre o processo. ....	205
4.3 Pesquisa de campo qualitativa na Bomba do Hemetério.....	224
4.3.1. Inserção dos interlocutores no desenvolvimento local da Bomba do Hemetério.....	226
4.3.2. Principais resultados obtidos, com base na aplicação do roteiro semiestruturado.....	235
<b>5. Processo de Desenvolvimento Local na Cidade de Deus – Rio de Janeiro/RJ... </b>	<b>272</b>
5.1. Contextualização do território.....	276
5.2. Do plano ao processo de desenvolvimento local.....	290
5.3. Resultados da pesquisa de campo qualitativa na Cidade de Deus.....	310
5.3.1. Apresentação contextualizada dos interlocutores com relação ao	

desenvolvimento local em Cidade de Deus.....	312
5.3.2. Principais resultados obtidos, com base na aplicação do roteiro semiestruturado.....	338
<b>6. Métodos Participativos e a Pesquisa-Ação para o Desenvolvimento Local.....</b>	<b>383</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>402</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

### Gráficos

Gráfico 1 – Organograma do MEB em 2007.....	p. 28
Gráfico 2 – Indicadores de evolução de capital humano em 2012.....	p. 208
Gráfico 3 – Condições favoráveis à gestão do desenvolvimento em 2012.....	p. 209
Gráfico 4 – Evolução da capacidade empreendedora em 2012.....	p. 210
Gráfico 5 – Evolução da capacidade técnica em 2012.....	p. 211
Gráfico 6 – Abertura de novas perspectivas de trabalho em 2012.....	p. 211
Gráfico 7 – Percepção sobre principais mudanças de vida ocorridas via participação no Programa; menção espontânea, em 2012.....	p. 212
Gráfico 8 – Percepção sobre atratividade turística da Bomba em 2012.....	p. 213
Gráfico 9 – Percepção sobre atratividade turística da Bomba conforme o grau de conhecimento do Programa.....	p. 213
Gráfico 10 – Percepção sobre principais benefícios do Programa para a Bomba; menção espontânea.....	p. 215
Gráfico 11 – Percepção sobre principais mudanças/melhorias ocorridas na Bomba, menção espontânea, em 2012.....	p. 217
Gráfico 12 – Percepção sobre principais motivos do aumento do orgulho dos moradores em relação ao bairro, menção espontânea, em 2012.....	p. 217
Gráfico 13 – Mercado de trabalho em CDD em 2010.....	p. 284
Gráfico 14 – Mercado de trabalho por ocupação em CDD em 2009.....	p. 285

### Tabelas

Tabela 1 – Questões problematizadoras sobre desenvolvimento de comunidade.....	p. 22
Tabela 2 – As diferentes visões do empreendedor como um articulador de redes e suas associações ao crescimento.....	p. 63

Tabela 3 – Dinâmicas de pesquisa-ação e tipologia de participação.....	p. 112
Tabela 4 – Duas estratégias-tipo complementares dentro de um sistema de pesquisa-ação concreto.....	p.131
Tabela 5 – Etapas de processo de pesquisa-ação segundo esquema geral de desenvolvimento de uma intervenção.....	p. 133
Tabela 6 – Indicadores de percepção associados a capital social em 2012.....	p. 207
Tabela 7 – Participação da população jovem no mercado de trabalho em CDD em 2010.....	p.285
Tabela 8 – Porcentagem de crianças e jovens que frequenta escola em CDD em 2010.....	p. 286
Tabela 9 – Porcentagem de moradores por idade em CDD em 2010.....	p. 286
Tabela 10 – Percepção dos moradores dos bairros de Cidade de Deus e bairros da região de Jacarepaguá.....	p. 288

# **Métodos Participativos e a Pesquisa-Ação para o Desenvolvimento Local**

## **1. Introdução e Metodologia**

### **1.1. Introdução**

Em meio a cenários paradoxais, complexos e extremamente diversificados que marcam a sociedade humana, a busca pela melhoria da qualidade de vida das pessoas parece representar um raro consenso. Evidente que favorece a esse consenso qualidade de vida corresponder a um conceito bastante vasto, de definição necessariamente imprecisa, pois o que constitui essa qualidade para um pode não ser o mesmo que constitui para outro. Outro suposto consenso remete a que o caminho para se atingir tal melhoria, independentemente da vertente por essa assumida, passa por desenvolvimento.

Desenvolvimento, por sua vez, é também passível de múltiplas interpretações e, em sua relação com melhoria da qualidade de vida, há que se levar em conta aspectos sociodemográficos específicos, que podem sugerir que o que seja bom para o jovem não necessariamente seja para o idoso, assim como desenvolvimento para quem mora no meio rural é certamente distinto para aquele que mora na cidade e assim por diante.

Sob outra perspectiva de análise dessa relação emergem questões ideológicas subjacentes agudas, do tipo: é melhor uma excelente qualidade de vida para alguns; razoável para um segmento expressivo; e péssima para a maioria dos segmentos de uma mesma população? Ou, em outra sociedade, em comparação, seria melhor um nível satisfatório básico para o conjunto das pessoas? Ou ainda, para a melhoria da qualidade de vida se faz necessário o surgimento de outros modelos que não respeitem os parâmetros mais conhecidos ou convencionais?

Os caminhos de resposta aqui passam necessariamente pela definição do modelo de desenvolvimento a ser seguido, podendo se identificar, respectivamente, de forma genérica, em resposta às perguntas sugeridas, o modelo capitalista, o socialista e modelos híbridos que, se por um lado, carecem de um peso histórico material similar aos modelos consagrados, por outro lado apresentam a característica de não se sobrepor àqueles, propiciando a que se estude e programe formas de desenvolvimento que em muito diferem da noção convencional, por exemplo, dentro de um macro sistema capitalista.

Importante ressaltar que um economista tido como dos mais brilhantes da primeira metade do século XX, o checo Joseph Schumpeter, que se notabilizara com o clássico *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, de 1911 (SCHUMPETER, 1982) se tornara extremamente cético com os rumos do capitalismo passadas duas décadas daquela publicação, em virtude do processo de concentração de capital e dos efeitos deletérios do monopólio sobre a concorrência e a saúde empresarial da economia.

Em um *post scriptum* do autor, datado de 1932 e encontrado quase cinquenta anos depois, ao qual ele intitula “Desenvolvimento” (SCHUMPETER, 2005), o modelo socialista é visto como decorrência infeliz daqueles rumos nefastos tomados pelo capitalismo. Uma decorrência infeliz, portanto do próprio desenvolvimento.

No entanto, passados o período histórico da grande depressão e da Segunda Grande Guerra, a perspectiva assumida pela sociedade capitalista ocidental foi adotar como pressuposto para qualidade de vida a correlação intensa entre essa e o desenvolvimento, medido pelo grau de consumo e investimento das famílias, das empresas e do governo, além da posição forte do país na economia internacional<sup>1</sup>.

Ao longo do século XX se assistiu, portanto à eleição tácita dessa concepção de desenvolvimento como o “ponto de chegada” para os mais diversos países, os quais passaram inclusive a ser categorizados como desenvolvidos, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Vale destacar que no âmbito de sucedâneos internos geográficos aos países, compreendendo unidades da federação, províncias, cidades, territórios, comunidades, os mesmos eram normalmente considerados variáveis exógenas aos modelos. De um modo geral, o desenvolvimento não lhes dizia respeito, salvo de modo indireto, enquanto partes integrantes de Estados-nações fortes. Aos territórios caberia, assim, “a metáfora da locomotiva, que supostamente arrasta o crescimento dos territórios em desenvolvimento” (ALBUQUERQUE, 2001).

Desde o pensamento microeconômico neoclássico, situando o equilíbrio geral por meio da ação de consumidores e firmas na economia, até os fundamentos da macroeconomia consolidados por John Maynard Keynes, desvelando o papel proativo a ser exercido pelo gasto público, em contraposição à visão ortodoxa, o desenvolvimento sempre foi expresso na economia pelo funcionamento de um sistema de equações.

---

<sup>1</sup> Um dos próprios conceitos chave na noção convencional de desenvolvimento, o Produto Interno Bruto, (PIB) é assim medido:  $C+I+G+(X-L)$ , onde C e I são respectivamente o Consumo e o Investimento (Poupança) das famílias e das empresas; G consiste no resultado das contas do Governo e  $(X-L)$  representa a balança comercial (resultado comercial em relação ao exterior).

Sistema do qual sobressai a constatação paradoxal que, embora tenda supostamente ao equilíbrio no ferramental analítico, está baseado de forma orgânica, de acordo com nossa percepção, na produção de desequilíbrios. Ou, de desigualdades.

A desigualdade possui relação direta, por seu turno, com a associação que se fez assumida no pós-guerra entre desenvolvimento e consumo. Seu caráter particularmente perverso consiste no papel exercido no imaginário e no funcionamento econômico da sociedade. Como se cantou na música popular brasileira, “miséria é miséria em qualquer canto; riquezas são diferenças” (ANTUNES *et. al.*, 1989). Valoriza-se a diferença econômica; o exclusivo; o ostensivo de tecnologia, luxo e poder. Desigualdade ainda hipocritamente justificada pela visão econômica conservadora, segundo a qual ela deriva de desequilíbrios conjunturais e mesmo estruturais no mercado de fatores que supostamente regulariam a sociedade humana.

Em nossa Pesquisa consideramos, pois que o desenvolvimento em sua concepção convencional é, por definição, produtor e dependente (na medida em que se apoia em sua existência) de desigualdades, em tese, no modelo capitalista, assim como consideramos que a desigualdade em larga escala seja algo indesejado por essa mesma sociedade, sem constituir assim um fator que nos incomoda, mas sim que incomoda a inúmeros milhões de pessoas no planeta.

Levamos em conta também o aprendizado advindo das dificuldades e do fracasso histórico vivenciado por modelos socialistas que supostamente resolveriam as desigualdades a partir da ação de um Estado forte e centralizador, e que acabaram por gerar economias, quando muito, desenvolvidas e desiguais, como a de outros tantos países que não vivenciaram a experiência socialista. Embora não deixemos de considerar que no modelo socialista a oposição à desigualdade se encontra no bojo da perspectiva, debates seculares como o socialismo em um só país *versus* a revolução permanente sempre partiram da mobilização das forças produtivas para um desenvolvimento que se estabelece como meta, um alvo a ser perseguido, seja em nível interno ou extra-fronteiras.

Nesta Tese, urge situar, se os conceitos, análises e diretrizes apresentadas se mostrarem, minimamente, coerentes, terá ficado claro que o desenvolvimento em dimensão local ou territorial é algo que se constrói e não algo que se busca.

Longe de qualquer aproximação com a noção que ficou conhecida como

Terceira Via<sup>2</sup> e tendo o Brasil como campo analítico principal, a Tese parte do reconhecimento de que trata sobre ações e atores que se encontram sob as formas de funcionamento do capitalismo – definido enquanto sistema econômico de mercado; passa pelo reconhecimento da dimensão que vem sendo crescentemente assumida pela chamada esfera pública ampliada; e reconhece finalmente o surgimento de outros modelos (não modelos fechados, mas em construção) que não respeitem fielmente parâmetros usuais ou convencionais de desenvolvimento, não obstante serem potências que pulsam dentro de uma macro esfera econômica identificada como capitalismo.

O que seriam parâmetros convencionais? Dentre um conjunto de elementos, se pode destacar, por exemplo, a obtenção de maior produtividade do trabalho a qualquer custo, que vem sendo combatida por ações na área da ergonomia, da Clínica da Atividade, que adotam outros parâmetros, como satisfação, saúde e segurança no ambiente de trabalho, embora careçam de adquirir maior disseminação. Há parâmetros, contudo de natureza subjetiva que representam desafio maior, uma vez que estão entranhados no que Gramsci identificara como “aparelhos ideológicos” (COUTINHO, 1999), e que acabam por moldar um *modus operandi* em que as pessoas se tornam agentes passivos do desenvolvimento.

Passividade traduzida por uma condição de permanente espera e expectativa. Espera de uma grande oportunidade, espera de um bom financiamento, expectativa de se tornar um dia bastante próximo às autoridades locais ou em plano maior, expectativa de que seu território receba investimentos que conduzam ao desenvolvimento local (doravante DL), dentre outras, sendo que quanto ao DL estaria neste caso se recaindo em duplo problema. Primeiro pela condição passiva, sempre na condição de conseguir algo que se busca, não que se constrói. O segundo problema possui origem conceitual grave.

As definições com as quais vimos trabalhando em mais de uma década e meia ligada ao tema, por vezes mais e por vezes em menor grau, acerca da questão recorrente em situar o que é, de fato, DL, recusam de imediato essa visão focalizada de desenvolvimento como poder local de atração de investimentos. Pode até se configurar tal poder maior enquanto uma situação decorrente, mas não se mostra como força propulsora do desenvolvimento territorial, que significa a mobilização democrática e produtiva dos territórios como uma via de transformação social, e que pressupõe o

---

<sup>2</sup> Cf. GIDDENS, 2007.

desenvolvimento como um processo que envolve a interação de múltiplos fatores atuantes nas sociedades humanas (econômicos, políticos, educativo-culturais, ambientais) e não como algo que deriva do incremento de um único ou principal desses fatores.

Já o Território Produtivo se compreende sendo composto por redes socioterritoriais, políticas, produtivas, constitutivas de novos sujeitos e atores; localidades conectadas por dentro e para fora (MELLO e SILVEIRA, 2005).

O aprofundamento da discussão conceitual sobre DL ou territorial se faz presente no **capítulo dois**, onde é dada sequencia à pesquisa anterior (MELLO, 2003), seguindo, porém os objetivos aqui presentes. O capítulo serve de base também para a contextualização que leva ao tratamento do problema central da Tese. Tal contextualização busca identificar raízes históricas que remetem ao desenvolvimento de comunidades e comunitário, em sua evolução até se encontrar com o conceito de DL que viria a ser robustecer, sob motivações de natureza diversa, na virada do segundo para o terceiro milênio.

O problema central da Tese indaga sobre como obter o aumento da capacidade endógena, seja do território como um todo, seja das pessoas a ele relacionadas, assim como das organizações atuantes no território, no sentido de reduzir, ou mesmo, eliminar a descontinuidade e a dependência que marcam múltiplos territórios participantes de processos em apoio ao DL, após um período concentrado de ações institucionais de fomento.

Compreendido o aumento da capacidade endógena pela maior capacidade de (re)conhecimento dos problemas e de participação efetiva no processo de busca e implementação de soluções, a Pesquisa para a Tese tratou de analisar se a utilização de estratégias participativas, onde se situa o Método da Pesquisa-Ação, sugere condições efetivas para o aumento da capacidade endógena em processos de DL. Tanto no que se refere às possibilidades de mobilização produtiva do território, quanto no sentido de garantir a continuidade, o aprofundamento, e a gestão da agenda positiva de desdobramentos derivados de múltiplas iniciativas e programas, de diferentes matizes e tendências, que perfazem o universo amplo de processos em apoio ao desenvolvimento local, no Brasil e no exterior.

Merece salientar que, enquanto variável comparativa, está patente para nós a perspectiva correlata de que participação instrumental ou legitimadora gera processos descontinuados e dependentes de desenvolvimento local.

O estudo dos Métodos Participativos e da Pesquisa-Ação se encontra no **capítulo três** que procura ainda identificar experiências que reúnem Pesquisa-Ação e Desenvolvimento Local, tendo por bases de observação experiências internacionais.

Há que ressaltar que, em grande parte, a ênfase crescentemente direcionada ao DL deve-se também à má gestão governamental, especialmente em nível local, que é uma nódoa na vida dos municípios, em particular no Brasil. Não obstante existam modelos de gestão pública eficiente em nível local em uma série de países, nota-se que no Brasil há experiências, sim, importantes, mas que ficam atreladas a mandatos governamentais e/ou iniciativas descontínuas.

Evidentemente, experiências de democracia participativa foram alavancadas em nível nacional a partir da Constituição de 1998 e de governos subnacionais ditos progressistas com experiências exitosas, sendo a mais emblemática a do orçamento participativo. Percebe-porém se que são tratadas de forma pontual na discussão na agenda do desenvolvimento brasileiro.

Na abordagem sobre gestão participativa local, que pode ser identificada com um campo de iniciativas e práticas de âmbito municipal ou microrregional, com acúmulo de experiências participativas relevantes ao aumento da capacidade endógena, se destaca a metodologia Gespar, a qual se encontra, por sua vez, em ligação orgânica com a experiência analisada no **capítulo quatro**, referente ao processo em apoio ao desenvolvimento local da Bomba do Hemetério, região situada na zona norte da cidade do Recife.

Já o **capítulo cinco** retrata o processo de mais uma década que vem sendo construído na Cidade de Deus, no município do Rio de Janeiro. Tal processo fora desencadeado no ano de 2003 pela ação concertada entre atores locais e parceiros externos que levaram à constituição da Agência Cidade de Deus e Desenvolvimento Local, impulsionando o processo naquele território.

No exame destas duas experiências em andamento em apoio ao desenvolvimento local, onde são utilizados métodos participativos, cabe destacar que as experiências não combinam desenvolvimento territorial e estratégias participativas na mesma proporção, assim como o exame não tem a função de referendar as linhas argumentativas apresentadas.

O exame de experiências é, portanto de caráter observacional, com motivação propositiva, na perspectiva da construção de diretrizes, apresentadas no **capítulo seis**, sob a forma de recomendações acerca da implementação de métodos participativos, em

particular a pesquisa-ação, enquanto estratégia metodológica, em processos de desenvolvimento local sob a perspectiva de mobilização produtiva do território, no sentido de tornar mais efetivas as condições para o aumento da capacidade endógena.

Perante a fundamentação que levou ao Problema enfocado nesta Tese, nossas ambições em termos de resultados podem parecer modestas, e certamente o são, afinal, não se pretende modificar a noção convencional detida sobre desenvolvimento tão fortemente arraigada e cuja correlação de forças pende poderosamente para aqueles que preconizam sua assertividade da maneira como está. Do mesmo modo, a contribuição para a redução da desigualdade – objetivo maior – se situa claramente no terreno da utopia.

No entanto, podemos contribuir, se possível, no resgate da importância dos movimentos endógenos que, nos parece, compõe tema que acabou submerso pela vinculação compulsória que lhe impuseram, gerando um ambicioso modelo de desenvolvimento endógeno. Preferimos, pois, tratar da capacidade endógena; algo que se possa investir em capacitação. E que a capacitação transforme atores em sujeitos. E que estes sujeitos tenham mais autonomia na construção de seus destinos.

Consideramos que nesse terreno, por onde se movem as forças reconstitutivas do campo teórico-material, vem sendo ocupadas partes de um vácuo imanente, desde o declínio da sociedade salarial fordista e do Estado de Bem Estar Social. Podermos nos mover por aí, contribuindo com possibilidades reais na direção das pessoas mudarem sua condição de agentes passivos do desenvolvimento, e tocarem sua construção, é motivação não só para a vida acadêmica, ou profissional, mas motivação para continuar diariamente contribuindo nesse sentido.

## **1.2. Metodologia**

A descrição do percurso metodológico se inicia com a reprodução dos objetivos originais, do problema central e da proposta de resolução previstos no projeto de Pesquisa para Tese.

O objetivo geral foi definido como: produzir reflexão e gerar conhecimento sobre a construção de uma estratégia metodológica que combine pesquisa-ação e desenvolvimento territorial, com base em argumentação teórica e na análise de duas

experiências que ampliam o campo de observação com fins propositivos, visando apresentar recomendações (diretrizes) para programas em apoio ao desenvolvimento local.

Enquanto objetivos específicos, podemos assim relacionar:

- i) Contextualizar a motivação central de pesquisa pela busca de estratégias que levem ao desenvolvimento menos desigual, visando à participação mais autônoma das populações em várias esferas, em particular nos rumos do destino de seus territórios;
- ii) Introduzir breve digressão sobre o desenvolvimento comunitário no Brasil, cuja origem remete à segunda metade do século XX, e que em sua trajetória possui elementos práticos e conceituais hoje presentes em programas de desenvolvimento local;
- iii) Revisar e atualizar conceitos e categorizações de desenvolvimento local apresentados em Mello A. (2004 e 2005), ampliando o escopo aos aspectos de empreendedorismo econômico e inovação produtiva no território, sob a visão crítica que os associa ao sucesso individual capitalista;
- iv) Situar enquanto premissa a noção de *território produtivo*, que pode corresponder a uma comunidade ou a um bairro e suas adjacências, assim como a um conjunto de municípios, e também à escala municipal ou intermunicipal;
- v) Revisar a noção de *capacidade endógena*, situando problemas decorrentes da não utilização, ou da utilização instrumental de métodos participativos em programas de desenvolvimento local, com relação às condições para o aumento da capacidade endógena no território;
- vi) Contextualizar a disseminação dos métodos participativos em processos de organização política, desenvolvimento comunitário e local, no trabalho desenvolvido no âmbito da esfera pública ampliada voltado à maior autonomia dos sujeitos;

- vii) Apresentar a Pesquisa-Ação como estratégia participativa metodológica estruturante, compreendendo conceitos chave, objetivos, campo de aplicações, e sua associação específica com o desenvolvimento local;
- viii) Examinar duas experiências em andamento em apoio ao desenvolvimento local, com foco na maior, menor ou mesmo pela não utilização de métodos participativos;
- ix) Propor diretrizes, na forma de recomendações a processos em apoio ao desenvolvimento local, sob a perspectiva de mobilização produtiva do território, no sentido de tornar mais efetivas as condições para o aumento da capacidade endógena.

A partir desses objetivos, definimos enquanto problema central: como obter o aumento da capacidade endógena, territorial e dos agentes individuais e institucionais desse território, no sentido de superar a descontinuidade e a dependência, características da queda de densidade institucional, típica em processos de desenvolvimento local, após um período concentrado de ações institucionais de fomento?

Já enquanto proposta de resolução, a Tese argumenta como a pesquisa-ação e métodos participativos podem ser utilizados no desenvolvimento local, com o sentido de justificar, esclarecer e gerar recomendações, sob a forma de diretrizes, na perspectiva que sejam fortalecidas as ações feitas neste sentido, visando tornar mais efetivas as condições para o aumento da capacidade endógena no território.

Assim, foram produzidas a revisão bibliográfica sobre desenvolvimento local, a qual procurou abarcar com tratamento específico o desenvolvimento comunitário no Brasil; as noções mais intrinsecamente ligadas ao componente de resistência e identidade territorial, por um lado, e à inovação e empreendedorismo, por outro; assim como foi produzida uma abordagem bibliográfica sobre a tríade Métodos Participativos e a Pesquisa-Ação e Gestão Participativa Territorial, procurando situar noções oriundas da análise de experiências internacionais reunindo Pesquisa-Ação e Desenvolvimento Local até “retornar” à observação de autores e experiências brasileiras, desembocando no exame dos processos em apoio ao desenvolvimento local implementados na Bomba do Hemetério (Recife/PE) e na Cidade de Deus (Rio de Janeiro/RJ).

A metodologia definida previu a agregação aos insumos teórico-conceituais da realização de pesquisa de campo com a motivação principal derivada, além da riqueza

maior da pesquisa feita *in loco* – e sendo este componente imprescindível quando se estuda o desenvolvimento local – da característica mencionada de ser uma área teórica em construção, nos sugerindo incorporar à análise os ensinamentos diretamente captados na abordagem junto a atores relacionados aos dois processos selecionados atualmente em curso, sob a forma que detalhamos a seguir.

### **Pesquisa de Campo**

Uma vez situado que a Tese estabelece uma conexão teórica com base na interface entre conceitos, princípios e objetivos presentes em processos em apoio ao desenvolvimento local, e a utilização de métodos participativos e da pesquisa-ação, incorporando à análise o exame de dois casos concretos, a pesquisa de campo pretendeu preencher a lacuna relativa a resultados (na medida em que os estudos de caso não se pretenderam demonstrativos) colhendo a interpretação avaliativa de atores e autores envolvidos com os processos em cada território.

Trata-se de uma referência livre à terminologia utilizada por Henri Desroche, autor que se deteve sobre a pesquisa-ação cooperativa, no tocante à aproximação necessária a ser feita entre quem desempenha o tradicional papel de pesquisador (no caso, o autor) e aquele que tem papel executor sobre a ação que está sendo pesquisada, no caso, o ator (THIOLLENT, 2006).

No sentido dos objetivos pretendidos de colher opiniões sob pontos de vista complementares, em uma das experiências, o desenvolvimento local em Cidade de Deus, a maior densidade de apoio institucional já tinha ocorrido, ao passo que na Bomba do Hemetério se encontrava em execução o programa *Bombando Cidadania* (o qual se encontra detalhamento descrito no **capítulo quatro**), propiciando a percepção dos autores-atores sobre as mesmas questões, tendo como referência, entretanto, o que cada um vivenciou em momentos distintos, em relação a processos semelhantes.

Isso, principalmente, nos levou a uma diferenciação no tratamento dos resultados obtidos com relação a cada território, na medida em que o número de entrevistas quanto ao processo da Cidade de Deus foi significativamente maior. Assim como as entrevistas foram mais extensas, além da participação ter sido mais heterogênea e difusa no tempo, em comparação aos autores-atores da Bomba do Hemetério. O detalhamento dessa ligeira diferenciação no tratamento se encontra justificado, no **capítulo cinco**, logo no início da **seção 5.3**.

Em cada entrevista, das vinte e uma previamente agendadas e realizadas, sendo

doze relativas à Cidade de Deus e nove referentes à experiência da Bomba do Hemetério, o início era feito com uma breve apresentação, pessoal e da Pesquisa, sendo informado ao/a interlocutor/a tratar-se de um estudo do desenvolvimento local naquele território, cujo resultado se daria sob a forma de uma Tese de Doutorado, contendo recomendações a processos, programas, projetos no sentido de reduzir a descontinuidade e dependência que são recorrentes, após um período concentrado de atividades institucionais em apoio ao DL.

Apresentamos então o roteiro semiestruturado utilizado nas entrevistas, com um comentário situando o que se esperava abordar em cada questão, salvo aquelas consideradas totalmente autoexplicativas.

- i) Inserção pessoal/institucional em processos de desenvolvimento local, no geral, e neste em particular. A abordagem se iniciava por perguntar se a pessoa já tinha ouvido falar sobre desenvolvimento local antes daquele processo; e em caso afirmativo, sob que contexto (frisamos que a inserção se refere à pessoa, ainda que em muitos casos, esta tenha se dado por meio de ações institucionais).
- ii) Visão do processo de desenvolvimento local pelo entrevistado: o antes; o durante o processo; e o amanhã (prospecção). Buscava-se captar do entrevistado sua opinião de forma mais geral, sendo necessária aqui uma flexão pela diferença dos dois casos em estudo: enquanto na Bomba é nítido e compreensível se falar em “depois do Programa” *Bombando Cidadania*; na Cidade de Deus é traço marcante a descontinuidade, sendo o plano de Desenvolvimento Local de 2004; tendo havido depois grande concentração e mobilização de parceiros institucionais em torno do projeto Cidade de Deus e de Direitos em 2006/2007 (detalhadamente descrito no capítulo cinco), que levou à criação da Agência Cidade de Deus (doravante CDD) de Desenvolvimento Local, dentre outros fatores, após o que vem registrando-se a sobreincidência nos últimos anos de várias ações difusas que conferem a especificidade à experiência em foco.
- iii) Protagonismo local “x” protagonismos institucionais (tensão, complementaridade, isolamento, integração). A abordagem situava o protagonismo local como as ações cujo sujeito é o conjunto de atores locais; e buscava verificar como o entrevistado percebe sua relação com o

protagonismo de várias instituições desenvolvendo trabalhos locais, almejando bons resultados para sua ação, projeção, reconhecimento etc. (se há tensão, complementaridade, isolamento, integração...).

- iv) Como se aumenta a capacidade endógena no território? [Capacidade de (re)conhecimento dos problemas e de participação efetiva no processo de busca e implementação de soluções - dimensão econômica/dimensão sociocultural]. Identificava-se ao entrevistado a capacidade endógena como associada à capacidade de (re)conhecimento dos problemas e de participação efetiva no processo de busca e implementação de soluções, e indagava-se como pode se aumentar esta capacidade no território (no geral, e como se relaciona ao processo implementado naquele território). Maior aprofundamento sobre o tratamento conferido à Capacidade Endógena na Tese, vide **capítulo dois**.
- v) Desenvolvimento produtivo/produktividade territorial & desenvolvimento local. A questão se dirigia à abordagem sobre as condições materiais e sua relação com o processo de desenvolvimento local como um todo, atualizando, de certa forma, o conceito de geração de renda, abarcando a obtenção de melhores resultados econômicos a partir da mobilização produtiva no território, ultrapassando perspectivas particularizadas.
- vi) Em Bomba/CDD como você vê que se deram as características participativas da metodologia empregada, considerando a participação em atividades de planejamento, investigação, capacitação etc. (muita gente participou das ações em que você esteve presente? as pessoas participaram ativamente, ou só se fizeram presente? Ou antes participavam e depois foram desistindo?)?
- vii) Papel do poder público em processos de desenvolvimento local, e na Bomba/CDD em particular. Perguntava-se ao entrevistado primeiramente como ele percebe esse papel do poder público (essencial, importante, um obstáculo etc.), para em seguida perguntar como avalia esse papel (a participação, de fato) no processo em apoio ao desenvolvimento local vivenciado naquele território.
- viii) Relação entre os atores no processo (entre os parceiros institucionais, entre os parceiros locais, entre os parceiros institucionais e locais, Bomba/CDD funciona em rede?).

- ix) Governança no desenvolvimento local (gestão local compartilhada no processo e como a mesma se relaciona aos conceitos chave abordados).

Situando a governança no desenvolvimento local como gestão local compartilhada no processo, indagava-se como o entrevistado percebe que a mesma é exercida no processo em foco; e como isso se relaciona aos conceitos chave abordados – protagonismo local e institucional; aumento da capacidade endógena; desenvolvimento produtivo; papel do poder público e nas ações tocadas em parceria.

A relação das entrevistas assim como a justificativa metodológica para sua escolha se encontram apresentados ao início das respectivas seções, sobre a Bomba do Hemetério (**capítulo quatro**) e sobre Cidade de Deus (**capítulo cinco**). Os resultados obtidos nas entrevistas foram incorporados à parte descritiva sobre os respectivos territórios e processos de desenvolvimento local, se somando à parte teórica, presente nos **capítulos dois e três**, consolidando nosso referencial de análise no sentido de que sejam apresentados no **capítulo seis**, os principais ensinamentos obtidos com o desenvolvimento da Tese, sob a forma de propor diretrizes para processos em apoio ao desenvolvimento local, no sentido do aumento da capacidade endógena territorial, visando à redução da dependência e descontinuidade característicos em processos dessa natureza.

## 2. Desenvolvimento Local e Capacidade Endógena Territorial

O desenvolvimento pode então ser situado como a meta, ou o objetivo maior, dentro da lógica que fundamenta o mundo econômico após a Segunda Grande Guerra. Visão de desenvolvimento que se atrelou de imediato à busca pelo crescimento econômico, provocando dentre outros efeitos, que a Organização das Nações Unidas (ONU) passasse a atribuir um grau de desenvolvimento aos países, os classificando entre desenvolvidos, subdesenvolvidos, e em desenvolvimento. Esse último grupo – também identificado como de países emergentes, ou de industrialização tardia, no qual se encontra o Brasil – seria composto pelos países com suposta perspectiva de ascensão, prosperidade e, evidentemente, desenvolvimento.

Evidente também que mobilizar temas como crescimento e desenvolvimento, *per se*, poderia sugerir a adoção de um referencial conceitual mais próximo à teoria da evolução, ainda que sob um recorte adaptado a uma abordagem progressista, que poderia reunir, por um lado, as obras revisadas em Singer (1998) – ou, numa abordagem mais radical, Kropotkin (2009); enquanto outro lado poderia ser representado por abordagens econômicas evolucionárias, próprio a autores neoschumpeterianos enfocados na quarta seção deste capítulo. Porém, esta não é uma Tese sobre desenvolvimento. É uma tese sobre desenvolvimento local (DL), onde local não constitui uma qualificação para o desenvolvimento, conforme a visão convencional acima esboçada.

Como destacado no **capítulo 1** (Introdução), o desenvolvimento em seu sentido convencional acabou associado a um padrão insustentável de produção e consumo, além de não ter incorporado mecanismos efetivos para redução da desigualdade. Pelo contrário, o desenvolvimento econômico – nos abstendo aqui de demarcar a divisão do desenvolvimento em suas diversas dimensões, mas nos atendo a critérios convencionais como os usados pela ONU – se nutre de desigualdades.

A própria viabilização do Estado de Bem Estar Social em países pertencentes ao bloco desenvolvido se obteve, em grande parte, por relações desiguais de comércio, apontadas, no caso da América Latina, pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Já o Estado de Bem Estar Social propiciou internamente para países desenvolvidos, como a França e países escandinavos, menor desigualdade social e econômica, expresso por indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em relatórios do Pnud.

É extensa e diversa a literatura que trata da derrocada do Estado de Bem Estar Social (LIPIETZ, 1988; CASTEL, 1998; HARVEY, 2008), tendo como aspecto forte em comum relacioná-la à derrocada do padrão de regulação capitalista conhecido como fordismo-keynesianismo – embora as políticas keynesianas tenham sobrevivido. Dentre outros efeitos associados, isso teria feito despertar no bloco dos países desenvolvidos um questionamento de fundo, acerca dos limites da reunião de capital humano, capital intelectual e tantos outros atributos capitais por parte da sociedade salarial, uma vez que, a posse dos mesmos não levaria mais de forma garantida ao pleno acesso a serviços públicos de qualidade, ou à justa recompensa pelo tempo de trabalho dedicado no curso da vida laboral, dentre outros benefícios.

O conjunto desses países, onde se viveu o grande ápice do keynesianismo-fordismo, jamais vivenciado de fato por países que já foram chamados de “Terceiro Mundo”, enquanto resíduo dos dois grandes blocos, capitalista e socialista – composto em sua quase totalidade por países europeus, mais os Estados Unidos da América, iria se deparar com sérios desafios provocados pela crise daquele padrão econômico que vigorara nos “Gloriosos Anos 30” (1945-1974), e cuja retomada só ocorreria cerca de uma década e meia depois, quando se somaram no cenário geopolítico e econômico mundial mudanças significativas, como o advento das potências asiáticas, e se fixou na agenda econômica da maior parte das nações a prerrogativa de abertura comercial e financeira. O desenvolvimento seguia então seu curso, adquirindo como correlato o neoliberalismo e a globalização dos mercados, das sociedades, dos territórios.

O impacto foi, sem dúvida, grandioso. As “sociedades”, na acepção do termo, atônitas em busca de novos rumos e ressignificações, não pareciam reunir muitas condições para reagir àquele processo histórico. Isso vale tanto no que se refere a poder responder a impulsos e novas oportunidades, o fazer “alçar voos” empreendedores – como se pretendeu no caso brasileiro, num primeiro momento; quanto à condição de se estabelecer focos fortalecidos de reação de pequenos locais e regiões, que haveriam sido meio “esquecidos” com a globalização, fenômeno de reação, assim, mais próximo, não exclusivo, ao contexto europeu.

Antes que fosse conhecido o rumo tortuoso para o qual conduziria o binômio globalização–neoliberalismo, é naquele ambiente dos anos 1990 que se assistiria à emergência da abordagem do desenvolvimento local.

Iniciando o capítulo por uma revisão histórica que nos conduz à primeira mudança no significado de desenvolvimento comunitário, passando de uma política

estratégica para uma estratégia política – conforme vemos na **primeira seção** – chegue ao debate que marcaria a passagem de um uso corrente para desenvolvimento local ou desenvolvimento territorial, compreendido nesse último o papel protagonista do território ator. Esse constitui o núcleo enfocado na **segunda seção**.

Passados praticamente um quarto de século desde então, podemos assim considerar que a densidade adquirida no debate e tratamento analítico sobre desenvolvimento local ensejou a construção de uma espécie de portfólio definicional, com uma variedade de conceitos e definições. Em Mello e Silveira (2005) define-se desenvolvimento local como a mobilização democrática e produtiva dos territórios como uma via de transformação social.

Para além das definições conceituais, o DL se faz em grande parte pela prática, embasando o que teria se alicerçado inicialmente sob duas perspectivas básicas – não necessariamente excludentes – às quais podemos designar genericamente como “de resistência” e de “empreendedorismo”.

Mobilizam-se em torno de uma noção de resistência quando se opõem à globalização enquanto fragmentadora e dispersora da potência local, e consideram os limites do crescimento econômico em face ao passivo humano e ambiental. Já na perspectiva do empreendedorismo, mais pragmática, procura-se aproveitar oportunidades proporcionadas pelos mercados globais, a partir de vantagens e competências locais.

Essas duas modalidades de abordagem conformam conteúdo principal, respectivamente, da **terceira e quarta seções** do presente capítulo. À abordagem sobre inovação e território, se soma o enfoque sobre sistemas produtivos e inovativos locais, correspondendo esse conjunto ao objeto da **quinta seção**. O capítulo se conclui com a **sexta seção**, voltada a destacar a capacidade endógena e a importância da aprendizagem, da capacitação, da difusão do conhecimento detido de forma difusa, para o fortalecimento da capacidade endógena em perspectiva territorial.

Se o aumento da capacidade endógena territorial se mostrar relevante, também deverão sê-lo os caminhos para que se atinja tal aumento. Assim, a hipótese da Tese reside em que métodos participativos implementados nos respectivos processos e, em particular, a pesquisa-ação podem desempenhar papel estratégico nesse sentido, constituindo a análise destes métodos o núcleo do **capítulo três**.

Vale reforçar ser esta uma Tese que se pretende mais que observacional; pretende apresentar uma proposta, uma possibilidade metodológica, uma estratégia,

tecendo recomendações a processos em apoio ao DL. Não consistindo, portanto no somatório de dois fatores absolutamente consolidados, nem tampouco se tratando da aplicação de um modelo pronto, traz como resultado imediato recomendações, no sentido de viabilizar e aumentar a capacidade de retroalimentação, assim como reduzir e evitar a descontinuidade em processos de DL, essa é por muitas vezes ocasionada na relação que se estabelece com os chamados agentes externos no processo, outras por uma série de condicionantes conjunturais ou estruturais e que, invariavelmente, possuem raízes históricas decisivas em sua compreensão e a serem levadas em consideração, quando se pretendem propor recomendações.

Posto isso, neste capítulo que ora se inicia, o tratamento de DL parte da observação em um país que sequer teve um estado de bem estar social constituído, o Brasil, e onde, muito antes da expressão desenvolvimento local ter surgido com força nos anos 1990, a expressão “desenvolvimento comunitário” experimentara grande pujança.

Como veremos, seu significado original sofreria seguidas mutações, adquirindo, porém, em meio ao ambiente de transformação dos anos 1960/70, caráter incipiente, mas importante, de ações mobilizadoras sobre o território visando transformação social, contextualizada à época, e o tanto democráticas e produtivas quanto isso fosse possível, considerando as condições em que seriam impulsionadas, no Brasil, por setores influenciados pelo humanismo e por grupos radicais da Igreja Católica.

Trata-se, a nosso ver, de contexto riquíssimo para a compreensão de aspectos fortemente presentes hoje em inúmeras experiências de desenvolvimento local, dentre as quais, como destacado em Metodologia (**seção 1.2**), empreendemos a pesquisa de campo sobre duas experiências.

A análise dessas nos capítulos quatro e cinco remete, por sua vez, a componentes que parecem enraizados de tal forma nos territórios que vale aprofundar sobre o que seria uma espécie de “elo perdido”, no tocante a ações sociais transformadoras, tendo o território como móvel de transformação, visando entender limites mais relevantes e avanços na direção dos caminhos aqui perseguidos.

Convidamos assim à leitura, iniciando pelo contexto histórico associado ao desenvolvimento comunitário no Brasil, no Pós II Guerra Mundial, sua relação com o desenvolvimento de comunidades, e com noções oriundas do humanismo cristão, que germinaram na ação de setores radicais da Igreja, complementando assim um segundo ciclo do desenvolvimento comunitário no Brasil.

Aquele seria interrompido ao mesmo tempo em que se dava origem a um terceiro ciclo, de natureza mais conservadora ou passiva (não tratado na Tese), o que somente seria resignificado com o avançar do DL, já às vésperas do terceiro milênio, suscitando um quarto ciclo, supostamente em curso, com novas perspectivas para o desenvolvimento comunitário que em nosso ver sugere que seja estudado com ênfase por pesquisadores ligados ao tema.

Afinal, por mais “novos” que possam parecer conceitos como desenvolvimento local ou empreendedorismo, enquanto “resistir” ou “transformar” possam soar como noções mais antigas, isso talvez seja prova clara que, somente da sinergia entre os mesmos, tal como da mudança de enfoque em concepções arraigadas aos resultados científicos e lineares, possa vir a alquimia capaz de provocar mudanças sociais importantes, a partir do local.

## **2.1. Desenvolvimento comunitário no Brasil do pós II Guerra Mundial: geopolítica, radicalismo e reação**

Elos perdidos ou embriões, que não configuram temas, em princípio, afeitos à engenharia de produção, adquirem outros contornos quando se busca o fio condutor de processos hoje em curso e para os quais, com efeito, a engenharia de produção muito tem a contribuir. No caso, processos em apoio ao desenvolvimento local. E para que seja possível contribuir, a tomada de conhecimento sobre o desencadear do processo pode mesmo desempenhar papel estratégico fundamental. Possíveis problemas ou desafios centrais, tanto na vida como na produção, são muitas vezes resolvidos (ou, ao menos, atacados) quando detectados na origem.

Em nossa compreensão, a origem de características de múltiplos processos de desenvolvimento local hoje em curso remonta a experiências de mais de meio século atrás, em um espectro descrito por Ammann (1987) que abrangeu desde a Organização de Comunidade e a Ação Comunitária até o Desenvolvimento de Comunidade e o Desenvolvimento Comunitário. Com foco sobre este último, buscar situar a *genesis* do desenvolvimento comunitário no Brasil pressupõe, de imediato, segundo Ammann (1987) um retorno às condições históricas no pós II Guerra Mundial.

Naquele momento, o desenvolvimento comunitário seria apresentado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), em um contexto de Guerra Fria, deflagrada

entre Estados Unidos e a então União Soviética, no bojo de um conjunto de estratégias, visando garantir “ordem social” e, também, “preservar” o mundo dos regimes e ideologias políticas tidas como não democráticas.

Conforme Ammann, “sob tal inspiração é que o Governo Americano implementa seu extenso programa de assistência técnica aos países pobres, principalmente na América Latina sob os auspícios do *big stick*”. A autora situa que, neste contexto, já teria sido celebrado um convênio entre os dois países, em 1942, incentivando a produção de alimentos em resposta à suposta ameaça de que “povos famintos têm mais receptividade à propaganda comunista...” (HERMES, 1958, *apud* AMMANN, 1987, p. 30).

Na seqüência seria celebrado (1945) o Acordo sobre a educação rural, “que prepara mais diretamente a entrada ao Desenvolvimento de Comunidade no país”, dele resultando a criação da Comissão Brasileira-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR), composta por técnicos brasileiros e americanos, e que trabalhando sob a lógica de *missões rurais*, viria a criar o programa federal sobre educação rural, ação que previa missões rurais como técnicas para o trabalho em campo, associados a recursos radiofônicos e outros meios de comunicação e educacional, e que deu bases ao *desenvolvimento de comunidade* no Brasil (AMMANN, 1987).

O trabalho das Missões Rurais, por sua vez, partia da criação de Centros Sociais, “que objetivariam a ‘centrifugação das energias da comunidade’ (DIAMANTINA, 1956 *apud* AMMANN, 1987, p. 51), buscando ‘guiar a comunidade para que ela queira e aprenda a se organizar em torno de motivações que ela própria irá sugerindo’<sup>3</sup>, com essa organização se consolidando no Centro Social de Comunidade. As missões rurais de educação tiveram como base de inspiração as Missões Culturais Mexicanas, frutos da revolução educacional promovida naquele país sob a liderança de José de Vasconcelos, e se encontram, segundo Ammann, no “acervo histórico” do Desenvolvimento de Comunidade.

Para a compreensão sobre de que se trata o Desenvolvimento de Comunidade, em linhas gerais, “é o processo através do qual o próprio povo participa do planejamento e da realização de programas que se destinam a elevar o padrão de suas vidas. Isto implica a colaboração indispensável entre os governos e o povo para tornar eficazes os esquemas de desenvolvimento viáveis e equilibrados”, segundo definição da

---

<sup>3</sup> Idem.

própria ONU, datada de 1958<sup>4</sup>.

No anseio de elucidar a diferença principal entre essa e outras designações e modalidades oriundas ou disseminadas no mesmo período histórico é interessante reproduzir conteúdo presente na mesma Nota de Referência, onde são apresentadas algumas definições correntes no Brasil das aludidas disciplinas: “Organização de Comunidade é o processo de provocar e manter um progressivo e mais eficiente ajustamento entre os recursos e as necessidades de bem estar” (LANE REPORT, 1939 *apud* AMMAN, 1987, p. 26); por sua vez Ação Comunitária seria “a resultante do esforço cooperativo de uma comunidade por si mesma, desenvolvendo seus próprios recursos e potencialidades, com a colaboração das entidades existentes” (FALS BORDA, 1962 *apud* AMMANN, 1987, p. 26)

Naqueles idos de 1950, portanto a ONU se empenhou em sistematizar e divulgar o Desenvolvimento de Comunidade como medida para solucionar o “complexo problema de integrar os esforços da população aos planos regionais e nacionais de desenvolvimento econômico e social”, particularmente, para áreas rurais (CARVALHO *apud* AMMANN, 1987, 1987, p. 32). Para Ammann (1987), o termo nasceu, portanto com uma visão da integração acrítica e aclassista pautado em um “esquema conceitual societário que se rege pelos supostos da harmonia e equilíbrio”<sup>5</sup>.

Cabe neste momento uma breve ressalva, contextualizando a natureza do trabalho realizado por conta do mestrado da autora para o departamento de sociologia da UnB, em pesquisa sobre o problema da participação social, em programas implementados em determinadas regiões de Brasília e seu entorno. O referencial teórico metodológico presente em AMMANN (1987) teve por base a sistematização do entendimento das articulações processadas no domínio político-jurídico-ideológico e seu nexos com a instância infraestrutural, com base em Antonio Gramsci.

Como situa Florestan Fernandes (1987) ao prefaciar seu trabalho, o Desenvolvimento de Comunidade consistiu em uma “técnica social que foi deturpada pelo uso maciçamente conservantista e mesmo contra-revolucionário, e sendo assim a principal contribuição da obra não é um exame a fundo do que foi produzido no Brasil sob o “impulso dos Estados Unidos, das Nações Unidas, da Igreja Católica, ou dos particularismos das classes dominantes”; ele afirma que o que há de mais relevante está no desmascaramento do passado, evidenciando a “vinculação do Desenvolvimento de

---

<sup>4</sup> Idem, p. 26 – nota 24. Cf. Brigs (1999).

<sup>5</sup> Idem, p. 34.

Comunidade às funções que ele pode e deve desempenhar como uma técnica social de aplicação racional do poder popular” (FLORESTAN, 1987, p. 14).

Fernandes sublinha que há pleno reconhecimento por parte da autora de que o Desenvolvimento de Comunidade jamais poderia se converter “em sucedâneo ou em equivalente das formas institucionais de organização das forças vindas das classes trabalhadoras e das massas populares” (FLORESTAN, 1987, p. 14). Esta ressalva feita quanto à Ammann (1987) não enveredar para as formas de funcionamento, mas sim para o que representou o Desenvolvimento de Comunidade em um dado contexto histórico, guarda semelhança com a nossa mobilização nesse trabalho, menos pelos resultados da técnica social em si, e sim pela abordagem de potências endógenas associadas a um território passível de investimento e programas de incentivo à sua melhoria.

Ammann demarca com precisão a partir de qual base de observação parte sua abordagem:

O Desenvolvimento de Comunidade penetrou no Brasil em decorrência de movimento provocado por organizações internacionais e de uma política nacional – ambos interessados na expansão do sistema capitalista e na modernização do meio rural – sendo a bandeira da educação de adultos desfraldada como grande estratégia para tais propósitos<sup>6</sup> (...) (AMMANN, 1987, p. 47)

E introduz um conjunto de questões problematizadoras que evidenciam seus preceitos metodológicos; o referencial marxista de luta de classes; e principalmente o foco na questão da participação, onde o desenvolvimento de comunidade consiste em seu campo de observação, teórica e prática.

Sobre este aspecto singular, vale destacar que Ammann (1987) justifica que as menções feitas ao Desenvolvimento de Comunidade enquanto “disciplina” não indicam que, deste modo, o esteja concebendo como um ramo da ciência ou uma teoria abstrata. “Ao contrário, nossa aproximação à “disciplina” pretende surpreender a unidade entre teoria e prática e a carga ideológica nela contida.”<sup>7</sup>

No sentido de referenciar as questões problematizadoras utilizadas pela autora em sua pesquisa, reproduzimos abaixo, na **Tabela 1**.

---

<sup>6</sup> *Op. cit.*, p. 47.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, p. 28 – nota 28.

**Tabela 1 – Questões problematizadoras sobre desenvolvimento de comunidade**

Por que o Desenvolvimento de Comunidade e a participação passaram a assumir tanta importância nas políticas de desenvolvimento nacional? Que condições históricas estruturais e conjunturais determinaram essa relevância e quais intenções veladas ou manifestadas à participação?
Se o Desenvolvimento de Comunidade proclama a participação como ingrediente necessário ao desenvolvimento global o que, a rigor, significa nessa disciplina a participação? Como é ela conceituada ao nível do discurso e operacionalizada no âmbito das práticas do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil?
As propostas de participação colocadas pelos intelectuais da disciplina se constituem em instrumento ideológico de reprodução da estrutura de classe ou, ao contrário, refletem uma nova concepção de mundo com vistas à liberação das classes trabalhadoras?
É possível estabelecer alguma relação entre as políticas traçadas e implementadas pelo Desenvolvimento de Comunidade e a exploração da força de trabalho? Quais e em que direção?

Cf.: AMMANN, 1987, p. 18, *adaptação nossa*.

Desempenhando, pois a Educação de Adultos um papel que se apresentava como estrategicamente interessante no que tange à contenção às ideologias nocivas, Ammann assinala que neste intuito foram criadas iniciativas como a Campanha Nacional de Educação de Adolescentes e Adultos (Cneaa), ao final da década de 1940; e a Campanha Nacional de Educação Rural (Cner), em 1954, por iniciativa do então presidente Getúlio Vargas. Esta última teria tido “maior profundidade<sup>8</sup>... [por incitar] a capacitação profissional e atuação junto às comunidades.”.

Para a alavancagem de uma campanha nacional como a CNER, em um trabalho que só fazia sentido se demonstrada sua capacidade de atuação sobre os territórios, as experiências práticas emitiam sinais de seus primeiros avanços. Foi o que aconteceu,

---

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 48.

por exemplo, com a experiência da Missão Rural de Itaperuna, no estado do Rio de Janeiro, inspirada, segundo Ammann, nos princípios e nas técnicas do desenvolvimento comunitário.

O trabalho era realizado por equipes interdisciplinares, nas quais se juntavam ao agrônomo e ao agente de economia doméstica, assistentes sociais, médico, que percorriam as cidades do interior ministrando “ensinamentos de higiene, alimentação, técnicas agrícolas, enfermagem, trabalhos manuais” a agricultores (principalmente os proprietários de terra), donas de casa e jovens. As equipes passavam de “2 a 5 dias em cada cidade, estimulando a organização de grupos e sugerindo que, sob a liderança local, os mesmos se reunissem para o desenvolvimento de atividades educativas, estudo e solução de problemas locais...”. Não sem surpresa, de acordo com as premissas levantadas em nossa pesquisa, quando as equipes retornavam meses mais tarde às cidades por onde havia passado as Missões, se “constatava que os grupos se haviam esfacelado e todo seu trabalho de mobilização deveria recomeçar.” (AMMANN, 1987, p. 53).

Nascidas, segundo Ammann, em um “momento histórico brasileiro de otimismo pedagógico”, a iniciativa viria a se coadunar aos esforços de crescimento espelhados pelos “cinquenta anos em cinco”, erigidos pelo então presidente Kubitscheck, e que pressupunham a integração dos setores marginais “à estrutura econômica, social e política da nação”, tendo gerado as bases para a criação do programa nacional de melhora de condições de vida econômica e social das áreas agrícolas, o que levou à criação, dentre outros, da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar). Aquele tornara-se o órgão executor do Sistema Brasileiro de Extensão Rural e responsável por coordenar o trabalho dos escritórios locais – cujo dia a dia era tocado por um agrônomo e por um agente da economia doméstica, treinados sob a lógica da ideologia da extensão rural americana.

Afirmando-se a necessidade de promover a educação de base como um correlato para o próprio desenvolvimento da nação, naquele momento também seria criado o Serviço Social Rural (SSR), que ao final da década de 1950 passou “a funcionar e assumir ou financiar diversas experiências isoladas de organização de comunidade: Araruama e Nova Friburgo, no Estado do Rio; Birigui e Valinhos, no Estado de São Paulo; convênio com a Emissora Rural de Natal, Rio Grande do Norte”.

Ainda sob a abordagem de Ammann, é digno de nota a entrada em cena do Serviço Social sob novas bases, passando ao trabalho direto com as populações,

migrando da cidade para o campo, numa perspectiva de melhoria de níveis de vida, e que isso também irá servir aos caminhos tomados quando do fechamento dos canais democráticos, com o golpe de 1964. No esboço daquele contexto vale destacar que no Seminário de Educação de Adultos para o Desenvolvimento de Comunidade, realizado em 1957, a assistente social Aylda Pereira Reis associou pela primeira vez os termos Organização de Comunidade e Desenvolvimento de Comunidade, propondo a fusão das duas disciplinas em Desenvolvimento e Organização de Comunidade (DOC).

Independente das variações em termos semânticos, o que se depreende com clareza é que se buscava, de fato, promover a modernização do meio rural, sem questionar a estrutura agrária brasileira, reunindo “autoridades, fazendeiros, colonos e assalariados”, em uma suposta ‘igualdade de condições’ (BRASIL, 1987 *apud* AMMAN, 1987, p. 45), para que encontrassem a solução para os problemas locais. Não obstante, fato é que o terreno tornava-se propício, naquele momento, para o trabalho direto com as populações em seu local de vida, moradia e trabalho.

Assim, em que pese as áreas de atuação das Missões Rurais serem historicamente selecionadas levando em conta o apoio do poder local (leia-se, preponderantemente, o Prefeito e o Vigário, em um país com 93% de população católica<sup>9</sup> (IBGE, 2013) o contraditório se faria presente e por uma ação impulsionada pela própria Igreja, e tendo precisamente no Rio Grande do Norte um dos locais em que se registraram seus maiores avanços, o Movimento de Educação de Base (MEB) daria seus primeiros passos na primeira metade dos anos 1960, dotado de uma perspectiva efetiva e socialmente transformadora, como veremos a seguir.

No entanto, é antes essencial reconhecer que havia um contexto favorável para se incorporar tal perspectiva. No final do período JK, à plataforma da educação de adultos passa a se sobrepor a participação política dos contingentes populares (AMMANN, 1987), com a autora destacando que as fontes que inspiram esses movimentos são variadas, “indo desde as mais radicais correntes marxistas até as orientações humanistas cristãs europeias que a essa época se difundem rapidamente no Brasil”. Sublinhando como expoentes daquela corrente humanista J. Maritain, T. Chardin, J. Lebreton, E. Mounier ela ressalta ainda que, “em tal conjuntura entra em cena a figura de Paulo Freire”, notadamente, a partir do II Congresso Nacional de Educação

---

<sup>9</sup> A população católica tem decrescido, mas mesmo registrando 64,6% da população no Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2013), ainda é a religião com maior número de adeptos no Brasil.

de Adultos, realizado em 1958. O curso seguido pelas urgentes reformas de base tomaria então outro rumo.

Sem que esse outro rumo significasse uma política nacional de emancipação das classes subalternas, o que pretendemos enfatizar é que, antes da ação do MEB, percebe-se que experiências como as de Itaperuna eram calcadas em “modelos que, ao invés de engajarem os grupos e as comunidades (...) nos processos decisórios da nação, fragmentam-nos e isolam-nos em ações de âmbito estritamente local”. Analisando os intelectuais brasileiros da disciplina, a autora cita que no trabalho de Rios (*apud* AMMANN, 1987, p. 39) – marcado pelo uso do tripé positivista: indivíduo, família e comunidade, “sendo este último elemento adaptado aos modelos propostos, segundo a visão de ‘Gemeinschaft’ de Tonnies” – ele trata da estrutura e dinâmica interna do grupo, princípios e normas da educação grupal, passando em seguida a abordar a comunidade (conceitos, formas, fases e meios de intervenção) sempre dentro dos limites restritos de uma localidade ou de um município.

Quando se acirra a demanda coletiva pelas reformas de base, isso também reflui sobre o Desenvolvimento de Comunidades que passa a se resignificar dentro do plano nacional, alocando-se gradativamente, sob a lógica desenvolvimentista, à “tarefa de formar um exército de reserva mais consentâneo às necessidades do crescimento industrial brasileiro, mediante a qualificação da força de trabalho exigida por aquela fase do modo de produção capitalista” (AMMANN, 1987, p. 82). Dessa forma, o Desenvolvimento de Comunidades passa, ao longo dos anos 1960, a orbitar também nas áreas urbanas, dando vazão inclusive aos Centros Sociais Urbanos, o que descaracterizava seus preceitos originais, por um lado, mas se somava, por outro lado, a um conjunto de fatos e movimentos em plena ebulição.

Ammann chega a situar o MEB como um ensaio de Desenvolvimento de Comunidade heterodoxo, resgatando em documentos relativos ao I Seminário de Animação Popular que os dois objetivos gerais do MEB seriam: “autopromoção do homem; e organização e desenvolvimento de comunidade”. Sem pretender o confirmo ou rechaço de um possível fio condutor entre Desenvolvimento de Comunidade e o MEB, mas sim entre ambos e os processos hoje em curso em apoio ao desenvolvimento local, vale destacar que o inconformismo e a contraposição à visão localista estavam presentes desde o primeiro momento em que se cria o MEB. Torna-se, pois *mister* apresentar ao que se propunha e de como forma se organizava o Movimento de Educação de Base.

Apresentar o MEB constitui um esforço específico e nada original (uma busca simples via ferramentas de busca na internet nos conduz rapidamente a mais de 30.000 páginas). Aqui tratamos de incorporá-lo à nossa pesquisa a partir da narrativa de Emanuel de Kadt, holandês que viveu e vivenciou o Brasil da virada dos anos 1950 para a década de 60, trabalhou no MEB, e cuja obra, publicada originariamente em 1970, pela Editora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), tornou-se referência obrigatória para estudos sobre Educação Popular, não obstante as dificuldades de acesso. Em 2007, O Ministério da Educação brasileiro republicou sua obra, em uma série intitulada Coleção Educação para Todos.

Chega a ser paradoxal que uma obra de circulação original tão restrita viesse a integrar uma série denominada Educação para Todos. O motivo para a disseminação restrita, por sua vez, deriva de seu cunho supostamente subversivo, no entendimento das forças políticas conservadoras prevaletentes no período do governo militar no país (1964-1985). Em face de sua reedição, duas décadas após o final daquele período, visando alcançar a público ampliado, compreendemos que o mesmo contribui para reforçar o sentido de laço histórico enfatizado nesta Pesquisa.

Laço que remete mais à forma que propriamente a resultados – limitados pelas próprias condições de contexto do referido período histórico – quando ações sobre o território passaram a ser desenvolvidas, embora de forma incipiente, a partir da população local (re)conhecendo o papel que lhe é único e intransferível para mudar os rumos de sua própria história, o que situamos ter acontecido e gerado sementes no Brasil do início da década de 1960.

Neste sentido, a publicação de De Kadt naquele momento possuía um caráter efetivamente transformador, ainda que “sem escala” em termos de seu alcance. Mas cumprindo um papel relevante, segundo a concepção recorrentemente veiculada de Leon Tolstói, onde não se pretende qualquer menção a desenvolvimento local, e é amplamente disseminada: “*se queres ser universal, começa por pintar a tua aldeia.*” (TOSTÓI, 2014).

Aldeias... assim podem ser interpretadas várias localidades e mesmo cidades que não se encontravam no mapa de expansão do progresso econômico industrial trilhado no Pós II Guerra pela sociedade ocidental. No Brasil da década de 1960, o gigante então em sono profundo, rumando para sua primeira centena de milhões de habitantes, ao se deparar com um amplo conjunto de desafios elencados para o desenvolvimento, muitos parecidos aos de outros tantos países, mesmo de dimensões menores, sobressaia em

adendo a difícil ou mesmo inexistente integração e mesmo a interação entre pessoas, regiões, agentes públicos e privados.

Naquele cenário, se a necessidade de investir em educação de base tornara-se praticamente consensual, seja numa variante mais a esquerda, sob a perspectiva da inserção soberana das populações com maiores níveis educacionais; seja por meio da vertente mais conservadora (e prevaiente à época), guiada pela lógica de formação de mão de obra para atender a uma emergente nação industrial, tornara-se pois inequívoco o desafio considerável existente em viabilizar a oferta dotada de capilaridade suficiente para atender a um universo tão amplo e disperso.

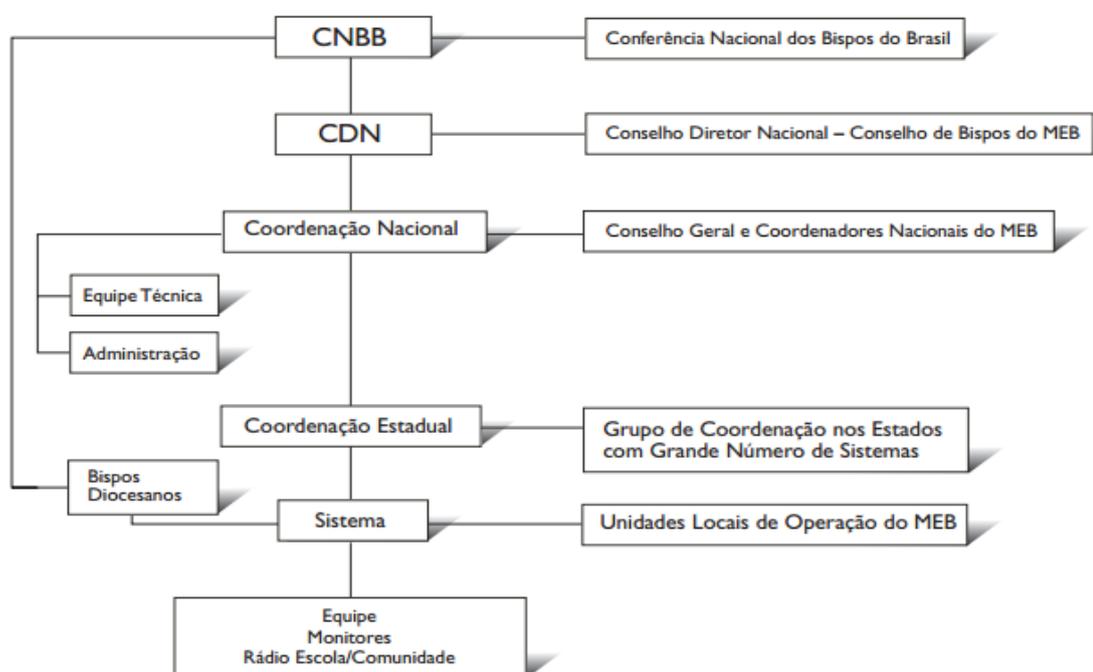
Assim, conforme De Kadt (2007), nos primeiros contatos com o presidente Jânio Quadros, no início de 1961, a tarefa era realizar, via organização nacional, a extensão dos *sistemas de escolas radiofônicas até* então existentes (Natal, Aracajú) e comandados por alguns bispos individualmente. Aliada à capilaridade do sistema radiofônico, tinha-se por objetivo a alfabetização em um contexto amplo; o tratamento do camponês como ‘homem integral’, para o que o MEB “dedicar-se-ia ao desenvolvimento da comunidade, à alfabetização, à educação sanitária e agrícola e à introdução de práticas democráticas”. Em vários trechos enuncia-se a intencionalidade em criar um espírito de iniciativa que ajudasse a preparar os camponeses para ‘... as indispensáveis reformas de base, como a da estrutura agrária do país’. Ao mesmo tempo, de acordo com o discurso oficial, a educação de base tinha de:

Zelar pelo desenvolvimento espiritual do povo, preparando-o para o indispensável soerguimento econômico e ajudando-o a defender-se contra ideologias incompatíveis com o espírito cristão da nacionalidade (MEB, 1961, *apud* DE KADT, 2007, p. 175)

Foi, portanto amparado sob esta égide que ocorreu a criação do Movimento de Educação de Base (MEB) pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em 1961, sendo definido como seu objetivo inicial “desenvolver um programa de educação de base por meio de escolas radiofônicas, nos estados do Norte, Nordeste e Centro Oeste” (FÁVERO, 2007). De acordo com Fávero, na sua apresentação ao livro de De Kadt de 2007, o programa foi criado com a duração prevista para cinco anos, onde deveriam ser instaladas no primeiro ano quinze mil escolas radiofônicas, a serem aumentadas progressivamente. Tal meta, porém não foi atingida, registrando-se que haviam sido instaladas apenas cerca de oito mil, ao final de 1963. Operacionalmente,

A CNBB colocava à disposição do governo federal a rede de emissoras filiadas à RENECA – Representação Nacional das Emissoras Católicas, comprometendo-se a aplicar adequadamente os recursos recebidos do poder público e a mobilizar voluntários”, os quais atuavam “como monitores e junto às comunidades como líderes. (DE KADT, 2007, p. 14)

**Gráfico 1 – Organograma do MEB em 2007**



Fonte: DE KADT, 2007, p. 155.

Sua atuação [na ponta] ou [na base] podendo ser considerada como “uma das peças essenciais na engrenagem do MEB”, monitor, segundo De Kadt (2007), era nomeado pela direção durante o primeiro ano de operação “e, mais tarde, passou a ser escolhido pelos próprios camponeses; constituindo-se sempre em um membro da comunidade”. Seu perfil correspondia invariavelmente a alguém que tivesse recebido alguma educação formal (sendo, ao menos, semialfabetizado) e suas funções remetiam a atuar como uma espécie de eixo de “ligação entre a escola e a equipe que dirigia o *sistema*”. O monitor foi idealizado para ser um “auxiliar sem remuneração, que retransmitia as instruções dos programas para os alunos, conferia seus exercícios, fazia-

os ir ao quadro negro, estimulava os mais lentos e liderava as discussões” (DE KADT, p. 155).

Na mesma medida em que esta tarefa última imputara, cada vez mais, ao aspecto **liderança** um atributo impar no papel a ser desempenhado pelo monitor, a essência do MEB também se modificara, sobrepujando ao componente **alfabetização** a ênfase na compreensão sobre “a situação social existente” e o interesse “pelas organizações que pudessem conduzir o camponês a tornar-se menos dependente dos proprietários rurais e mais assertivo quanto a seus próprios interesses” (idem). Assim, a questão da **formação** dos monitores, potenciais lideranças da comunidade, passou a adquirir peso crescente quando a proposta do MEB caminhou no sentido de atuar na transformação do território.

Embora vivendo à época um período de maior progressismo, em virtude da renovação empreendida sob os auspícios do Papa João XXIII (1958-1963), consubstanciada no Concílio Vaticano II (1962), seria até certo ponto ingênuo conceber que a característica contra-hegemônica que acabou associada à ação do MEB tenha derivado de designações da instituição Igreja. Além disso, para quaisquer análises que se destinem ao MEB nessa sua primeira fase, é importante não se perder de vista que se tratava antes de um grupo cristão do que católico; assim como paulatinamente esvaiu-se a centralidade religiosa, assumindo a expressão de um projeto histórico que visava a transformação radical da sociedade brasileira.

O MEB correspondeu, na verdade, a “um movimento educativo criado pela hierarquia católica e concretizado por um aguerrido grupo de leigos”. Esse grupo provinha, em grande parte, dos quadros da Ação Católica Brasileira (ACB), sobretudo da Juventude Universitária Católica (JUC)<sup>10</sup>. Fávero destaca que se tratava, inicialmente, de um contingente que trazia imbuído forte impulso de ‘dedicar-se ao social, de engajar-se na construção de uma sociedade justa’.

Segue o autor assinalando que muito contribuiu para a ampliação do horizonte político daquele grupo a influência da então “recém-fundada Ação Popular (AP), um ‘partido ideológico’ (em termos *gramscianos*), que se propunha a formular e implantar um projeto histórico de base socialista-utópico no Brasil” (FÁVERO, 2007, p.15). A AP “buscava superar o ‘reformismo’, presente nas ações governamentais e nas ações da Igreja Católica, sob o influxo de encíclicas emitidas pelo Papa João XXIII, em especial

---

<sup>10</sup> Cf.: MAINWARING, 1989; MURARO, 1985; BOFF, 1997.

*Mater et Magistra (1961) e Pacem in Terris (1963)*, “Propondo uma ‘revolução’ para a solução dos problemas que estavam nas raízes da sociedade brasileira (idem).

Vitaminado pelas novas perspectivas o MEB sentia as “limitações da ação educativa desenvolvida por meio do rádio e iniciava experiências de contato direto com as comunidades”. Nesse trabalho, os esforços foram inicialmente concentrados na formação de monitores-líderes “com vistas à sindicalização rural”. Uma vez definido que o Movimento se dirigia a toda população, isso o afastava fortemente da dimensão de catequese católica, contrariando sua aceitação pelos bispos e vindo a colocá-lo na berlinda quando do golpe de 1964. Naquele momento, pré-golpe, a ênfase passou a se centrar fortemente na conscientização, “agudizada pela assessoria à implantação de grupos comunitários e, sobretudo de sindicatos rurais que, a partir da crítica da realidade, buscavam caminhos para a ação política – o que em alguns momentos foi designado como *politização*” (idem, p. 16).

Além de assumir a faceta, portanto de um movimento nacional, outro componente que muito contribuiu para afastar o caráter de ‘movimento de Igreja’ consistiu na presença forte do princípio do não-diretívismo; no sentido de não dirigir nem atuar como vanguarda no que se refere ao ‘povo’, “mas caminhando com ele, assessorando-o na sua caminhada”. Isso colocou um ponto de inflexão na trajetória do MEB, e dos católicos radicais, representado pelo populismo, destacado por De Kadt. Este é um aspecto difuso e mesmo dicotômico, antagonizando as visões de Fávero e do autor cuja obra lhe coube redigir a apresentação.

Fávero assinala que “o *populismo* brasileiro era intimamente associado à *massificação*, decorrente de ações políticas implantadas de cima para baixo, impondo orientações e opções”. Já a visão de De Kadt, segundo ele, remeteria ao “compromisso das classes burguesas (...) no entendimento da valorização da vida e das aspirações autenticamente populares, em especial expressas na cultura popular, e sua possível mediação para a definição de um projeto político de transformação radical da realidade” (idem, p. 17).

Independente da assertividade maior ou menor desta percepção, a própria condição de autor e ator<sup>11</sup> exercida por De Kadt, tendo vivenciado e trabalhado na experiência do MEB sugere que, junto a ele, e, como o próprio, outros atores-autores exerceram influência na apropriação local das noções de populismo trazidas [de fora]

---

<sup>11</sup> Sobre esta condição específica de autor e ator veremos adiante, via contribuição de Henri Desroche.

por parte de vários movimentos sociais, tal como os católicos radicais no Brasil.

Dentre as fontes inspiradoras, uma destacada em especial por De Kadt deriva do movimento *narodnik*, ocorrente na Rússia na longínqua década de 1870, vindo, portanto de uma terra também distante e de uma forma indireta, o que contribui para imputar um aspecto no mínimo difuso, em termos de sua possível apropriação pelas bases a quem se destinavam as ações em curso no Brasil daquela primeira metade da década de 1960.

Os *narodniks* eram intelectuais que desenvolveram uma ideologia como expressão da posição de classe dos camponeses russos oprimidos que começavam a se expor aos efeitos do desenvolvimento capitalista russo. Estavam de acordo com Marx e seus seguidores na visão do capitalismo como um mal que deveria ser combatido, mas não viam necessidade de que todas as sociedades passassem por uma fase capitalista” (idem, p. 121)<sup>12</sup>.

A apropriação local difusa é interpretada por De Kadt como o desenvolvimento de uma “própria e distinta versão de populismo”. Versão que resultaria da reunião entre:

As visões ideológicas que alinhavam o MEB a outros progressistas católicos; a forte “acentuação metodológica da não diretividade” (o grupo é [senhor] das decisões, por exemplo, em dinâmicas de grupo, nas quais o líder não intervém); o contexto político específico, contraoposto à ação, que favoreciam lentas discussões não dirigidas cujos resultados tendiam a ser mínimos (idem, p. 28; *grifo nosso*).

Em certa medida, sua influência no pensamento populista teria sido destacada enquanto fonte em potencial para inspirar populações a “escolher seu próprio destino econômico e político” compreendida aquela como a situação almejada pelos *narodniks* do século XIX na Rússia. Para conceber sua apropriação no período histórico em exame cabe salientar a sintonia que a mesma mantém em relação às visões detidas pelos católicos progressistas “de homem e sociedade”, centradas na preocupação permanente com os segmentos explorados (DE KADT, 2007, p. 25).

O enfoque a tal específica apropriação – da qual se derivariam percepções mais radicais, “hostis a qualquer ‘manipulação’ do povo”; assim como outras caminhariam em sentido retrocesso, vindo a priorizar um caráter mais assistencial – não delimita, contudo (muito pelo contrário), que as influências sobre aquele grupo de [leigos

---

<sup>12</sup> O autor faz questão de pontuar que tais assertivas foram baseadas nas palestras da Conferência sobre o Populismo de 1967 na *London School of Economics* cuja coletânea se encontra em IONESCU e GELLNER, 1969.

engajados] tenham se bastado naquele protótipo de populismo. Abarcaram, na verdade, uma dimensão mais ampla no existencialismo personalista, e em seu grande expoente, Emmanuel Mounier, cujas contribuições originais transcendem ao escopo de nossa pesquisa.

Em linhas muito gerais, o personalismo *a la* Mounier visava a identificar a verdade em toda a circunstância e acreditava que o problema das estruturas sociais era econômico e moral e a saída para isso se encontrava na teorização e na construção de uma “comunidade de pessoas”. Sobressai que, semelhante a Martin Buber (2003) – além de outros autores, como Gabriel Marchel e Karl Jaspers (que não tivemos acesso diretamente) –, Mounier atribui importância às relações interpessoais, à abertura para “o outro”, com ênfase segundo ele à preocupação com “uma vida de autenticidade”, “autenticidade por meio de opções livres”, o que se configuraria em “suporte filosófico” ao “horror populista a qualquer ação que restringisse a liberdade de escolha das pessoas”.

Um aspecto interessante sublinhado por De Kadt aponta para a possível natureza de engajamento ou ação voluntarista dos progressistas católicos denotando, por vezes, acreditar que o domínio da força e outros aspectos “impersonalistas” da sociedade poderiam ser exorcizados para sempre. Isso, mesmo advertindo Mounier que “não se poderia esperar que a perspectiva de uma filosofia personalista se tornasse a realidade exclusiva”, (...) em virtude “da tensão entre as estruturas sociais e as relações interpessoais, do caráter permanente da força no mundo”, autodesignando para esta sua visão das coisas a condição de “otimismo trágico”.

E assim emprenderiam seus esforços aquele grupo de católicos progressistas, engajados em ações como as desenvolvidas pelo MEB, convictos de que era essencial a contribuição do povo para a elaboração e para a construção da nova sociedade. Em tese também estariam convictos acerca da necessidade de organizar as massas, partindo, porém da concepção estratégica de que o mesmo deveria ocorrer apenas “depois que as massas fossem conscientizadas sobre os problemas envolvidos e tivessem optado pela mudança”.

Em suma, neste breve olhar sobre a ação do MEB com rebatimentos sobre nossa pergunta central, o que sobressai de modo mais marcante a partir da leitura de De Kadt (2007) corresponde à fusão ocorrida da ideologia populista com as técnicas não diretivas consubstanciando o que o autor denomina como “dois desenvolvimentos internos específicos – técnicos, não ideológicos” (*op. cit.*, p. 241):

- processos de **Animação Popular**, que se definia como uma educação para a vida comunitária e de participação coletiva nos problemas e soluções de cada dia; processos motivadores da ‘conscientização’ e organizadores da participação política de cada morador na vida da comunidade, a partir de grupos de trabalho que assumiam ações inicialmente mais imediatas e progressivamente de maior expressão, como os sindicatos. Conforme Fávero (2007), ações essas referidas a um projeto político nacional de transformação das estruturas (*op. cit.*, p.15).

- princípio da **Não Diretividade**, nas técnicas aplicadas nos treinamentos do MEB voltados a dirigentes, monitores; nas dinâmicas de grupo; representando uma aceitação total do que “viesse do povo”. Este princípio implicaria, segundo De Kadt, em uma espécie de dilema permanente para o MEB, uma vez que a conscientização em modo algum se pretendia neutra, mas sim voltada a “abrir uma perspectiva revolucionária”.

No entanto, antes que fosse possível avançar na resolução de seu próprio dilema de orientação interna, o Movimento viria a se deparar com a crise desencadeada pelo golpe militar de 1964. Os bispos responsáveis pelo MEB tiveram que negociar com o governo militar levando a mudanças profundas, como a apontada por Fávero, em termos de um possível deslocamento do eixo fundamental anterior, “que consistia numa visão crítica da realidade com vistas à sua transformação”, passando “para a auto-ajuda”.

Por outro lado, o MEB continuaria atuando como agente importante de ação educativa mais ampla pelo menos por mais dois anos, propiciando práticas inovadoras aos movimentos de cultura popular, em especial nas cidades situadas fora dos principais centros geopolíticos no Brasil da década de 1960, e com os leigos do Movimento “mantendo a determinação não apenas de tomar o partido do ‘polo dominado’ na sociedade brasileira, mas também de continuar com seus esforços para conscientizar os camponeses do fato de que a situação deles só – e principalmente – iria melhorar por meio de uma luta unida contra o ‘polo dominante’ e a consequente transformação da sociedade” (DE KADT, 2007, p. 27).

A guisa de conclusão do tratamento da importante obra de De Kadt em nossa Pesquisa, vale ressaltar a inclusão de um olhar pelo autor, com base no relato de experiências de desenvolvimento comunitário implementadas em Franqueira (sertão nordestino); e na comunidade de Lagoinha, dentro do município de Fernandópolis, no estado de Goiás. As experiências (que não serão aqui relatadas), extremamente marcadas pelo componente mais específico da relação então vigente entre camponeses e

patrões, contribui de forma singular para nossa análise ao destacar, enquanto elemento comum para a desmobilização, que “todos diziam respeito a situações nas quais a ação que visava à meta coletiva teria repercussões em áreas em que os interesses não eram mais comuns e metas não mais coletivas” (idem, p. 294).

Ao construir um possível ‘padrão dos fracassos e sucessos’, com base no exame das experiências, De Kadt afirma que “nas circunstâncias políticas das áreas relativamente tradicionais, nenhuma comunidade foi capaz de organizar-se com sucesso contra a vontade dos patrões, muito menos de desafiá-los diretamente”. Reforçando um possível caráter [localista] o autor afirma também que “nenhum problema surgiu enquanto as iniciativas não atingiram repercussão fora da comunidade”. Ao mesmo tempo, contatou-se nos territórios analisados que “camponeses desenvolveram novas formas de organização e de cooperação de fato”, considerando-se, pois ter havido desenvolvimento comunitário. Com isso, ele considera ser necessário haver uma distinção geral entre atividades a serem agrupadas vagamente sob o título de ‘desenvolvimento comunitário’; de outras que expressariam mais especificamente “um confronto com as estruturas sociais ou políticas nas quais essas comunidades estão inseridas” (idem, p. 292).

Essa incapacidade de dar o salto, por sua vez, essa condição de baixa autonomia em um sem número de territórios, que se reflete desde há muito, e em escala ampliada, abarcando diversas sociedades e por diversos momentos, relegava àqueles territórios, naquele momento histórico, galgarem a condição de no máximo conseguir algum desenvolvimento comunitário. Essa baixa autoestima territorial produz efeitos, por certo, e muitos, provavelmente, negativos, repercutindo quanto à capacidade endógena no desenvolvimento local, embora deva ser feito o registro de que a comunidade de um território periférico tornara-se ao menos um ator, começando a ser visibilizado.

Ator a quem caberia, como missão precípua, “desenvolver a capacidade de formular metas coletivas e agir com firme propósito para “realizá-las”, obedecendo aos propósitos de um MEB agora já mais próximo ao desenvolvimento comunitário (idem, p. 293), e se reconduzindo, em termos de bloco histórico, à trajetória de análise proposta por Ammann, que reconhece, cabe sublinhar, o papel diferenciado representado pela ação do MEB, mas está focada sobre o contexto político em sentido macro, com a participação perdendo vitalidade enquanto conceito e prática, na medida em que o *calese* foi se estabelecendo, gradativamente, desde 1964, incidindo diretamente sobre a natureza das ações de cunho socialmente mais transformador até então em curso.

Com o fechamento dos canais de participação e do próprio exercício da democracia em solo brasileiro, consubstanciado pela promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI5), em 13 de dezembro de 1968, as sementes germinadas naquele contexto de ação do MEB, que já vinha no curso do processo identificado por Ammann como de ideologia de desenvolvimento de comunidade, iriam gerar frutos de forma autônoma e difusa, mas iriam gerar.

Frutos discretos, que a gente confere por meio da escuta de relatos sobre trajetórias pessoais de atores que – passados os anos dramáticos de opressão à liberdade democrática, mas também já em resposta ao novo cenário que reconfigura o território-ator – hoje exercem papel central em processos de desenvolvimento local em curso no Brasil (conforme apresentamos nas experiências relatadas nos capítulos quatro e cinco).

Quando situamos o deslançar do desenvolvimento local no Brasil nos anos 1990, há que ressaltar que a expressão **desenvolvimento comunitário**, à época, parecia ter adquirido um certo “ostracismo” em meios acadêmicos e científicos. Em especial após sua franca utilização no período em que a política social brasileira foi guiada por ações de cunho eminentemente clientelistas e assistencialistas (RAMOS DA SILVA e ARNS, 2002).

Com base em Ramos da Silva e Arns (2001), naquele período histórico as propostas de desenvolvimento comunitário tomaram outro rumo, mais no sentido da “integração social”. O conceito de participação popular assumira o significado de: “meio de ‘ajustar, cooptar, colaborar’, com as diretrizes traçadas pelo Estado em Programas que passaram a privilegiar os aspectos quantitativos do desenvolvimento”.

Em meio a esses, teve origem nos 1970 o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, que substituíram os programas de desenvolvimento comunitário, tendo em vista consolidar uma estratégia de transformar as ações de comunidades em atividades comunitárias de integração social, com os Centros Sociais abrangendo atividades de: lazer; treinamento profissional; previdência; e assistência jurídica. Merece registro a existência até hoje de Centros Sociais desse tipo, normalmente pertencentes a políticos, representando o prolongamento de uma ação que talvez não mais condiga e seja mesmo prejudicial a uma sociedade democrática.

A faceta assumida pelo desenvolvimento comunitário no período do “cale-se” legou uma série de heranças (idem), dentre as quais: a pecha na utilização da expressão “comunidades”, vista como encobridora das diferenças de classe e das desigualdades sociais, de modo semelhante ao que ocorrera quanto a “desenvolvimento comunitário”,

tido como estratégia governamental de cooptação e desarticulação dos movimentos sociais. Outra herança referir-se-ia ao “serviço social”, que tornara-se percebido como conjunto de práticas assistencialistas, de caráter paliativo, encobrendo questões estruturais da dinâmica social, dentre outras.

Assim, muito mais que um exercício de derivação semântica (de tipo uma migração de foco, passando do *comunitário* para *local*), a fonte inspiradora para esta primeira seção ter como foco o desenvolvimento comunitário advém do *tipo de olhar* e do reconhecimento do potencial de desenvolvimento local, a partir do fortalecimento da capacidade endógena em um dado território, e da própria noção embutida de “desenvolvimento”, dialogando de forma mais direta com as premissas que motivaram nossa pesquisa.

Compreende-se que tal embasamento pode ou não ter habitado de forma contundente as metas, ideias, concepções dos formuladores originais, mas certamente possui semelhanças e similitudes com fatores centrais aos processos hoje em curso em apoio ao desenvolvimento local.

Do mesmo modo, seria insensato desconsiderar ser aquele um período fortemente marcado por ideologias fervilhando, desde a polaridade capitalismo e socialismo, passando pelas discussões de guerra e paz, e chegando à discussão de riqueza/bem estar e pobreza/miséria.

Segundo o pensamento de Gramsci (COUTINHO, 2005) a produção de ideologias – o momento da persuasão e do consenso – tem como *locus* privilegiado a Sociedade Civil (em contraposição à sociedade política), sobre cujas organizações de maior significado ele chama de aparelhos ideológicos.

Gramsci percebeu que com a intensidade de fixação dos processos de socialização da política, como algo que chama de ‘standardização’ dos comportamentos humanos gerada pela pressão do desenvolvimento capitalista, surge uma esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, e – o que nem sempre é observado – de uma dimensão material própria. É essa esfera que ele vai chamar de Sociedade Civil (...) (COUTINHO, 2005, p. 15)

Para Gramsci, portanto, seriam justamente tais aparelhos ideológicos – como a imprensa, a escola e a igreja – que imprimiriam o contexto no qual o Desenvolvimento de Comunidade se insere.

Embora a análise profunda sobre esse fenômeno extrapole, em muito, os

objetivos desta Tese, nele se caracteriza precisamente o momento histórico em que se desencadeou tanto a ação dos católicos radicais no Brasil, quanto ações que gravitam no entorno do desenvolvimento comunitário, conforme destacado acima, onde a conotação passiva, com a participação assumindo um caráter notadamente instrumental, seria a tônica associada ao que identificamos como terceiro ciclo na trajetória do desenvolvimento comunitário no Brasil, no pós II grande guerra.

Trata-se do mesmo período histórico que iria do Brasil pós o Ato Institucional número 5 (AI5) até o lançamento do Consenso de Washington<sup>13</sup>, vinte anos depois e que acaba – embora com uma série de avanços democráticos e no estado de direitos – conduzindo à consolidação, no ditame dos rumos dos principais países ocidentais, de forças liberais conservadoras que preconizavam o Estado mínimo e a desregulamentação dos vários mercados<sup>14</sup>.

Naquele momento, ao trazer expressamente o objetivo de “impulsionar a globalização da economia”, cujas ferramentas de impulso teriam por base a liberalização dos mercados, as duas marcas, globalização e neoliberalismo passam então a se constituir em um *duo*, tratados de forma praticamente indissociável.

Dotado, portanto o *duo* globalização-neoliberalismo de forte concepção hegemônica, em face aos objetivos de receitar como deveriam se comportar as diferentes economias, se lançaram, em oposição, forças dispersas, situadas em um campo contra-hegemônico completamente em redesenho, já que na seqüência ao colapso do estado de bem estar social, não só se procedera a queda dos regimes socialistas do leste europeu e da própria União Soviética, na virada dos anos 1980 para 1990, como também, e mais importante, emanava a clara percepção, para muitos atores, do esgotamento de modelos anteriores e da necessidade de se repensar estratégias, metodologias, práticas que levem à transformação social efetiva.

É sob tal contexto que o desenvolvimento local assume a perspectiva de fonte importante de referência, se concentrando inicialmente, a nosso ver, segundo duas linhas principais de posições distintas: por um lado, situada em meio ao amplo contexto de resistência à globalização e ao neoliberalismo, como veremos na seção 2.3; e, por outro lado, veremos o desenvolvimento local sob a ótica da procura por formas de fomento, que podem vir a ser potencializadas pela globalização na seção 2.4.

Antes, contudo, introduzimos uma breve seção para tratar da compreensão

---

<sup>13</sup> Cf. NEGRÃO, 1998, p 41-43.

<sup>14</sup> A análise específica deste período histórico foge ao escopo da Tese.

vigente sobre o desenvolvimento local, colocando em relevo a abordagem que prioriza o enfoque sobre o território ator; não enquanto espaço físico. O que tem levado a que o tratamento na literatura mescle as expressões local e territorial em uma variação tautológica que para nós não se mostra imprescindível, mas sob a qual cumpre tecer considerações importantes.

## **2.2. Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial: o território ator**

O padrão de capitalismo identificado como keynesianismo-fordismo foi responsável por índices elevados de crescimento e bem estar social nos países que mais se industrializaram na segunda metade do século XX.

A fordismo se associa um modelo de desenvolvimento contemplando: produção em massa, regime salarial, organização taylorista do trabalho (separação hierárquica entre concepção e execução das tarefas) e um papel centralizador dos Estados nacionais, tanto no planejamento econômico quanto na cobertura social.

Esse último aspecto, por sua vez, é condição orgânica às políticas econômicas keynesianas, centradas no vínculo entre emprego, integração e cobertura social, com o Estado possuindo presença direta na organização e controle de setores estratégicos na produção industrial, e operando com lógicas de planejamento no longo prazo.

A vinculação, de tão intensa, levou à interpretação de que a crise do planejamento centralizado a partir da instância central estatal refletia também a crise do modelo fordista e da sociedade industrial. O que suscitou, a vários<sup>15</sup> que se mobilizassem para tentar compreender fenomenológica ou estruturalmente a emergência de uma sociedade pós-industrial.

Em países como o Brasil, que não passaram pelo fordismo clássico, a transição para as formas pósfordistas possuiu ainda um sério agravante: não obstante o país ter registrado também grande crescimento econômico, esse foi descolado em absoluto de desenvolvimento social, sob qualquer sentido que se empregue esta expressão.

A insuficiência dos modelos de desenvolvimento ancorados no crescimento econômico e supostos correlatos efeitos benéficos no campo social, possui, portanto no Brasil um caso exemplar. Note-se que falamos de insuficiência, o que de forma alguma

---

<sup>15</sup> Cf. PIORE e SABEL, 1984; HARVEY, 2008; CASTELLS, 1999; BECATTINI, 1999; VAZQUES-BARQUERO, 1999; ALBUQUERQUE, 2001; NEGRI, 2001.

vai de encontro a investimentos necessários, em curso e a serem feitos, com relação à infraestrutura, industrial, urbana, rural, recursos da mais variada espécie, canais estruturados de fomento à atividade econômica etc.

Ocorre que, se por um lado, desenvolvimento pressupõe crescimento econômico mais transferência de renda, por outro lado essa corresponde a um conjunto de forças, relações, sistemas, inseridos em contexto mais amplo, no qual desenvolvimento pode ser compreendido como um processo que envolve a interação de múltiplos fatores na sociedade: econômicos + políticos + educativo-culturais + ambientais +  $\rho$ , onde  $\rho$  representa as demais, e possui elevado grau de subjetividade. Sob tal perspectiva, o desenvolvimento não deriva, portanto do incremento de um único ou principal desses fatores.

Os esforços para empreender novos processos produtivos, a própria mudança na forma de se perceber o que é produtivo, a intensificação no uso de novas tecnologias de base microeletrônica, vem promovendo verdadeira torrente de novas ações, principalmente nas duas últimas décadas. No entanto, não se avançou tanto, em paralelo, na construção de referenciais teóricos de análise acoplados a este universo. Principalmente, delineando o que poderia se configurar enquanto características de um novo modelo de desenvolvimento.

Isso porque a emergência de paradigmas do pós-fordismo não corresponde necessariamente ao advento de um novo modelo. Não se trata da substituição de uma antiga ordem por uma nova ordem. Compreendemos que está em curso um processo mais complexo de transição e deslocamento de padrões, mudanças de perspectivas de trabalho, novas concepções de cultura, um ambiente não propício a determinismos de qualquer espécie.

Nesse campo de análise e construção, temos nos dedicado ao estudo do que se identificou como Desenvolvimento Local. Quando da dissertação de mestrado abordamos as possibilidades de fortalecimento dos trabalhadores e de organizações sociais atuantes em um território produtivo, através da formação para o desenvolvimento local, presente em programas, projetos, experiências de origem e objetivos múltiplos.

De forma sintética, compreende-se o fortalecimento do protagonismo local pela desconstrução progressiva do vínculo tradicional entre ações verticais e ações de mudança estrutural, ou como se convencionou designar: fenômeno pelo qual os agentes locais se reconhecem como sujeitos do seu próprio destino; e pela melhoria qualitativa

nas relações, interações, cooperação, aumento do capital social por meio de um conjunto de práticas e ações implementadas na perspectiva do desenvolvimento local.

Como parte integrante da pesquisa para Tese de Doutorado, a atualização do *survey* é essencial, e neste bojo sobressai o interesse crescente que vem se direcionando à abordagem sobre territórios produtivos. Ainda que com diferentes premissas e focos, tal ênfase constitui uma referência básica na abordagem da dimensão produtiva do desenvolvimento local. Em certa medida foi o que procuramos destacar no título do capítulo desta seção, percebendo “do local ao territorial” sob uma perspectiva evolucionária, constituindo ponto de conexão nodal às temáticas seguintes, centradas na aprendizagem inovativa territorial.

### **Territórios Produtivos**

Territórios produtivos é uma tradução em síntese para redes socioterritoriais, políticas, produtivas, constitutivas de novos sujeitos e protagonistas, que propicia às localidades estarem conectadas por dentro e para fora. Extrapola claramente qualquer referência a isolamento ou a uma possível autossuficiência de um local, muitas vezes assim associado a uma questão de tamanho ou escala. Como é recorrente na fala dos estudiosos do desenvolvimento local, o território não é fotografável do helicóptero, nem sequer visível em fotos de satélite.

Segundo ele, nossas escolas epistemológicas simplesmente abstraíam esta questão, a começar pela teoria neoclássica da economia, que tratava o território como fator exógeno em seus modelos. E assim seguiu secularmente para os anos de pós-guerra, com a dimensão territorial do desenvolvimento sendo progressivamente posta de lado: (...) a crise do fordismo é também a crise das teorias predominantes sobre o desenvolvimento, as quais haviam eliminado a alusão ao território, substituindo-o pela lógica abstrata das categorias macroeconômicas e das economias de escala da produção (ALBUQUERQUE, 2001).

Sendo assim, esboça-se uma resposta a indagação eventual sobre “porque o território”?

À luz do painel traçado, acerca da convivência entre diferentes formas organizacionais e configurações produtivas no pós-fordismo, Albuquerque assinala que o mesmo possibilita a construção de novas modalidades de articulação territorial da vida produtiva. Ou seja, gestam-se condições para que o território deixe de ser, essencialmente, um pano de fundo. Passa a ser considerado um recurso específico e um

ator principal do desenvolvimento e não unicamente um mero espaço ou marco das atividades.

Nesse sentido, o desenvolvimento territorial representa sim uma busca; a busca continua pelo aprimoramento de processos endógenos em que estão presentes o meio ambiente e os atores sociais e sua mobilização no território, com seus consensos, convergências e conflitos. O desenvolvimento não é mais o resultado alcançado mediante a busca de equilíbrios de grandes agregados estatísticos macroeconômicos, mas a conjunção dos diferentes esforços e compromissos dos atores sociais em seus territórios e meio ambiente concretos.<sup>16</sup>

Albuquerque salienta ainda que o desenvolvimento é o resultado do compromisso de uma parte significativa da sociedade local e de mudanças básicas em suas atitudes e comportamentos, o que permite substituir a concepção tradicional de espaço (como simples cenário físico) pela de um contexto social de cooperação ativa (um território).

A cooperação..., praticada há tanto pelo capitalismo aparece, pois como condição intrínseca ao desenvolvimento local das forças produtivas, em especial aquelas presentes nos territórios mais fragilizados pelos processos de reestruturação produtiva e metamorfoses do mundo do trabalho.

Como sublinha Cunca (1998), as transformações em curso desterritorializam empresas e empregos, desestruturam antigos padrões de regulação contratual, fragmentam os lugares, dualizam e informalizam, precarizando as sociedades e os mercados de trabalho. Os próprios mercados gerados no contexto de informalização e precarização vão perdendo capacidade de absorção do enorme contingente de trabalhadores que passam a constituir os novos desfilados do século XXI, numa visão *a la* Robert Castel.

Diante desse mesmo contexto, todavia, Cunca destaca que novas formas de cooperação produtiva parecem emergir, permitindo um enfoque diferenciado da flexibilidade e uma reterritorialização de processos. Conforme descrito em Mello e Silveira (2005) o território, com seus recursos e arranjos socioinstitucionais, torna-se a base para a constituição do espaço produtivo e, como um efeito de reforço, faz com que a cooperação se converta em força produtiva, aproveitando a dinâmica das novas interações. O compartilhamento de saberes, a aprendizagem continuada, o uso

---

<sup>16</sup> Idem.

socializado de meios técnicos e informacionais, a produção de alianças estruturadas por redes de atores sociais, institucionais e governamentais: tais fatores são componentes fundamentais de um processo de mobilização produtiva do território (SILVEIRA e MELLO, 2005).

Trata-se de uma concepção do território-ator totalmente contraposta, por exemplo, à noção do local como, uma comunidade carente enquanto feudo sociopolítico receptor de ações em tese beneficiadoras. É evidente que os déficits crônicos de cidadania e riquezas são obstáculos reais, mas, argumentam estudiosos do desenvolvimento local no Brasil, será que não se pode explorar a crise da escala, a crise das profissões típicas do período tayloristafordista, como oportunidades para gerar alternativas de trabalho e renda? Podem os acúmulos técnicos e as vocações encontradas nos diferentes territórios transmutar-se para novos modelos ocupacionais, distintos das formas de precarização do trabalho com terceirização perversa? (SILVEIRA; ZAPATA e CUNCA, 2001)

São questões essenciais que transcendem o escopo de esforço do presente estudo, mas que apontam inequivocamente para um aspecto chave na análise em curso, também assinalado por Francisco Albuquerque: o principal fator estratégico é o conhecimento incorporado às atividades econômicas, este pode ser mais intensamente produzido e disseminado na arquitetura social e territorial capaz de combinar e fazer interagir os atores públicos e privados, e não no âmbito restrito das empresas ou mesmo das articulações interempresas (ALBUQUERQUE, 2001).

O conhecimento incorporado às atividades econômicas, em seu caráter eminentemente tácito, de aprendizado, apropriação e domínio coletivo do processo, proporcionando o fortalecimento da capacidade endógena inovativa de uma região é o ponto no qual se encontram a análise do desenvolvimento territorial com as noções da inovação como processo e da constituição de sistemas inovativos locais, objeto enfocado em seguinte às duas próximas seções que, como anunciamos, caracterizam as formas mais imediatistas assumidas pelo DL quando e seu (so)erguimento nos anos 1990.

### **2.3. Resistência à globalização e ao neoliberalismo: as novas iniciativas locais**

A análise de um período histórico é muito mais rica que a análise de um fato histórico, além de ser uma forma mais precisa de análise, ao propiciar a contextualização, uma vez que fatos raramente constituem atos isolados. O que não quer dizer, contudo que seja possível reconhecer todas as vinculações possíveis em uma análise desse tipo, mesmo quando consideramos um fato histórico como único, individual, isolado. Como deixa claro a existência de inúmeras perguntas as quais se encontram até hoje sem resposta. Ainda mais se, para além de fatos e períodos históricos, adicionam-se fenômenos, conjunturas, fatores estruturais, se atingindo provavelmente a níveis extremos de abstração e complexidade. No rol desses processos certamente se encontra aquele conhecido como globalização, de múltiplas causas, indefinidas consequências, nos interessando aqui, porém seus rebatimentos mais diretos sobre o desenvolvimento local.

Enquanto o binômio globalização e neoliberalismo se expandia pelos Estados da sociedade ocidental e, para dentro dos mesmos, através de seus sucessivos geográficos: unidades de federação, províncias, cidades, distritos – representando, na prática, a abertura de canais para o escoamento de produtos, serviços, tecnologias oriundas dos centros economicamente mais avançados, propagava-se ao mesmo tempo, em outra direção, um conjunto amplo e difuso de experiências implementadas sob lógica distinta da opção pelo “livre desenvolvimento das forças de mercado”. E a questão do território, o ajuste do foco para o local onde os atores residem, trabalham, transformam coletivamente a realidade do próprio território adquire relevância analítica, embora com a relevância acadêmico-científica ainda a se consolidar.

Dentre o conjunto amplo e difuso de concepções, metodologias e práticas situam-se aquelas voltados ao fortalecimento do território. E dentre essas se registra também uma variedade ampla de intencionalidades, sendo plenamente plausível que haja inúmeros processos relacionados a desenvolvimento local deslocados de qualquer componente de resistência, caminhando mais no sentido de “otimizar”, ou maximizar as oportunidades advindas da globalização-neoliberalismo. Compreendemos, porém, que há pelo menos duas dimensões analíticas principais que justificam a abordagem mais específica do componente de resistência.

A primeira refere-se a uma dimensão de fundo, que advém da importância e mesmo da necessidade em haver dinâmicas locais de resistência, considerando a premissa introduzida que associa desenvolvimento e desigualdade, uma vez levado a termo o efeito direto (e perverso) causado quando se associa o desenvolvimento à

globalização e ao neoliberalismo, onde são obtidas vantagens pela própria condição desigual.

A segunda dimensão, por sua vez, remete à nossa pergunta central, acerca de perspectivas relacionadas ao fortalecimento da capacidade endógena a partir da expressividade de um componente de resistência. Este é um ponto, todavia, delicado, na medida em que países, regiões e cidades possuem contextos históricos específicos que certamente incidem sobre a natureza, qualidade, durabilidade das ações desenvolvidas nos territórios. Há que se supor que uma região que tenha sido fortemente atacada, por uma série de conflitos armados tenha desenvolvido laços internos diferentes de regiões que não passaram pela mesma situação.

Ressalvando que tal abordagem de forma aprofundada, de tamanha complexidade, extrapola em absoluto o escopo da Tese, ela consiste, todavia em componente fundamental para a análise dos dois territórios enfocados nos capítulos quatro e cinco<sup>17</sup>. Territórios inseridos na cultura brasileira, cuja abordagem, porém no sentido de gerar recomendações a processos de desenvolvimento local, exige um olhar que contemple contribuições originadas em outras culturas e campos de observação onde o componente de resistência sobressaía.

Na abordagem de Zaoual (2006, p. 17)<sup>18</sup>, por exemplo, se propõe uma nova economia das iniciativas locais, partindo do fracasso atribuído aos modelos inspirados no liberalismo econômico e introduzindo uma proposta atualizada dos sítios simbólicos e de pertencimento, refletindo sobre o território, em uma abordagem que exige aproximar-se de definições não convencionais, como aquela que pressupõe a plasticidade conceitual, enquanto uma forma de se pensar “o diverso, o múltiplo, o movente... a complexidade dos fatos”, o que se justificaria pela necessidade presente em abordagens capazes de contemplar proliferações de formas de vida econômica fora do padrão.

A atualização referida à Teoria dos Sítios corresponde à mudança verificada uma vez que, antes, se voltava a uma consequência do suposto fracasso do desenvolvimento nos países do Sul – no mesmo diapasão recomendado pela Teoria do Desenvolvimento Transposto, relacionada de forma crítica pelo autor aos chamados modelos de economia e administração – conforme foram sendo aprofundadas hipóteses, princípios e conceitos,

---

<sup>17</sup> Tanto na CDD quanto na Bomba do Hemetério encontra-se resistência sob vários aspectos e em diferentes momentos.

<sup>18</sup> “Nova Economia das Iniciativas Locais - uma introdução ao pensamento pós-global”

a teoria dos sítios passou também a se integrar ao debate econômico e social concernente aos países do Norte.

Isso por conta do vácuo teórico suscitado quando do esgotamento do fordismo nos anos 1970, que teria levado a que países do Norte passassem a buscar novo modelo de regulação satisfatório. Em certa medida, aqueles países do Norte passavam a apresentar um “*apartheid territorial*”, semelhante ao que se verifica em inúmeros países pobres, e que possui como desdobramento na visão de Zaoual:

Nessas condições, o retraimento comunitário se torna uma das soluções para muitos grupos da população, na qual encontram “certezas”. [...] É o que explica, dentre outras razões, o desenvolvimento dos movimentos étnicos e religiosos. [...] o homem precisa crer, pertencer a algo e ser integrado em uma sociedade. Quanto essa não lhe oferece mais tais lugares simbólicos, ele tende a procurá-los em outros lugares. Esse imperativo existencial não é entendido pelo mercado. [...] que] não leva em consideração as múltiplas dimensões da existência humana: identidade, civismo, cidadania, ajuda mútua solidariedade, qualidade de vida etc. Todos esses aspectos da vida cotidiana nos introduzem no universo do paradigma dos sítios simbólicos de pertencimento[...] (ZAOUAL, 2006, p. 16-17).

Em outra noção não convencional, ele reputa a figura construída do *homo situs*, o “homem da situação, compositor virtuoso, acrobata do imaginário”, onde tal virtuosidade consiste em ser um homem habilidoso na combinação, motivações e dimensões. Ele seria imperceptível nas ciências ocidentais; representando – de acordo com o próprio o autor – a possibilidade para o “fim da cultura e das ciências de controle próprias ao mundo ocidental” (*op. cit.*, p. 17).

Constituindo-se pois em homem concreto em sua universalidade e diversidade, o *homo situs* redefiniria o Homem do século XXI, contrapondo-se ao *homo oeconomicus*, termo concebido e consagrado pela escola dos economistas neoclássicos, descrito em Zaoual (2006) como aquele que busca apenas seu interesse, sendo, assim, perigoso para si próprio e seu semelhante, sendo sua economia e sociedade insustentáveis.

Construído primeiramente a partir da confiança e participação ativa dos *homo situs* o Sítio pode ser caracterizado como o espaço simbólico e cognitivo, que magnetiza os comportamentos e “marca os códigos, normas, convenções e instituições locais, e finalmente, o meio local circundante.” Enquanto estrutura imaginária da coordenação econômica e social de forma associada (diferente do mercado), o Sítio seria portador de pluralidade de modos de coordenação (dádiva, solidariedade, reciprocidade, cooperação,

socialização, aprendizagem recíproca), e toda governança deveria, por suposto, se abrir e adotar suas singularidades (cultura, valores, instituições).

Ao invés de assumir maior radicalidade ou alternatividade em sua proposta, para Zaoual vigora o pragmatismo da lógica dos sítios, não obstante possuidores segundo o próprio de uma “coloração antropofilosófica”. Seria mais pragmática comparativamente à teoria pura do mercado e do capital, pois aceitaria segundo o autor aquilo que é considerado impureza na ciência econômica; quer seja um realismo econômico de face humana.

Vale destacar, deste modo, que a noção se coaduna com os sítios exercendo o papel de processo complementar ao capital e ao mercado, preenchendo na prática a incompletude do mercado, gerador de incerteza. O que sobressai de modo peculiar, neste contexto, é o tratamento dado a território, situando o Homem, antes de tudo, como um “animal territorial”. O que se evidencia tanto pela importância do sentido que os agentes de uma situação dão ao seu mundo, quanto Zaoual assinala como fato inconteste a observação, no âmbito da informalidade, de agrupamentos, redes de pertencimento, que asseguram coesão e certeza nas transações.<sup>19</sup>

O tratamento conferido ao tema da incerteza enfatiza que a produção de certezas e coesão está assegurada, por seu turno, pelas convenções e pelos territórios de pertencimentos, o que agregaria outras figuras de representação simbólica, como o *homo habitus*, dentre outros fatores que teriam a qualidade principal de garantir que diversidade dos modos de coordenação e o sítio em seu conjunto desempenhem, pois esse papel de redutor de incerteza.

Assim, a obra enfocada está localizada no que o próprio Zaoual identifica como vácuo teórico, onde adquirem visibilidade práticas alternativas ao sistema econômico e discursos críticos da globalização econômica embora reconhecidamente padecendo de ‘problemas semânticos’ e ‘insuficiências teóricas das práticas’, limitação a qual o paradigma dos sítios tentaria ultrapassar ao propor nova terminologia que privilegie: o caráter rebelde, presente nos fatos, das práticas econômicas e empreendedores com relação ao modelo padrão da economia de mercado; a necessidade de outra teoria do empreendedor, como agente social situado, restituindo pluralidade de motivações e de objetivos ausentes nas teorias tradicionais.

Em sua trajetória analítica, de caráter, portanto e em tese, não convencional, a

---

<sup>19</sup> Idem.

Teoria dos Sítios por certo se depara com inúmeros desafios, de ordem também variada, como em toda construção que possui caráter, diríamos, contra hegemônico<sup>20</sup>, sendo assim bem mais que “alternativo” – que muitas vezes é expressão um tanto o quanto vaga. No entanto, nos deparamos com um desafio específico que acaba por cumprir também a função de recondução analítica na construção teórica traçada anteriormente.

Um desafio que, vale destacar, não se condiz exclusivo à Teoria dos Sítios, consiste na possibilidade recorrente e paradoxal de que seja identificado ou percebido um certo grau de “localismo” no objetivo e ação. A referida não exclusividade remete ao desafio de mesma natureza registrado na transição para o que chamamos a Etapa III do desenvolvimento comunitário no Brasil, quando a dimensão supostamente mais ampla do desenvolvimento local pareceu que poderia abarcar conceitualmente a dimensão do desenvolvimento comunitário, sem que entretanto isso tenha se verificado, pelo menos de forma veemente, analiticamente falando.

A concepção do “animal territorial”, agregada à noção de que quanto mais o Sítio encontrar seu motor na identidade compartilhada pelo grupo, maior a eficácia da teoria aplicada à organização, configurariam assim o que Zaoual (2006) denomina “enigma da proximidade”, com a fixação não se reduzindo a uma simples dimensão espacial; e sendo necessária a “construção simbólica e social que pressupõe o conjunto das características do sítio”. Possuindo essa nítida interface com a noção de Economias de proximidade (PECQUEUR e ZIMMERMAN, 2004), vamos primeiro retomar o antes colocado acerca de concordarmos com Castells no tocante ao avançar no Desenvolvimento Comunitário – identificado já com a quarta etapa, na leitura que propomos com foco no Brasil, e intimamente relacionada ao exame que fazemos das trajetórias da Bomba do Hemetério e da Cidade de Deus – estar associado à capacidade relativa à identidade territorial evoluir para a identidade de projeto.

Evolução que parte da compreensão básica da diferença significativa entre Território, enquanto fonte primária de autorreconhecimento e organização autônoma; e Identidade, segundo Castells (2000), enquanto a fonte de significação e experiência de um povo; abarcando no entorno noções como a Identidade comunitária, “construída na medida em que as pessoas participam de processos de mobilização social e se envolvem em organizações comunitárias” (SILVA e ARNS, 2002); e em especial, a Identidade de

---

<sup>20</sup> A seção seguinte deste capítulo aborda noções afeitas à uma visão mais afinada ao que seria hegemônico no desenvolvimento local, uma vez que a lógica do mercado rege ainda a sociedade econômica, principalmente nos países mais ricos.

resistência e a Identidade de projeto.

Identidade de resistência tem por origem a situação em que atores sociais se encontram em condição subalterna, oprimida, estigmatizados, passando pois a construir “trincheiras de resistência e sobrevivência”. O reconhecimento da identidade de resistência representa, deste modo, praticamente um pressuposto para a formação de comunas, ou comunidades. Seu limite consistiria, contudo em não necessariamente se configurar em potência transformadora da estrutura social, nem interferir para uma possível redefinição de posição entre o conjunto de atores sociais, em uma sociedade extremamente desigual. Nos basta neste momento atentar, porém que trata-se do tipo mais importante de construção de identidade para Castells, uma vez que suscita formas de resistência coletiva diante de uma opressão estruturada historicamente.

Identidade de projeto pressupõe que atores sociais cheguem à construção de uma nova identidade, fazendo-se valer de recursos materiais e imateriais ao seu alcance, e que atuem no sentido da possibilidade de redefinição de sua posição na sociedade, além do objetivo maior de transformação social. A Identidade de projeto seria capaz de produzir, portanto, sujeitos, atores sociais coletivos, ultrapassando a natureza defensiva ligada à Identidade de resistência (CASTELLS, 2000).

No intuito de manter sempre próxima a linha analítica seguida na Pesquisa, assim como o foco, ao invés de projetarmos e aprofundarmos temáticas múltiplas relativas às questões identitárias mencionadas, merece registro que a passagem de uma identidade de resistência para uma identidade de projeto pode corresponder a objetivo intrínseco futuro de atores que se lancem a um projeto ou programa, tal como já pode ser observada em iniciativas no Brasil em apoio ao desenvolvimento local, como a situada na experiência da Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia (Apaeb).

É o que se depreende do exame de estudo elaborado pela Apaeb, em parceria com entidades oficiais francesas (MACHADO, 2007), cujo enfoque remete justamente à discussão dessa passagem de uma identidade de resistência para uma identidade de projeto, com base na experiência desenvolvida a partir do município de Valente, e repercutindo na região econômica do sisal, em uma área considerada bastante inóspita, no nordeste do Estado da Bahia, marcada pela intensa escassez de água, dentre outros problemas, de natureza fundiária, política, sociais e ambientais.

Machado (2007) alerta para o que talvez seja preponderante na grande maioria das situações: “o fato de uma comunidade ser construída em torno de uma identidade de

resistência não significa que resultará em uma identidade de projeto” (p. 8). De acordo com a suposta lógica de mudança de identidade em foco, isso significaria manter inalterada a condição de comunidade defensiva. Outro aspecto, porém por ele assinalado aponta em direção a algo que se mostra bem mais grave: a comunidade “pode tornar-se um grupo de interesse e aderir à lógica da barganha generalizada, predominante na sociedade em rede” (idem). O tom crítico, englobando a própria noção chave introduzida por Castells projeta algo interessante.

A experiência da Apaeb está ricamente descrita e registrada<sup>21</sup>, não se encontrando no escopo da Tese seu enfoque específico. Em sua origem, todavia há um ponto de confluência importante, na medida em que na origem da Apaeb está o Movimento de Organização Comunitária (MOC), criado em 1967, com sede em Feira de Santana, por iniciativa direta de órgão (Caritas Brasileira) criado em 1956 pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), possuindo, portanto origem histórica muito próxima àquela situada na trajetória inicial do desenvolvimento comunitário no Brasil.

O surgimento do MOC e mais tarde da Apaeb se originam já em outro contexto, quando as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) dariam sequência, de certa forma, ao que fora desenvolvido pelo Movimento de Educação de Base (MEB), voltando-se porém ao atendimento das questões mais cotidianas dos agricultores familiares, não se limitando às de cunho religioso, apoiando a organização sindical e as associações comunitárias, mas tendo quaisquer possibilidades de ação transformadora em larga escala cerceadas pela conjuntura política, de repressão progressiva.

Quando o cerco político do regime militar se fecha de fato, se ampliando da cidade para o campo, Organizações como o MOC seguem com uma atuação importante durante os anos 1970, tendo, porém forçosamente de se concentrar à promoção de “ações sociais de caráter organizacional na promoção do desenvolvimento comunitário e combate à exclusão social” (MACHADO, 2007).

O que merece ressalvas, neste caso específico, é que talvez a manutenção e provavelmente melhoria ao menos em aspectos operacionais, mas por que não também metodológicos, das ações no bojo do desenvolvimento comunitário ao longo do que identificamos como etapa II do desenvolvimento comunitário no Brasil possam ter sido decisivas, gerando as condições que fizeram na etapa III do referido percurso ser essa

---

<sup>21</sup> Cf. NASCIMENTO, 2003; e ARAÚJO 2004.

experiência considerada exitosa, já sob de a ótica do desenvolvimento local, e sugerindo que continue a ser acompanhada de perto, inclusive em face aos objetivos da presente pesquisa.

Objetivos que nos levaram, em meio a conhecer a contribuição de Pecqueur e Zimmerman (2004) associada à noção de Economias de proximidade, a conhecer também a abordagem singular sobre território feita por Pecqueur (2005), a qual ensejou seu tratamento contextualizado nesta seção, sobre o desenvolvimento local enquanto processo, em especial, de resistência.

Pecqueur (2005) destaca duas concepções de Território: território dado e território construído, que podem ser sumariamente assim descritas: o território dado seria aquele sem valor acrescentado, ou mesmo com fatores de constrangimento e de limitações e, de outro lado, porção de espaço que é objeto da observação. Postula-se o território como pré-existente e analisa-se o que aí acontece. Seria o território *a priori*; sem que se procure analisar sua gênese e as condições de sua constituição; que seriam apenas um suporte. Geralmente é um território institucional: região, distrito, província etc.

O território construído seria produto de um processo de melhoria, fruto do jogo dos atores. Constituiria resultado de um processo de construção pelos atores. Sob esta concepção, o território não é postulado; é constatado *a posteriori*. E assumindo um grau expressivo de subjetividade, pode se considerar que território construído não existe em todo lugar; podemos encontrar espaços dominados pelas leis exógenas da localização e que não são territórios. Ou, como se popularizou afirmar, o território não é visto do helicóptero, nem limitado pelas fronteiras de um mapa.

Evidentemente, a delimitação precisa entre ambos os conceitos possui fins analíticos, com muito difícil vigência na prática, onde muitas vezes são apenas confundidos, outras aproveitada tal imprecisão para atender finalidades particulares, e há que se reconhecer, ainda, que não se pode excluir um em favor do outro. Afinal, para o próprio planejamento local e mesmo para viabilizar as condições de participação social no mesmo (abordados no capítulo seguinte) faz-se necessário um grau mínimo de institucionalização territorial. De todo modo, na abordagem de Pecqueur (2005), o que sobressai consistiria na necessidade de entender que o território é, ao mesmo tempo, um “envolvente” (*contenant*, o que contém) e o resultado de um processo de elaboração de um conteúdo.

Por desenvolvimento territorial, poderia se compreender a todo processo de

mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território.

Seu contexto de resistência remete, por sua vez, a tratar-se de uma estratégia de adaptação, sendo, portanto processo reativo em relação à globalização. Em outros termos, estratégia que visaria permitir aos atores dos territórios reorganizarem a economia local face ao crescimento das concorrências na escala mundial (PECQUEUR, 2005).

No tocante ao que seriam estratégias de desenvolvimento dos territórios o autor argumenta que o grande desafio remeteria a identificar e valorizar o potencial de um território. É a tarefa de transformar recursos em ativos, através de um processo de mobilização e arranjos dos atores, normalmente em torno de um problema supostamente inédito. Segue o autor, assinalando que a própria formulação do problema e a procura da sua solução são marcadas por ensaios e iterações sucessivas, entre erros e sucessos, permitindo fazer emergir e mobilizar novas capacidades, revelar “recursos escondidos”<sup>22</sup>.

Fazendo a ressalva de que formas de desenvolvimento territorial são diversas e específicas às situações, mas exigem uma ação pública adequada, ele sublinha que o desenvolvimento territorial não pode ser objeto imposto, sendo mais de construção de atores – concebida como uma dinâmica e, portanto, inserida no tempo – mesmo e desejosamente que políticas públicas adequadas venham a estimular e mobilizar estes atores. O autor trabalha também sob a noção cunhada de recurso territorial, abrangendo: geografia, cultura, análise de patrimônio, valorização de recursos, cesta de bens.

A partir do enfoque nos polos de competitividade e nos sistemas locais de produção e, de forma geral, nas condições de emergência do desenvolvimento territorial, as bases se fundem com noções originalmente introduzidas no tratamento da economia de proximidade (Pecqueur e Zimmerman, 2004), reacendendo o risco de se recair ou não em novas discussões e perspectivas que remeteriam a um falso dilema entre maior ou menor localismo da intervenção, como se equivocadamente o desenvolvimento local fosse uma questão de escala, o que não corresponde à forma como Pecqueur (2005) interpreta o que seria o desafio do desenvolvimento local, qual seja,

---

<sup>22</sup> Idem.

O desafio do evidenciar uma dinâmica que valorize a eficácia das relações não exclusivamente mercantis entre os homens para valorizar as riquezas das quais dispõem (...). Nesta volta ao território, o desenvolvimento local indicaria concretamente que iniciamos um novo ciclo longo de industrialização (...). Vistos como uma dinâmica de adaptação às perspectivas da economia mundial, o local e o mundial são as duas faces de um mesmo movimento de ajuste (PECQUEUR, 2005, p. 12).

O desafio das estratégias de desenvolvimento dos territórios passaria essencialmente, portanto, por se apropriar dessas condições e buscar o que constituiria o potencial identificável de um território. Pecqueur (2005) ressalta que tais condições não poderiam ser definidas no abstrato, e que dependem do contexto no qual se inscreve o processo heurístico de onde nascem os recursos específicos. Parece clara, desta forma, a percepção pelo autor da característica de resistência como plenamente ligada a um conteúdo de crítica ao capitalismo.

“[...] as soluções liberais, situadas apenas no quadro macroeconômico, não parecem suficientes para produzir soluções inovadoras, que respondam às necessidades do desenvolvimento. Stiglitz (2002) mostrou claramente a obstinação das grandes organizações internacionais (FMI e BIRD) a não enxergar a pertinência da escala local como lugar efetivo de elaboração dos processos de desenvolvimento. O discurso sobre sua dimensão exclusivamente macroeconômica continua dominando as reflexões tanto da academia quanto das agências internacionais.” (PECQUEUR, 2005, p. 11)

Em contraponto, salienta-se que o desenvolvimento territorial emerge como uma questão a aprofundar não apenas para as economias industrializadas, mas também para as economias dos países em via de desenvolvimento, frente às evoluções recentes da economia internacional. Realça o fato que o desenvolvimento (em sentido mais institucional, abordado no próximo capítulo), que “Estados da África de língua francesa começaram a caminhar, grosso modo, em direção a uma descentralização administrativa e política, o que não deixa de indicar um interesse novo para a problemática local”.

Ainda sob a perspectiva de resistência, Pecqueur (2005, p. 11; 17) destaca que, quando da crise dos anos 1970, na França, apareceram iniciativas em reação aos danos causados por retração econômica, em particular o deslocamento das atividades econômicas e o êxodo rural, que partiram dos territórios locais (“Pays”), manifestando a existência e o dinamismo de espaços criados pelos atores.

Enfatiza, por fim, que naquele mesmo período, os economistas italianos

redescobriram formas territorializadas de produção – os distritos industriais – mobilizando relações de coordenação entre atores, contando também com fenômenos que não se dão apenas no campo do mercado, como é o caso da reciprocidade, resgatando sob esse aspecto as relações de “dádiva” e “contra dádiva”, evidenciadas pelos antropólogos discípulos de Mauss, em particular nas sociedades africanas, cujo papel vem sendo crescentemente valorizado, inclusive em sociedades marcadamente industriais (PECQUEUR, 2005, p. 11).

Em suma, conclui-se a abordagem sobre a obra do autor com a retomada de recorrente indagação, se seria Territorial ou Local, qual a melhor definição, onde segundo ele, seria atualmente preferível falar de desenvolvimento territorial, uma vez que esse desenvolvimento não deve ser resumido à dimensão do pequeno, como designamos antes, em oposição à noção que reflita qualquer caráter “localista”. Não nos prendemos a essa definição em si, mas tornamos a situar sua compreensão do desenvolvimento territorial enquanto processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território, como bastante relevante para a análise em curso, com destaque para o autor não se furtar a atribuir significado singular ao que deveria efetivamente, talvez, receber maior incidência de pesquisa e investimentos; que é a questão da mobilização produtiva do território.

Há que levar-se em conta o aspecto econômico sim, sem permitir que ele prepondere nas relações estabelecidas entre os atores locais, mas sem desconsiderar que os efeitos inicialmente pretendidos para iniciativas em apoio ao desenvolvimento local podem acabar por reverter em situação pior que a inicial, levando à frustração dos atores envolvidos, em face à centralidade com que os aspectos econômicos incidem na vida das pessoas. “Quer queira, quer não”, como diria Caymmi.

Neste sentido, advoga Pecqueur (2005, p. 12) que “o sistema territorial de atores pode, portanto, adotar formas muito diversas (distritos industriais, *cluster*, ou qualquer outro modo de organização produtiva)”, desde que resguarde enquanto característica principal sua capacidade de se instalar em um processo inscrito na história longa, de construção pelos atores, e não, apenas, uma forma de aperfeiçoar dotações em fatores supostamente pré-existentes (PECQUEUR, 2005).

Trata-se, pois de uma abordagem em que se procura situar a dinâmica do desenvolvimento territorial como aquela que visa revelar recursos inéditos, o que constituiria desta forma, uma inovação. Aspecto que evidencia, sob certa forma

paradoxalmente, que a mesma análise que se contrapõe à dinâmica capitalista e à globalização percebe nela mesmo espaços para fazer palpitar o território construído, espaço de inteligência coletiva, ocupado idealmente pelas forças produtivas dos territórios, em busca daquele objetivo fim enfatizado logo no começo da Tese: a busca pela melhoria da qualidade de vida das pessoas, o que passa pela melhoria das condições de desenvolvimento produtivo dos territórios onde vivem e trabalham essas pessoas.

Um campo vasto, com “caminhos e esquemas, descaminhos e problemas” (LOPES, 2002), onde só não se pode cometer o equívoco primário de não se conhecer propostas. Em especial, na direção apontada por essa última reflexão de Pecqueur; caminho que passa pela ênfase ao inédito, pela prioridade à inovação, pelo empreendedorismo.

#### **2.4. Desenvolvimento local e o fomento ao empreendedorismo e à inovação**

A outra face da moeda, quando se analisam os rebatimentos mais diretos da globalização sobre o desenvolvimento local, aponta, em um primeiro momento, para a direção contrária à abordagem anterior, sem necessariamente desconsiderar o contexto histórico que a analisa de forma crítica, mas priorizando perceber a globalização como potencializadora de variadas formas de fomento ao desenvolvimento local. Isso, levando em conta como fator essencial reconhecer a multiplicidade de influências, intencionalidades e natureza das ações que partem dessa perspectiva.

Como foi enunciado ao início da seção anterior, a análise de um período histórico possui diversos componentes, mesclando aqueles de caráter subjetivo e objetivo que dificultam a proposição de respostas imediatistas a processos em curso ou mesmo recentes. O colapso do socialismo real foi bom ou ruim? O cenário indefinido no capitalismo do pós-fordismo foi bom ou ruim? O inviável a longo prazo Estado de Bem Estar Social foi bom ou ruim? O renascimento econômico liberal, depois sufragado pelo paradigma do desenvolvimento sustentável foi bom ou ruim? Independente das respostas, aponta-se inequivocamente para um mesmo período histórico.

São questões que se colocaram nas últimas duas décadas do século XX, uma espécie de epicentro temporal, portanto de onde abalaram-se estruturas que antes

pareciam sólidas, em termos de caminhos para a prosperidade. Abalaria desde as nações mais ricas até a emergência dos chamados BRICS, suscitando a possibilidade de uma nova hegemonia econômica mundial, sinocêntrica, assim como a (re)descoberta da economia das favelas, seja na África do Sul ou no Brasil (para ficar no campo dos países do grupo batizado como BRICS, sendo os demais a Rússia e a Índia). Tudo isso, com efeito, levando a uma rediscussão dos rumos do desenvolvimento, com temáticas, abordagens, metodologias consistentes, ao mesmo tempo em que, despertado aquele epicentro, muito tem se colocado nas fissuras e rachaduras envolvendo jargões, soluções fáceis e, em especial, muitas novas denominações para antigas práticas, que passaram a ser veiculadas sob os auspícios de novos tempos, globais, interconectados, com mercados livres.

No entanto, há que se ressaltar benefícios derivados de novas conexões, não necessariamente digitais mas também facilitadas pelos avanços da telemática no mesmo período destacado, e há que se levar se em conta a maior presença territorial, potencialmente proporcionada, pela atuação em redes, articulações, novas institucionalidades e formas democráticas de mobilização produtiva do território.

Quando essas trazem junto à questão central acerca da continuidade das ações, do protagonismo local, da maior autonomia de sujeitos coletivos adentram na necessidade de fortalecimento do que podemos sintetizar como empreendedorismo e inovação, binômio que, embora venha sendo superdimensionado – entoando-se a cultura empreendedora e a corrida inovacionista como mantras, quando parecem condições necessárias, porém longe de serem suficientes – possui inequívoca relevância no estudo do desenvolvimento local, devendo ser enfocadas contribuições que possam ser efetivas, tanto no plano teórico que discute inovação e empreendedorismo, quanto no campo das práticas implementadas sob essa perspectiva tendo por foco de ação o território.

Sobre esta última, sinais de mudança propiciada pela adoção de um enfoque territorial têm influenciado, por exemplo, áreas como o design, sob a abordagem de Krucken (2009), que afirma inicialmente seu interesse “pelas transformações ocorridas a partir das últimas décadas do século passado, as quais foram determinantes para a consolidação do fenômeno de globalização e trouxeram também grande impacto para a atividade de design”. De acordo então com mudanças supostamente concomitantes à “formação de uma sociedade pós-industrial e pós-moderna, reconhecida como a era do conhecimento e da informação” tornou-se possível a “desvinculação de conceitos

previsíveis e lineares existentes na atividade de design, cujo modelo até então seguia regido somente pela lógica moderna”, e segue a autora assinalando outras mudanças de ordem macro, citando estudiosos como Branzi, Bauman e Manzini (KRUCKEN, 2009).

Esses autores, se detendo ao estudo de novos cenários, referem-se à liquefação do mundo sólido precedente (era moderna) e à origem de uma segunda modernidade frágil e difusa, de contornos ainda mutantes e imprevisíveis. Para eles, segundo Krucken (2009), é como se vários contêineres antes rígidos e protegidos se rompessem e seus conteúdos se misturassem, dando origem a conhecimentos até então pouco considerados e sistematizados pela comunidade de referência – o que promoveu, em consequência, novas possibilidades e outros desafios em campos de conhecimentos distintos, nesses incluído o design.

Desse modo, pelo que então se prefigura no mundo globalizado o que se esperaria dos designers atuais corresponde muito mais que a simples habilidades, caracterizadas pela interrelação satisfatória recorrente de empresa, mercado, produto, consumo e cultura. O foco na atividade de design teria se ampliado de maneira a aproximá-la de contornos e de fronteiras anteriormente tidas como longínquas, valendo destacar, em adendo, a veloz desmaterialização dos objetos industriais devida à engenharia de materiais, ao surgimento do produto-serviço, ao advento da informática e à necessidade da gestão da cadeia de valor no processo produtivo (KRUCKEN, 2009).

Neste aspecto, aliás, se encontra a principal contribuição de Krucken com respeito ao enfoque sobre território, quando propõe uma reflexão ampla e aprofundada sobre “design” e “cadeia de valor”, ao buscar a valorização de produtos baseados na promoção de recursos locais. Dessa forma, propõe-se juntar parte daqueles conteúdos dispersos pela abertura dos contêineres, ocorrida na passagem da era industrial para a nova era pós-industrial, trazendo a análise da cadeia de valor como instrumento possível de atuação do designer na era contemporânea.

Sua suposição consiste em propiciar a “interferência possível” do design em todas as fases do processo produtivo, e não somente na fase final, por meio da inserção dos atributos plásticos e estéticos, contribuindo para aumentar o valor agregado do produto ao longo da cadeia produtiva, onde vários atributos antes tidos como secundários, como, por exemplo, o “valor de estima”, os “fatores emotivos, estéticos e psicológicos”, a “qualidade percebida”, a “certificação de origem” e o “conceito de *terroir*” (como reconhecimento da comunidade e do território onde se produz), passem a

ser considerados determinantes e diferenciais competitivos, alçados à condição de atributos primários.

Os atributos tecnicistas antes predominantes seriam, para Krucken, lógicas pretensiosamente determinantes e lineares, portadoras de soluções preestabelecidas que definiam o produto e a produção na era moderna, ao mesmo tempo em que buscavam suprir, de maneira uniforme, à grande massa consumidora humana. Mas a consequência do alargamento produtivo industrial, ocorrido a partir do final do século XX, acarretou na produção de bens de consumo esteticamente assemelhados, compostos de signos imprevisíveis e repletos de conteúdos frágeis, contrários aos princípios e aos fundamentos do design (KRUCKEN, 2009).

Tal saturação teria levado a que, no início do terceiro milênio, ocorresse o aumento da demanda por produtos autóctones e a valorização da arte e engenho regionais, com o referencial histórico local materializado em forma de artefato. Afirma Krucken que se verifica também o ressurgimento do artesanato como meio de produção possível e de poética própria, em uma dinâmica que ela percebe complementar e que, ao mesmo tempo, se contrapõe à relação local-global instituída pelo processo de globalização.

Sustenta a tese a autora que essas novas características tenderão a proporcionar ao mercado, massificado técnica e esteticamente, novos ordenamentos tipológicos para os produtos industriais e de igual forma novos conceitos, ritos e linguagens, sem esquecer novas possibilidades de uso e consumo. Isso exige de produtores e designers do século XXI, por seu turno, uma nova postura na concepção dos artefatos e dos produtos-serviço, fazendo com que se amplie o foco da atividade do projeto para a cultura projectual; da tecnologia para a cultura tecnológica; e da produção para a cultura produtiva. Essa condição teria se tornado imprescindível, em função de um mundo repleto de mercadorias e de um ambiente saturado de descartes em limites não mais aceitáveis.

E uma vez aceito que “a visão do design tradicional, orientado principalmente para o desenvolvimento de produtos físicos, se amplia para o design aplicado ao sistema de produção e ao sistema de consumo, que incluem produtos, serviços e comunicação de forma conjunta”, em que medida as noções de empreendedorismo e inovação se aplicariam ao contexto abordado?

Segundo a autora, com base na capacidade detida pelos designers de integrar redes possíveis e de promover conexões distintas, isto é, de relacionar todos os aspectos

materiais e imateriais, o serviço, a distribuição e a logística, a imagem e a comunicação com o mercado, o que habilita esse profissional a reconhecer e conectar valores e a convertê-los em atributos mensuráveis, em forma de inovações.

Tratar-se-ia então de “promover a ‘visibilidade’, assim como o desenvolvimento de condições para que o potencial dos recursos locais seja convertido em benefício real e durável para as comunidades”, onde em substituição a qualquer noção próxima à resistência, sublinha-se que a mudança sugerida reflete “uma necessidade que vem se acentuando com a globalização e representa um grande desafio para economias emergentes.” (KRUCKEN, 2009)

Da contribuição desta autora pode se transladar e inferir modificações sucessivas na forma de abordagem em várias áreas, provocadas pela globalização e processos subjacentes à mesma, sugerindo um novo olhar sobre o território, ou sobre os recursos locais, que variam no detalhamento, que é próprio a cada área específica, mas possuem uma base referencial em comum na abordagem da Hélice Tripla, com rebatimento direto aos conceitos de inovação e empreendedorismo.

Em linhas gerais, entende-se que na busca pela inovação, as empresas que investem em P&D contam com Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs), os quais desempenham o papel de gerir o conhecimento científico e tecnológico produzido nas Instituições de Ciência e Tecnologia. Conforme Leydesdorff e Etkowitz (1998) estas instituições devem, por sua vez, criar mecanismos para a interação com o setor produtivo privado. Um núcleo supostamente deve se organizar objetivando criar procedimentos e estratégias internas para sua adaptação às demandas da iniciativa privada que devem ser atendidas de forma ágil, dinâmica e flexível.

Essa estratégia foi teorizada como Hélice Tripla que articula o Estado, os centros de tecnologia – composto, particularmente, de universidades tidas como empreendedoras – e as empresas (LEYDESDORFF e ETKOWITZ, 1998). As três hélices articuladas fariam convergir ações à geração de cultura empreendedora e inovação, aumentando a competitividade empresarial, das regiões e do país, criando um circuito virtuoso de estímulo a novas pesquisas, autonomia tecnológica. O modelo se concentra na sobreposição de rede de comunicações e nas expectativas de remodelagem dos arranjos institucionais entre universidades, indústrias e agências governamentais (ETZKOWITZ e LEYDESDORFF, 2000). Assim, ter-se-ia a chave para melhorar as condições para inovação em uma sociedade então baseada no conhecimento.

A Tripla Hélice pode ser considerada uma evolução do "Triângulo de Sábado" de

Sábato e Botana, que a idealizaram considerando o momento histórico vivenciado em 1968 na América Latina e na Argentina, em particular, como modelagem de infraestrutura científica e tecnológica articulada com o setor produtivo e com o governo visando competitividade internacional.

A modelagem da *Triple Helix*, em tese, evoca uma nova configuração institucional emergente nos sistemas de inovação, fazendo com que a universidade ou centros de pesquisa, reconhecidos como produtores e disseminadores do conhecimento, adquiram centralidade na geração de inovação industrial. Por suposto, os agentes envolvidos passam a conformar alianças novas, para além dos modelos de relacionamento institucional até então convencionais.

Neste contexto, Borges (2006) argumenta que as hélices se comportam de modo que a indústria representaria o *locus* em que as outras duas hélices atuariam. O governo seria então o recurso que oportunizaria as relações contratuais para interações estáveis, enquanto a universidade atuaria principalmente na criação de novos conhecimentos e tecnologias.

A interação das hélices seria entendida como a fonte da origem de movimentos como os de incubadoras, centros de investigação interdisciplinar e capital de risco etc. (ETZKOWITZ e ZHOU, 2006), ao passo que uma região inovadora seria aquela em que há capacidade de se articular via paradigmas tecnológicos e, periodicamente haveria renovação tecnológica e organizacional a partir de uma base acadêmica (ETZKOWITZ e KLOFSTEN, 2005).

Assim, esta breve inferência teve por objetivos básicos: situar como tal estratégia vem ganhando peso crescente em diversas agendas, chegando a modificar estruturas, alianças e legislações nacionais, dependendo do grau de adesão de países, sendo os casos mais expressivos os Estados Unidos e a Suécia, ao passo que o Brasil aparece na parte de baixo do *ranking* (GEM, 2013)<sup>23</sup> fator atribuído a uma suposta cultura histórica de baixo fluxo de troca de conhecimento entre universidades e meio empresarial; e introduzir o tratamento da questão da inovação, rota segundo a qual segue nossa análise, retomando adiante o foco sobre o território.

---

<sup>23</sup> O *Global Entrepreneur Monitor* (GEM) agrupa os países por categorias de grupos impulsionados por quatro fatores: os dominados por agricultura de subsistência e negócios extrativistas; os com eficiência (Brasil se encontra em quinto lugar); o caracterizado pela industrialização e ganhos de econômica de escala; e os identificados pela inovação (intensivos em conhecimento). O Brasil é tido como um país com baixo apoio de regulamentação governamental ao empreendedorismo (*op. cit.*, p. 48), baixa orientação à internacionalização (*idem*, p. 40) de suas empresas nascentes que normalmente são de serviços, setor com baixo índice de inovação.

Cabe antes uma abordagem geral acerca da figura do empreendedor, sobre a qual pairam concepções históricas distintas, cada qual implicando em diferentes desdobramentos e abordagens empíricas, privilegiando-se aqui a interpretação de Vale, Wilkinson e Amâncio (2008), segundo a qual, dentre várias, duas concepções merecem especial destaque: a do empreendedor como articulador de redes; e a do empreendedor que se configura como agente de inovação.

Tendo em vista uma suposta melhor compreensão do fenômeno do empreendedorismo, e sua influência na sociedade pós-industrial, resulta da associação entre as duas concepções uma abordagem que pode aparentar algum grau de antagonismo, na medida em que sugere um empreendedor de estilo schumpeteriano, agente de inovação, ator autossuficiente e atomizado, um criador de redes, sendo essas submetidas a diferentes graus de inovação.

Na busca por elucidar possibilidades, os autores fazem referência aos neoschumpeterianos, compreendendo que o “vertiginoso processo de mudança que caracteriza o mundo atual ensejou o renascimento e a ampliação das proposições deste autor (...) [Schumpeter], (...) agora inseridas no cerne das preocupações dos neoschumpeterianos, conhecidos por sua ênfase no papel das instituições e no esforço para melhor compreender o fenômeno da evolução socioeconômica” (*grifo nosso*), e advogam ser benéfica a imbricação das duas concepções mencionadas acima, ao constatarem a limitação relativa em apenas se focar no empreendedor como um coordenador e aglutinador de recursos, exagerando em certa medida na remissão aos clássicos, o que acaba atuando bem, entretanto, no sentido de refutar com base histórica o mito da cooperação como atributo não capitalista:

A literatura clássica sobre empreendedorismo registra a compreensão do papel do empreendedor como agente capaz de cooperar com outros agentes. Adam Smith, no século XVII, salientava que uma das características inerentes ao capitalismo era a capacidade de levar ao máximo, por um lado, a busca do auto-interesse e, por outro, a necessidade de cooperação. Hirschman (1958), nas reflexões sobre capitalismo e desenvolvimento econômico, salienta a necessidade de calibrar a imagem corrente dominante do empreendedor enquanto um individualista, com certos elementos de cooperação (VALE, WILKINSON e AMÂNCIO, 2008, p. 3-4).

O sentido de refutar de imediato a não percepção da cooperação enquanto instrumento indissociável da dinâmica econômica capitalista se preocupa também com o

falso binômio que a contrapõe à competição, em especial quando se tem por objeto de análise o vasto campo social. Evidente que há uma distinção forte entre ambas, mas entendemos como um perigoso viés de análise o risco apontado por Oliveira, F. (2001), de que o desenvolvimento local seja visto como um somatório de boas intenções, ou o resultado satisfatório do consenso entre diferentes, induzindo ao erro de contar com uma garantia, *a priori* de que o móvel principal dos atores envolvidos em processos em apoio ao desenvolvimento local será o da cooperação, como se desconhecendo que ambos, competição e cooperação são elementos presentes em maior ou menor grau em iniciativas diversas, seja naquelas mais eminentemente territoriais, seja naquelas situadas no entorno de noções de tipo Hélice Tripla, ou de acordo com os neoschumpeterianos e a abordagem evolucionária, apresentada na seção seguinte.

Isso posto, outra situação em que pode se incorrer em falsa dicotomia entre cooperação e competição decorre da generalização do controverso conceito de capital social<sup>24</sup>, largamente utilizado, nas mais variadas condições, e sobre o qual vale destacar Burt (2001), em particular, que trata do tema da competição econômica concebendo um modelo baseado na estrutura do relacionamento social e no conceito de “buraco estrutural”, em que as relações constituiriam uma tipologia especial de capital – capital social – tão importante como o humano ou o financeiro, já que naqueles a competição teria atributos imperfeitos e também em virtude do fato de que a informação não flui de forma simétrica e íntegra.

As relações – visualizadas como laços e contatos nas redes – garantiriam acesso à informação e a oportunidades diferenciadas. Por sua vez, brechas, falta de relação em rede seriam como buracos estruturais entre atores situados em grupos sociais ou redes distintas, sem conexão entre si, que deteriam recursos complementares.

O mais relevante neste contexto seria o buraco estrutural, que o vínculo fraco seria capaz de atravessar (BURT, 2001, p. 29), assim como a quantidade de enlacs não redundantes. As lacunas no meio empresarial seriam tidas como oportunidades a serem exploradas, via um empreendedor que agregaria valor à atividade produtiva. Logo, as vantagens competitivas do empreendedor estariam associadas à sua capacidade de acesso à tais brechas do mercado, via redes de entrelaçamento, para as quais o acúmulo de capital social representaria ativo extremamente valioso.

A inovação e a capacidade empreendedora tem sido pesquisadas, com a

---

<sup>24</sup> Cf.: Roberto Putnam (1996); Augusto de Franco. (2003); e Bernardo Kliksberg (2002).

literatura acabando por associar inovação a crescimento econômico, em face à “inovação” ter adquirido em época recente significado de objetivo maior, em vários segmentos produtivos e mesmo como política de Estado. No entanto, inovação na perspectiva do desenvolvimento local jamais é ato isolado, e necessita de uma forma organizada, sistêmica como veremos adiante, na seção seguinte. Outro aspecto relevante corresponde a realçar o papel diferenciado que deveria se atribuir à capacidade empreendedora, sendo necessário, contudo uma relativização no enfoque. Ou seja, há muitos possíveis mitos atribuídos ao empreendedorismo – como uma suposta capacidade de amenizar momentos de crise econômica – e, por vezes, uma visão triunfalista, que não condiz com a realidade.

Para Metcalfe (2003), para se compreender a natureza do capitalismo, faz-se *mister* situar a noção do empreendedor, já que esse se configuraria como agente crucial, cujo papel é o de gerar novos conhecimentos econômicos. Para ele, assim, o mais relevante aspecto do capitalismo atual não seria unicamente o fato de que conhecimento gera novos conhecimentos, mas sim o que empreendedorismo cria mais empreendedorismo, via instituições do mercado, sendo a figura do empreendedor o *locus* de experimentação na geração de novos conhecimentos. Se Metcalfe parece por um lado concordar com a noção schumpeteriana em sua origem, de um empreendedor criador ou desbravador de novas oportunidades, capaz inclusive de alterar o próprio paradigma tecnológico ou produtivo (noção posteriormente revista, sob ótica pessimista por Schumpeter, como salientamos no **capítulo um**), dá sinais, por outro lado, de perceber uma pujança excessiva no empreendedor individual, percebido em sua ousadia, capacidade de articulação e outros traços particulares. Indivíduos conhecidos pela sociedade há séculos. E que jamais demonstraram sintomas por desejos de transformação social efetiva. Muito pelo contrário.

Em suas considerações finais, Vale, Wilkinson e Amâncio (2008) constataam que: “como visto, a proposta do empreendedor que usufrui das discontinuidades e vazios do mercado, embora interessante, é limitada e incompleta, sendo incapaz de captar, em sua inteireza, os temas da inovação e da ruptura”. E ilustram sua percepção de acordo com a **Tabela 2**, que segue.

**Tabela 2 – As diferentes visões do empreendedor como um articulador de redes e suas associações ao crescimento.**

Concepção teórica atual (A)	Articular de redes	+	Agente que promove equilíbrio	=	Visão parcial: empreendedor cria negócios possíveis unindo recursos dispersos e ocupando vazios no mercado.
Nova concepção proposta (B)	Articular de redes	+	Agente de inovação, que promove disrupção.	=	Visão ampliada: empreendedor forja conceitos inovadores e revolucionários e vincula recursos considerados incompatíveis entre si.

Fonte: (VALE, WILKINSON e AMÂNCIO, 2008), *adaptação nossa*.

Nesta, a concepção teórica atual A revela forte identidade entre as abordagens do empreendedor como um agente que articula ou promove redes e a do empreendedor como um agente que promove equilíbrio, resultando, entretanto em uma visão parcial, limitada mais à ocupação de brechas, proporcionadas por alguma descontinuidade econômica, e condicionadas a um dado paradigma produtivo, associado por sua vez ao padrão tecnológico existente.

Encarando, pois o debate em nível macro, tendo em vista propor formas de superar as limitações percebidas como presentes na concepção A, os autores apresentam uma concepção B, “que associa a abordagem das redes com concepções advindas da percepção do empreendedor como um agente de inovação, gerador de rupturas e desequilíbrios no mercado (VALE, WILKINSON e AMÂNCIO, 2008).

Em relação à **Tabela 2**, destaca-se que não obstante seu escopo, em tese mais limitado (porém, há que se ver o que se almeja; se de fato é chegar a modificar o padrão tecnológico existente, neste caso, talvez o alcance dessa visão de empreendedor seja realmente limitada), pode ocorrer tipos de inovação capazes de romper com ordens existentes, e mesmo com o próprio paradigma vigente, superando sobremaneira, nestas circunstâncias, noções relativas à ocupação de “brechas e vazios”. Argumenta-se que “as grandes inovações, que ampliam, de maneira mais radical, os limites do conhecimento disponível em determinadas épocas, ensejam reflexões sobre a temática das fronteiras tecnológicas” (idem).

Fronteiras essas que possuiriam papel potencial fundamental a ser explorado, “vazios e abertos para a criação de conexões”, “diferentes das existentes até então”, na medida em que a liberdade seria total quanto a “vinculações, rotinas e referências”; prescindiria de qualquer concepção prévia pelo empreendedor, “capaz não só de vislumbrar e forjar novos conceitos, mas, também, de vincular e conectar recursos que não pareceriam, à primeira vista, mesmo compatíveis ou complementares entre si”. Sob tal perspectiva seria então capaz o empreendedor de provocar “distúrbios e disrupções”. Não há ocupação de brechas e vazios, os empreendedores, “no rastro das novas oportunidades que se abrem, forjam novas conexões e redes”, perfazendo um processo de retroalimentação, uma vez que:

Empreendedores e empresas destacam-se, no mundo real, pela capacidade de construir e destruir conexões, alterar as configurações das redes e transformar as estruturas de mercado, situando-se, conseqüentemente, mais em sintonia com a concepção B (*idem*, p.11).

A ação empreendedora seria, portanto impulsionadora de um processo de renovação permanente entre fornecedores, distribuidores, novos produtos e serviços, novas redes e parcerias; alianças estratégicas; relações empresariais, institucionais, sociais partindo do pressuposto que a reconfiguração das redes ultrapassa a capacidade básica de combinação de recursos existentes, sendo necessária a percepção de melhorias a partir da forma como os recursos estão relacionados ou subutilizados. “A capacidade de inovar situa-se na essência da capacidade empreendedora, da mesma maneira que a habilidade de conjugar e associar recursos distintos”. O empreendedor torna-se, desta forma, um agente de conexões, “capaz de forjar redes com diferentes graus de inovação na combinação de recursos novos e/ou antigos dispersos no mercado” (*idem*).

Concluindo a abordagem desta obra que acaba por propor a união entre as duas concepções teóricas A e B – como mostra a concepção B da **Tabela 2** – depreende-se, de fato, ser a inovação atualmente propagada como a “mola mestra”, a tal ponto que pode levar ao caráter subordinado assumido pelo empreendedor face à inovação. O que parece um certo exagero conceitual ou semântico talvez decorra da tentativa de agregar ao enfoque a figura do empreendedor ousado e sagaz, schumpeteriano, quando o economista tcheco ainda acreditava nas benesses da livre concorrência e seus efeitos positivistas no início do século XX.

De todo modo, sugere que o aspecto da inovação seja aprofundado, desta feita, sob a perspectiva de inovações produtivas de caráter coletivo, onde a tônica seja mais de cooperação do que de empreendedorismo. Desse modo talvez sejam facilitados elementos chave para o desenvolvimento local, como o aproveitamento endógeno do aprendizado e conhecimentos tácitos. Conhecimentos que dificilmente são “passados” ou “transmitidos”; são conhecimentos que se somam. E nesse contexto, quanto maior o grau de cooperação, de interação sistêmica entre as organizações, tanto maior serão as possibilidades de se produzir inovação. Inovação como processo, que parte da desconstrução da ingênua visão da inovação gerida sob a batuta de um gênio criador e busca avançar no conhecimento da proposta de sistemas inovativos locais, o que também reintroduz a abordagem territorial mais focada em nosso percurso.

## **2.5. Sistemas produtivos e inovativos locais, sob a perspectiva evolucionária**

Registrando um número crescente de estudos e estudiosos do tema no último quarto do século XX, a literatura e debate sobre desenvolvimento local experimentaram intenso vigor, onde referências constantes apontavam para experiências de aglomerados produtivos com base territorial, proeminentemente nos exemplos da chamada Terceira Itália (região da Emilia Romagna), e também em regiões da Alemanha (Baden-Württemberg), Espanha (Andaluzia, País Basco, Astúrias), França (Vale do Rio Arve, Oyonnax e Thiersna), Canadá, entre outros.

No Brasil, como visto, a partir da primeira metade da década de 2000 se difunde com considerável intensidade formulações teóricas e políticas nesse entorno temático. Dentre estas, a menção feita acima a sistemas produtivos e inovativos locais possui relação, enquanto embrião indireto, com processo que se verificou no Brasil àquela época, com o fomento e programas de apoio a arranjos produtivos locais (APLs) tendo ingressado na agenda de elaboração e integração de políticas públicas, suscitando uma série de experiências, estudos e iniciativas importantes<sup>25</sup>.

Vale ressaltar que, independente da abordagem específica que seja traçada sobre a intencionalidade, o formato, o desempenho, e outras características, deste ou daquele

---

<sup>25</sup>Cf. CASSIOLATO *et. at.*, 2008; SEBRAE, 2004; VALE, 2007. Na verdade, a abordagem dos APLs não entrou como uma quinta categoria por ocasião da elaboração da dissertação de mestrado (MELLO, 2003) exatamente por se tratar, à época, de movimento muito recente.

APL, sua própria institucionalização já constitui fator primordial, em primeiro lugar, pela rejeição à visão tradicional, hegemônica até bem pouco tempo, do desenvolvimento regional baseada em pólos de crescimento.

O problema principal consiste em que tais pólos estão invariavelmente associados a um núcleo de indústrias líderes cujos efeitos multiplicadores ou irradiadores se concretizam como fontes de geração de empregos e implantação de novas atividades econômicas. Albuquerque (2001) salienta que essa tese reflete uma concepção centralista do desenvolvimento territorial, uma vez que os núcleos pretensamente dinamizadores tendem a não se articular social, cultural e economicamente com a vida das populações locais.

É nesse sentido que o autor sugere o urgente abandono da chamada metáfora da locomotiva, que arrastaria o crescimento dos territórios em desenvolvimento, e, principalmente, enfatiza que se abandone a noção corrente de se tomar apenas ou sobretudo a empresa (ou o conjunto delas) como a unidade referencial. Trata-se da construção socialmente mais ampla do tecido territorial, que se associa, como vimos, ao conceito de territórios produtivos, e que também se faz presente na noção de sistemas produtivos e inovativos locais.

Na direção de melhor elucidar a relação que os APLs possam vir a assumir, dentro da visão sistêmica, com sistemas produtivos e inovativos locais, os Sistemas podem ser caracterizados como aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, com foco em um conjunto de atividades econômicas e que apresentam vínculos expressivos de interação, cooperação e aprendizagem. Tais sistemas variam, abrangendo desde aqueles mais complexos e articulados até aqueles mais rudimentares, os chamados arranjos produtivos locais (LEMOS, 2005).

Para Lemos, a justificativa para o uso crescente da abordagem de APLs na pesquisa acadêmica, com rebatimento na formulação de políticas, reside no fato desses arranjos ultrapassarem as fronteiras da empresa individual, do setor ou cadeia produtiva, como unidade de análise e de intervenção, tal como assinalara Albuquerque. O foco se encontraria, assim no tratamento coletivo dos agentes, empresas e demais organismos que possuem proximidade e interação.

Partindo deste referencial, onde a empresa possui protagonismo apenas relativo dentro de um determinado arranjo ou sistema produtivo, as considerações quanto à inovação, apresentadas na seção anterior – que corretamente questionavam ser a

inovação um ato isolado – passam então a ser questionadas acerca da centralidade associada à empresa, tida como o *locus* viabilizador da sinergia entre as duas outras hélices, governo e universidade.

Perez (2007) assinala que na perspectiva da economia dos Estados Unidos, as duas grandes inovações no período compreendido entre a metade do século XIX e a primeira grande guerra foram o surgimento das universidades técnicas; e a empresa consolidando-se enquanto unidade voltada a implementar inovações, com base no estado da arte na economia. Em face ao período histórico retratado, a associação entre guerras e desenvolvimento tecnológico é inequívoco, o que pode ser visto através de inúmeros exemplos, dentre os quais o papel da guerra de secessão americana na origem do fordismo, a partir da produção de armas padronizadas. Para o norte, evidentemente.

A inovação, entretanto, não mereceria estudos mais consistentes até os anos 1960, sendo realçado por Freeman (1991, *apud* CASSIOLATO, 2003) que até então “os estudos sobre inovação eram anedóticos, biográficos ou puramente técnicos”. É importante considerar que, à época, a economia capitalista marchava confiante, com a então consagrada forma organizacional da grande empresa atendendo a mercados padronizados, consolidando uma economia absolutamente oligopolizada, organicamente fundamentada por barreiras à entrada, limitando-se à inovação baseada em descobertas pelo aprimoramento de princípios exclusivamente científicos ou tecnológicos, sendo muito incipiente qualquer importância conferida às ações em rede, ou à interação com os usuários, ou, de modo geral, às “ligações com fontes externas de informação científica e tecnológica”.

No mesmo trabalho, Cassiolato argumenta que o entendimento do próprio Schumpeter sobre inovação se relevava precário<sup>26</sup>, e que somente após a contribuição advinda de trabalhos empíricos na década de 1960 e que se chegaria à concepção de não mais se compreender a inovação como processo de descoberta, mas sim “como um processo de aprendizado não linear”<sup>27</sup>. Com a sucessão de importantes trabalhos, predominantemente também empíricos – projeto SAPPHO<sup>28</sup>, pesquisa *do Yale*

---

<sup>26</sup> “Definida como ‘mudanças na função de produção que não podem ser decompostas em passos infinitesimais’” (CASSIOLATO, 2003).

<sup>27</sup> As noções de linearidade foram sugeridas tanto pelos modelos neoclássicos quanto pelo esquema schumpeteriano invenção-inovação-difusão (CASSIOLATO, 2003). Rosenberg iria contrapor com a noção de que “as inovações, para serem introduzidas com sucesso no mercado” necessitariam de ‘post innovation improvements’. Aquele autor, junto com Kline desenvolveriam o modelo conhecido como “chain link” (tradução livre: elo de cadeia), que, afirma Cassiolato (2003), “teve um profundo impacto nos ‘policy-makers’”.

<sup>28</sup> Desenvolvido em 1972, na Universidade de Sussex, o projeto SAPPHO procurou mapear e estimar

*Innovation Survey*, vários trabalhos desenvolvidos por Nathan Rosenberg – a teoria da inovação foi se desenvolvendo e o processo de inovação assumiria a perspectiva, nos anos 1980, de *path dependence*, específico da localidade e conformado institucionalmente.

Sob uma abordagem evolucionária da economia, modelos não lineares do processo de inovação foram então produzidos. Lundvall (1988, *apud* CASSIOLATO, 2003) reconceitualizaria a firma “como uma organização voltada ao aprendizado enraizada num contexto institucional mais amplo”. Cassiolato destaca que a inovação passou crescentemente a ser percebida como “um processo que resulta de complexas interações a nível local, nacional e mundial entre indivíduos, firmas e outras organizações voltadas à busca de novos conhecimentos”. Dessa forma, tendo se deslocado o foco para “conhecimento, aprendizado e interatividade”, com base nos estudos de Lundvall (1992, 1995) e Freeman (1988) cunhou-se a expressão ‘sistemas de inovação’, sendo, assim, gestada a matriz analítica central do que viria a embasar os sistemas produtivos e inovativos locais.

A noção sistêmica acabou reforçando a abordagem neoschumpeteriana sobre os esforços tecnológicos constituírem apenas um aspecto da atividade inovadora. A maior contribuição desta escola de pensamento talvez se concentre nos esforços motivados em compreender a natureza das inovações. A inovação compreendida como um processo de natureza eminentemente social, uma vez que enseja a participação de diversos atores, e enquanto resultado de capacitações que não são reaplicáveis. O que coloca de imediato um contraponto à lógica fundante de sistemas de propriedade intelectual, que tem no sistema de patentes seu formato exemplar, uma vez que estas últimas se situam na contramão de uma lógica de ‘aprendizado interativo’ entre os agentes, que está no cerne da proposta dos Sistemas de Inovação.

A inovação vista como um fenômeno sistêmico e interativo, onde há o exercício de várias formas de cooperação, se justifica, pois “a ideia básica do conceito de sistemas de inovação é que o desempenho inovativo depende não apenas do desempenho de empresas e organizações de ensino e pesquisa, mas também de como elas interagem entre si e com vários outros atores” (CASSIOLATO, 2003). Isso, por sua vez, se coaduna à visão neoschumpeteriana acerca do processo de aprendizado, entendido como derivado de “diferentes formas de relacionamento, onde conhecimento avança através

---

quanto a sucesso e fracasso cinquenta pares de inovações promovidas por empresas na Inglaterra.

de trocas de informação tácitas e codificadas”. Fazendo a ressalva que a intensificação de práticas cooperativas está longe de representar consenso na literatura econômica, a noção apresentada acaba por referendar o que fora antes afirmado sobre cooperação: duas ou mais organizações podem perfeitamente cooperar, sem que isso lhes torne mais solidárias ou menos capitalistas. Basta simplesmente que isso torne mais facilmente alcançável o objetivo de cada uma das partes envolvidas, e que nem precisam ser os mesmos.

Evidentemente, nos países mais avançados socioeconomicamente há maior predisposição inicial a se conceber macro sistemas desse tipo, “com a política cada vez mais sendo baseada em promover as interações e a cooperação entre os agentes visando a inovação” (CASSIOLATO e LASTRES, 2000). Neste sentido, Freeman (1987) aborda o Sistema Japonês de Inovação; Nelson (1992) organiza uma coletânea de estudos por países; Lundvall (1992) examina o conjunto de países nórdicos (Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia), ressaltando a diferente realidade vivenciada naqueles países em relação ao Brasil, em aspectos como a desigualdade de renda, dentre outros indicadores.

Cassiolato e Lastres (2005) reputam que toda essa mudança de concepção teve como pedra fundamental a realização do projeto SAPPHO, o qual obteve resultados e constatações importantes, dentre os quais: a importância do fortalecimento e da integração entre as diferentes atividades internas à firma (P&D, produção, design, marketing); o caráter estratégico em se estreitar as ligações com fontes externas de ciência e tecnologia possibilitando o acesso da empresa à informação científica e tecnológica; assim como a esperada importância do ambiente nacional; reconhecidos como fatores de sucesso. Ao passo em que o fracasso das inovações que falharam foi caracterizado de forma significativa pela falta de comunicação da empresa para com os usuários.

As relações com fontes externas passariam, assim, progressivamente a serem vistas como algo mais que desejável, mas central à capacidade inovadora das empresas, o que impulsionou, por sua vez, a formação de redes formais e informais de inovação. Nesse universo difuso despontam desde Redes de Cooperação e Parcerias Estratégicas até o reconhecimento da importância do conhecimento tácito e aprendizado interativo. Fator esse último fundamental, no sentido de reforçar a garantia de que processos econômicos, mesmo envolvendo aparatos e sistemas complexos de desenvolvimento tecnológico, não são dissociados dos processos sociais, coletivos, humanos.

Tal dissociação imputaria ao processo de inovação um algo narcísico-

antropofágico em torno da técnica, que tanto pode levar ao nada quanto ao que Sennet (2009) brilhantemente traça em “O Artífice”, onde enfatiza-se a busca da máxima eficácia como objetivo-mor na realização de sua tarefa como fio condutor para situações como a que levaram o americano Robert Oppenheimer a dirigir o Projeto Manhattan para a construção da Bomba Atômica. Uma inovação, por decerto, e que por decerto não constituiu ato isolado, além de levar em conta interdisciplinaridade para consecução dos nefastos objetivos. No exemplo apresentado, a noção, portanto findaria estéril ou homicida, o que se generaliza caso a inovação seja vista desprovida de seu componente relacional, de quais as reais necessidades a serem supridas, de quem se beneficiará da mudança de processos, de quem os conduzirá, enfim, questões como estas e outras, que deixam a mostra a necessidade de se olhar a inovação por uma ótica abrangente, integral, sistêmica.

Na concepção dos sistemas de inovação como o conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade (CASSIOLATO e LASTRES, 2005), seu tripé fundamental se constitui, como salientado, por conhecimento, aprendizado e interatividade. Outra inferência desta definição para sistemas de inovação remete a seu papel potencialmente central nas políticas nacionais de desenvolvimento. Experiências bem sucedidas de Sistemas Nacionais de Inovação demonstram clara relação com a geopolítica, tendo sido implementados em países tidos como desenvolvidos (Suécia, Japão), com total apoio do Estado, e envolvendo uma mudança no padrão de especialização da economia.

Já nos países em desenvolvimento, permanece a necessidade de mudanças substanciais em uma cultura política e institucional que traz ainda arraigada características que representam sérios entraves ao desenvolvimento de capacidades, seja no aspecto técnico ou cognitivo, e às potencialidades do desenvolvimento produtivo do território. Com base em Mello e Silveira (2005), dentre tais entraves pode se destacar: a ação não integrada entre os “setores”; o corporativismo e protagonismo institucional; o clientelismo, além de outros obstáculos.

Há ainda problemas de caráter pragmático, como a própria política de desenvolvimento brasileira em curso, que dispõe de instrumentos considerados evasivos, como a Política de Desenvolvimento Produtivo do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Não obstante atribuir-se isso, de certo modo, ao reflexo da opção feita pela

economia brasileira desde meados dos anos 1990, de investimentos concentrados em energia e *commodities* intensivas em exportação; caso constatada evasividade em tais programas, isso levaria ao questionamento maior, sobre o que seria, afinal, uma agenda desenvolvimentista. Passaria essa ao largo de influir de forma decisiva nas principais políticas de inovação do país? Parece que não, mas acaba se refletindo na prática, no *modus operandi*.

Nesse cruel jogo semântico, soluções que seriam ditas inovadoras para um território acabam sendo questionadas acerca de sua escala, dentre outros atributos, em especial, efetividade, eficácia, eficiência. Já quando se passa ao nível macro, viabilizador por vezes da questão da escala, os grandes planos ressoam evasivos. Esfinge de incontáveis enigmas, o que parece repousar como necessidade urgente comum se refere à mudança de cultura impulsionada pelas forças produtivas e inovativas locais, em face ao próprio vácuo teórico e de práticas inovadoras em uma sociedade que busca caminhos de reconstrução, de perspectivas, de paradigmas, de utopias.

Interessante ser esse o ponto crucial, porque há meio século parece ser esse o ponto crucial. O que faz coro com a pergunta sobre o que é a história; cuja resposta pode ninguém saber ao certo, mas se sabe que a história é composta por fenômenos que se repetem, se rebatizam, se resignificam. Por exemplo, o que significa reintroduzir a questão do progresso técnico, a despeito de tantas transformações ocorridas na gestão da produção, na geopolítica global, na forma do pensar e do agir, na ascensão do pleno vigor conferido ao trabalho imaterial, dentre outras questões que, com efeito, se colocam?

Exatamente pela força desse campo imaterial, com ênfase aos processos de aprendizado como fonte das especificidades locais; onde capacitações vão sendo criadas, enquanto outras vão sendo deixadas; face ao próprio caráter localizado da inovação e do conhecimento; onde há incorporação de novas tecnologias a partir do conhecimento tácito – capacidade localmente acumulada – a análise de sistemas produtivos e inovativos locais pressupõe que se contemple o olhar sobre a realidade; afinal “sobre o que se está falando” quando se faz menção a um SPIL?

Uma série de experiências acompanhadas pela Rede Sist no Brasil vem sendo caracterizadas, em determinado contexto, como Sistemas Produtivos Inovativos Locais, onde, como no caso do “Maior São João do Mundo”, em Campina Grande, no estado da Paraíba (MOUTINHO *et. at.*, 2008, p. 143), podem se misturar tradição e mercado, com

essas podendo, por vezes, se fundir, por vezes, se confrontar. Outras iniciativas se delimitam ao escopo de um Arranjo Produtivo Local, como no APL de Bordados de Caicó (APOLINÁRIO e SILVA, 2006), situado na região do Seridó, estado do Rio Grande do Norte, em que se trata de perpetuar, com melhorias, atividade produtiva que remete aos tempos coloniais. Nos estudos realizados examinaram-se também experiências mais pontuais, que possuem talvez a inspiração da concepção original e complexa de um Sistema Produtivo e Inovativo Local, agregando, de todo modo, contribuições relevantes sobre ações inovadoras desenvolvidas nos territórios, como no caso conhecido como Pingo D'água, em Quixeramobim, localizado na região semiárida do estado do Ceará.

O Maior São João do Mundo se caracterizaria como um sistema complexo e dinâmico, composto por três subsistemas: cultural; econômico; tecnológico. O subsistema cultural seria formado por processos e atores responsáveis pela elaboração, transformação e transmissão dos valores culturais; o econômico, formado por processos e atores responsáveis pela produção e valoração econômica de bens e serviços; e o subsistema tecnológico, formado pelos atores (em especial, as instituições de suporte) envolvidos nas atividades de busca tecnológica e aprendizado inovativo (MOUTINHO *et. at.*, 2008, p. 139).

Conforme os autores, a evolução do SPIL seria determinada pela força relativa de dois mecanismos endógenos a cada um dos subsistemas: um ou mais mecanismos de introdução de novidades, envolvendo diversidade de atores, comportamentos e características; um ou mais mecanismos de seleção de variedades, que acabariam permitindo “a reprodução, ordem e sustentabilidade dos mais aptos”.<sup>29</sup>

Partindo assim do pressuposto de que a inovação e a seleção agem de maneira diferenciada nos três subsistemas do Maior São João do Mundo, apontam os autores que, no subsistema cultural, o caráter inovativo consiste em novas coreografias, fantasias, instrumentos, ritmos, personagens de quadrilhas, efeitos especiais nos shows, novas materiais e instrumentos para artesanato; enquanto o mecanismo seletivo far-se-ia presente em regras diferenciadas e comissão julgadora do concurso de quadrilhas estilizadas e matutas; na obtenção de financiamento (políticos, prefeitura, fundação de cultura etc.); na escolha dos trios pela qualidade musical; esforços de capacitação dos artesãos para participação na feira de artesanato e no Parque do Povo e outros esforços

---

<sup>29</sup> Idem.

desta natureza.

No subsistema econômico, o aspecto inovativo adviria da decoração de hotéis e restaurantes; inovações na culinária típica; promoção de eventos nas instalações de hotéis e restaurantes; novo formato para os pacotes turísticos; ao passo que seriam seletivos os mecanismos de mercado (preço, qualidade, prazo de entrega, marcas) e a regulação do setor público (regras de utilização dos espaços de comercialização e publicitário no evento, fiscalização tributária).

Já no subsistema tecnológico, seriam inovativas pesquisas universitárias (história, sociologia, economia, gastronomia, artes, literatura, música); a educação escolar de jovens e crianças, incentivando a participação em concursos de quadrilhas; e cursos de capacitação de instituições de suporte empresarial. E os mecanismos seletivos remeteriam a restrições no financiamento de pesquisas nas áreas de ciências humanas, gerando descontinuidade; dificuldades na interação universidade-empresa; além de regras do concurso de quadrilhas privilegiando o espetáculo, o formato organizacional e os objetivos das instituições não estarem adaptados para atores culturais e sim empresariais, dentre outros fatores.

O Arranjo Produtivo Local de Bordados de Caicó remete aos tempos coloniais, uma vez que tem raízes na produção de bordados da Ilha de Madeira, Portugal, introduzidos na região do Seridó a partir das mulheres dos colonizadores portugueses. Tendo a governança hoje exercida pelas chamadas “empresárias do bordado”, mulheres que coordenam integralmente a atividade produtiva, os principais produtos do APL seriam artigos de cama, mesa e banho, artigos de copa e cozinha, enxovais e artigos desse tipo (MOUTINHO *et. at.*, 2008, p. 143).

Baseado no manejo essencialmente tácito de técnicas produtivas, o processo de geração e difusão de conhecimentos se daria mediante a prática produtiva e da interação entre os agentes, supostamente facilitada pela identidade cultural, religiosa e histórica, que se refletiria em atividades inovativas (*idem*).

Não obstante configurar-se como um APL, pesquisa feita pela Rede SIST junto aos organismos de representação e apoio do APL constatou a organização precária do processo produtivo; dificuldades relacionadas ao financiamento da produção e à sua comercialização, além de outros obstáculos, conformando a experiência de Seridó mais próxima ao campo da inovação na perspectiva da Teoria das Convenções (WILKINSON, 1997), vinculada a um produto de qualidade reconhecida, com a produção do bordado parecendo se mover por inércia, dando sequência a uma tradição e produção seculares,

que se (i)materializam no bem intangível “marca Caicó”, em torno da qual, depreende-se, foi institucionalizada como Arranjo Produtivo Local, sem que sejam evidentes as relações estabelecidas com o território em várias outras dimensões.

Por fim, no exame de experiências inovadoras associadas a desenvolvimento territorial, aquela que ficou conhecida como Pingo D’água (AMARAL F., 2006) remete a melhorias nas atividades de fruticultura desenvolvidas em Quixeramobim, com alcance estadual de mercado, a partir da utilização, em tese, de inovação tecnológica e/ou tecnologia social na captação em poços rasos – daí o nome “pingo d’água”, originados de depósitos de aluvião, na distribuição de água; e na tecnologia para irrigação por gotejamento, utilizando-se tubos de PVC de 150 mm de diâmetro.

Derivado da articulação promovida pela ação conjunta da Universidade Federal do Ceará com a *Université d’Angers*, da França, em parceria com pequenos produtores rurais da região, a ação se ambientou em região que, desde 1987, vem recebendo ações locais básicas de políticas públicas em combate aos efeitos da seca, como perfuração de cacimbas, poços pequenos e construção de cisternas. No curso da iniciativa, o conjunto de produtores rurais inicialmente concentrado no município de São Bento e Vale do Forquilha teriam tomado a decisão difícil de mudar sua forma de produção (muitos provenientes da agropecuária), implementando técnica de agricultura irrigada com recursos de aluviões, por gotejamento, e adquirindo condições de expansão captando recursos via Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), e contando com um fundo de aval da Prefeitura municipal.

O estudo feito por Jair do Amaral Filho (2006) aponta tratar-se de uma solução inovadora a custos baixos, mobilizadora do conhecimento tácito, com as máquinas também sendo produzidas localmente, em pequenas metalúrgicas de Quixeramobim. Mesmo assim, constatou-se problemas centrais em sua gestão, não havendo qualquer rotina de registro dos gastos com insumos – mão de obra, adubo, pesticida, energia elétrica, tal como sobre e a quantidade e a produtividade do que é produzido, fora outras variáveis de desempenho.

Há que se ressaltar, por outro lado, resultados verificados a partir de interações realizadas entre os produtores locais, motivados pela busca de soluções para os problemas vitais de sobrevivência; e a criação de novas institucionalidades, no caso, a Associação de Moradores de São Bento e Associação dos Produtores do Vale do Forquilha.

O alcance de cada iniciativa como essa, contudo, é de improvávelíssimo

prognóstico. Na verdade, se revela sintomático em experiências de outras naturezas, mas com vários componentes similares, como mutirões habitacionais ou lutas pela posse da terra, um forte sentimento e ação associativa organizada pelos desfavorecidos quando se está diante de uma situação agudamente sofrida no campo social. Uma vez amenizada aquela questão em seu sentido mais grave, porém, ou conseguida a transformação da reivindicação original em ato de direito (lei ou garantia normativa), é recorrente acontecer a desmobilização, com os participantes indo “cuidar de suas vidas”.

Esse representa, pois um aspecto central no problema colocado pela Tese, qual seja, a descontinuidade e dependência assumida por processos que buscam promover desenvolvimento no território e terminam, inúmeras vezes, com tais processos sucumbindo, por uma série de razões que se tornam desafios a enfrentar, dentre os quais, enfoca-se aqui especialmente aqueles voltados ao aumento da capacidade endógena.

Merece ressalvas que o objetivo fim de várias iniciativas, relativo a gerar efeitos demonstrativos e influenciar políticas públicas é louvável, partindo da premissa inequívoca de que tornando-se, pois política de Estado corresponde esse ao *locus* privilegiado para conferir às iniciativas maior poder de alcance, permanência e efetividade. No capítulo seguinte isso se encontra abordado, com base na experiência brasileira recente, em termos de avanços em instrumentos democráticos e participativos de gestão territorial. Há que se reconhecer de imediato, todavia, que, mesmo sob tal condição, há toda uma sorte de desafios a enfrentar.

Conforme Mello e Silveira (2005), o fomento a Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Brasil ganhou destaque desde o início dos anos 2000, sendo incluído no Plano Plurianual para o período 2004-2007, instrumento chave de planejamento do poder público federal. De modo geral, a expressão APL difundiu-se celeremente, absorvendo termos análogos, tais como *clusters* e aglomerados, polos e distritos, dentre outros.

Além de sua inserção no Plano Plurianual, cabe destacar a portaria dos Ministérios do Planejamento, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Integração Nacional e da Ciência e Tecnologia, que, “em agosto de 2004, criou o Grupo de Trabalho Permanente para APLs, integrado por representantes de ministérios, órgãos públicos e organizações não governamentais”, que deu início a um trabalho focado em onze APLs, considerados pilotos. Na sequência, ações de apoio aos arranjos passaram a um raio de implementação ampliado, envolvendo parcerias entre os ministérios mencionados, o Sebrae e bancos federais, como Caixa Econômica Federal, Banco do

Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, além de universidades, sindicatos e associações diversas.

Na lógica “oficial” de projeção dos APLs, a ênfase resulta fortemente dirigida às micro e pequenas empresas, visando combater suas propaladas altas taxas de mortalidade, principalmente em seus primeiros anos de existência, devido a “dificuldades de acesso ao crédito, à informação, ao mercado, à tecnologia, à educação”, investindo na perspectiva de que “a atuação conjunta de pequenas empresas em APLs” venha a constituir “uma forma mais eficiente de geração de inovações, obtenção de economias de escala e entrada em novos mercados, fortalecendo suas chances de sobrevivência e crescimento” (MELLO e SILVEIRA, 2005).

Conceitualmente, porém, foram apresentados argumentos de que a literatura sobre sistemas inovativos avançou na direção do reconhecimento que as políticas tradicionalmente implementadas de tratamento das empresas de forma individual não são suficientemente abrangentes, sendo necessários esforços direcionados a uma abordagem coletiva, referenciada geograficamente, e em especial, que leve em conta as diversas agendas, ambiental, social, de direitos, e temáticas afins que perfazem um conceito de desenvolvimento mais próximo do que se consideraria como sustentável. Deriva daí que as políticas públicas de fortalecimento dos APLs, assim como deveria constar no bojo do conjunto de políticas que se voltam ao desenvolvimento local, devem se destinar a um conjunto de agentes que possam compartilhar recursos e capacitações, em vez do modelo tradicional, que preconiza antigas cartilhas de apoio a empresas de forma individual e pontual.

Para além dessa relevante questão conceitual, há ainda aspectos operacionais, como salientou Lemos (2005), com respeito às dificuldades em se desenhar e implementar políticas voltadas para um conjunto de atores envolvendo governo, organizações empresariais e de crédito, instituições de ensino e pesquisa, localizados ou atuantes em um mesmo território, que vislumbrem a possibilidade de manter, ou já mantenham na prática, relações que compreendam “articulação, cooperação e aprendizagem entre si”.

A forma como usualmente isso se viabiliza é por intermédio da integração em cada território de um conjunto de serviços promovidos por diferentes instituições de apoio, abrangendo capacitação tecnológica e gerencial; mecanismos de fomento à pesquisa conjunta; assessoria à elaboração e negociação de projetos; além da oferta de crédito, assistência técnica, apoio à comercialização, adaptada a cada contexto local;

dentre outras formas de estímulo.

Conforme Mello e Silveira (2005), contudo, a autora alerta “que estabelecer e desenvolver ações em APLs implica muito mais do que viabilizar acesso a serviços – tecnológicos, comerciais, financeiros, legais – ou ampliar os recursos disponíveis para empresas localizadas nessas aglomerações”. Haveria a necessidade de se redesenhar instrumentos, de se reconhecer “a diversidade e a especificidade das dinâmicas e necessidades de cada APL”, implicando, pois um repensar institucional por parte dos organismos que pretendem formular e implementar ações em Arranjos, destinado a lidar com tal perspectiva.

Isso posto, se depreende que o apoio aos sistemas locais não deve ser construído de maneira centralizada ou de cima para baixo. Segundo Lages (2005), o “território é um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que se projetam em um determinado espaço”, extrapolando a dimensão material ou geográfica, podendo se referir, por exemplo, à parte de um município, um conjunto de municípios, bacias hidrográficas, infinitos recortes sociogeográficos, sendo mais importante que emitam sinais de possuírem identidade coletiva.

Nesses espaços, ambientes, regiões, outra questão central remete à necessidade de inclusão de empreendimentos informais, que invariavelmente têm problemas no acesso a serviços financeiros e outros recursos, embora sejam parte integrante e constitutiva da “capacitação, da geração de conhecimentos, da circulação de informações” (MELLO e SILVEIRA, 2005) que compõem o aprendizado coletivo, de base tácita e endógena, capazes de alavancar os territórios em termos de sua capacidade de inovação e desenvolvimento.

Trata-se, portanto de uma série de desafios e elementos a contemplar que deveriam estar presentes em cada experiência identificada como arranjo ou sistema produtivo e inovativo local, por meio das redes formais e informais de inovação e do estímulo aos canais fortalecedores do protagonismo local. O que, por sua vez, é de difícil mensuração dada a extrema diversidade associada a cada território inovador. Outro aspecto a sublinhar é que o fomento aos APLs constitui mais uma estratégia de articulação produtiva do que propriamente uma metodologia sistemática de desenvolvimento local.

De todo modo, à luz das experiências brevemente apresentadas, percebe-se que em Campina Grande o caráter de “de baixo para cima” não está presente. Nem na origem, nem na gestão, que cabe à Prefeitura Municipal, sendo passível assim de

eventuais discontinuidades, relativas aos sucessivos mandatos políticos.

Cabe destacar a própria diferença de designação, com a expressão Sistema Produtivo e Inovativo Local (SPIL) podendo no máximo, se adequar ao Maior São João do Mundo, enquanto Seridó e Quixeramobim estão em outra lógica de inserção, caracterizando-se como APL em um caso, e enquanto arranjo inovativo, respectivamente, no outro caso. Nessas duas experiências nota-se protagonismo local, oscilando, porém a motivação inicial e o grau de associativismo, dando pistas, com base neste último, que, quanto mais estruturados os atores econômicos locais (o que se refere às empresárias do bordado de Seridó, comparativamente aos produtores rurais de Quixeramobim), menor o grau de participação em instâncias associativas e representativas.

Fator o qual, somado a outros, potencializados por sua vez pelas diferenciações internas dentro de um Arranjo Local, com agentes abarcando mais e mais espaços econômicos ao longo da cadeia produtiva, pode imputar grandes dificuldades para a constituição de redes e parcerias, em especial as redes tidas como democráticas e horizontais. Em que pese as variações de significado atribuído ao conceito de redes assume-se que as mesmas denotam graus mais abrangentes de interdependência e articulação, incorporando e presumivelmente potencializando parcerias. Quando se menciona "mais abrangentes" não há intencionalidade de atribuir sentido extensivo, como se correspondesse a um acréscimo de componentes. E sim agregar uma conotação de vínculo sistêmico, sem a qual as iniciativas tendem a fragmentação, descontinuidade e, porque não, perda de sentido.

Afinal, não há sistema que avance com suas próprias forças caso seus componentes não se apropriem dos conhecimentos gerados e não sejam capazes de disseminá-los, principalmente em nível local. As redes socioterritoriais apontam nesta direção, e a perspectiva propiciada pela inovação em sentido sistêmico e evolucionário também.

Tendo em mente considerações dessa natureza, se reuniram no Rio de Janeiro para o Seminário Internacional do Projeto de Pesquisa “Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico”, em setembro de 2000, vários pesquisadores que organizaram, desde 1997, uma rede no Cone Sul para caracterizar e analisar os impactos das mudanças recentes na economia mundial sobre o desenvolvimento industrial e tecnológico no Brasil e em outros países do Mercosul.

Vários membros daquele grupo de pesquisadores, incluso alguns autores citados na Tese, que contribuíram para a consolidação de referenciais teóricos e conceituais apresentados nesta seção<sup>30</sup>, assinaram o documento-síntese intitulado “Manifesto Glória 2000” (LASTRES e CASSIOLATO, 2000), elaborado como desdobramento do Seminário, e sobre o qual tecemos algumas considerações em desfecho à seção e *vis-à-vis* a análise em curso, consubstanciando assim as contribuições ao desenvolvimento local ou territorial propiciadas pelo enfoque dos sistemas produtivos e inovativos locais.

Contextualizando a produção do documento, vale ressaltar que na exata virada dos anos 2000 a economia estadunidense ainda não sofrera o colapso com a crise de 2008, do mesmo modo que os BRICS não haviam feito sua inserção no cenário econômico mundial. O Brasil chegava à primeira metade de uma década, depois de muitos anos, sem conviver com altas taxas de inflação. Todavia, não tinham sido retomadas as condições de crescimento, o que projetava o foco reforçado na busca pelas chamadas soluções inovadoras. Isso coincide com o próprio “boom” relativo experimentado no campo do desenvolvimento local como um todo naquele mesmo período.

Porém, a análise do documento “Manifesto Glória 2000” demonstra claramente a percepção daquele grupo de pesquisadores de que há condições bastante específicas para o avanço dos sistemas produtivos e inovativos locais. Anuncia-se, em seu início, que “os principais pontos debatidos foram tendências recentes do processo de capacitação produtiva e inovativa dos APLs no Brasil e na América Latina e as implicações de políticas que delas resultam”. Antecipa-se que a análise feita pelos pesquisadores apontou que as condições para o deslançar daquele processo não estavam (e complementamos, não parecem mesmo estar atualmente) dadas no contexto brasileiro e latino-americano (LASTRES e CASSIOLATO, 2000, p. 1).

Intencionando, pois contribuir “para o estabelecimento de uma nova agenda de pesquisa – enfatizando a dimensão interativa do aprendizado tecnológico e suas especificidades no contexto da América Latina (...)” (idem, p. 1), o Manifesto possui treze pontos, com vários merecendo destaques importantes.

Logo em seu primeiro ponto, enfatiza-se que “a emergência do paradigma das

---

<sup>30</sup> O referido documento foi elaborado a partir de contribuições e apoio de Helena Lastres, Bengt-Åke Lundvall, José Cassiolato, Lynn Mytelka, Bjorn Johnson, Hubert Schmitz, Cristina Lemos, Marco Antônio Vargas, Marina Szapiro, Jorge Katz, Judith Sutz, Rodrigo Arocena, Renato Campos, Arlindo Villaschi, Catherine Sauviat, François Chesnais, Mauro Borges Lemos, Clélio Campolina, Luciano Coutinho, Roberto Bernades, Rejane Alievi, Marc Humbert, Pascal Petit e Chris Freeman.

tecnologias de informação e comunicação, o acirramento da competição e a aceleração do processo de globalização” teria provocado impactos profundos, dentre os quais, “a redefinição de conceitos e condições de: desenvolvimento (local e nacional), produção e inovação, competitividade, organização e gestão das empresas, Estado Nação, políticas públicas e privadas” (idem), agregando o desenvolvimento local a uma agenda complexa e mobilizadora.

O segundo ponto levantado corresponde ao que é chamado de novo regime de acumulação, dominado pelas finanças, cujas consequências imediatas poderiam “prejudicar a criação de conhecimento e contribuir para a fragilização das condições de trabalho”. Haja vista “uma acelerada taxa de mudança” em escala global, oferecendo notórias vantagens a quem aprende rapidamente e se integra mais facilmente às “redes mais avançadas de conhecimento” (idem), a financeirização levaria, assim, à expansão da desigualdade também no que se refere a regiões e sociedades.

O terceiro ponto remete diretamente à questão tecnológica, priorizando a preocupação maior com o *learning divide* do que com o *digital divide* enfatizando que em uma “sociedade e economia baseadas no conhecimento não é o número de computadores e linhas de telefone disponíveis” o fator essencial, mas sim “a criatividade e capacidade de usar as novas tecnologias e o conhecimento, bem como a capacidade de aprender e buscar novos conhecimentos” (idem, p. 1).

Neste ponto, de acordo com os objetivos da Tese faz-se uma marcação especial para introduzir de forma analítica o tratamento da capacidade endógena, uma vez que “a capacidade de aprender e buscar novos conhecimentos” se coaduna com a perspectiva aqui apresentada, em relação à capacidade do território (ou, de seus agentes e atores) desenvolver “a capacidade de saber formular as perguntas e buscar as respostas”, que impactem efetivamente em desvelar o caminho para que se tomem os rumos para o desenvolvimento local objetivado pelos sujeitos do território.

Já o quarto ponto se atém à necessidade de “coesão social e alto grau de igualdade e equidade”, o que seria correlato às demais economias mais bem sucedidas na nova era (suspostamente, era do conhecimento) – exceção feita aos Estados Unidos, em virtude dos, até então (pré-crise de 2008), “permanentes fluxos de capital financeiro e intelectual que refletem a posição hegemônica da economia norte-americana, bem como no uso de mão de obra barata dentro do NAFTA”. Trata-se, com efeito, de ponto controverso, afinal, estaria a sociedade com uma demanda latente por coesão e menos desigualdade? Parece, de todo modo, concernente mais à geopolítica do que a pesquisas

sobre o desenvolvimento territorial. E sem levar em conta a recuperação recente da economia estadunidense. Porém, sugere que tal concepção permeara as reflexões feitas por aquele grupo (idem, p. 2).

Ainda sob a mesma perspectiva, a situação nos países latino americanos era vista então como muito difícil, com a produtividade reduzindo, o desemprego aumentando dramaticamente, a deterioração das condições de vida e de distribuição de renda, e com “o retrocesso em termos do uso de capacitações produtivas, tecnológicas e de engenharia locais”, devido principalmente à abertura comercial. Uma vez mais, tem-se a impressão de que os diagnósticos não mudaram de forma muito significativa, embora o Brasil tenha tido resultados econômicos e sociais considerados bons na última década, os BRICS tenham emergido de um relatório de consultoria de uma grande empresa transnacional, a Goldman Sachs, e tenhamos caminhado para uma influência cada vez maior da economia chinesa em escala mundial.

O sexto ponto acentua a necessidade de se identificar novos espaços e novos papéis de “políticas públicas e privadas que deem coerência e formas particulares de ‘produtividade social’ (instituições, redes, aprendizado coletivo interativo etc.) aos sistemas de produção e inovação”; enquanto o sétimo ponto preconiza “a elaboração e a implementação de formas mais sofisticadas de promoção do desenvolvimento industrial e tecnológico”, além de considerar “necessárias estratégias integradas de desenvolvimento com foco no aprendizado e no conhecimento na América Latina”. LASTES e CASSIOLATO, 2000, p. 2).

O oitavo ponto consiste na necessidade de inovações institucionais em nível regional, nacional e global, ressaltando como absolutamente estratégico que os países da região implementem “uma estratégia diplomática mais ativa, com o objetivo de regular a abertura da economia, de maneira tal que as pressões de transformação possam ser combinadas com criação ao invés de destruição e ‘desaprendizado’”. Ou seja, salienta-se a capacidade de planejamento e de articulação, visando que o processo de abertura econômica não signifique a ruptura com a criatividade e com a capacidade de “fazer a diferença”, no sentido da geração de conhecimento, não resignando-se à simples função de “copiar modelos” (idem).

O nono item aponta para a instabilidade e vulnerabilidade macroeconômicas vivenciadas pelos países da região, atribuídas principalmente ao elevado déficit externo e altas taxas de juros praticadas, como fatores que “minam o investimento em capital real e intelectual de longo prazo”; sendo que sua reversão envolve contemplar variáveis

de dimensões macroeconômicas que são levadas em conta no décimo ponto do Manifesto, quando apregoa-se “uma inserção mais competitiva e autônoma, (...) esforços efetivos para exportar, bem como para produzir para o mercado interno (e substituir importações)” que fariam parte da pauta de uma política nacional de desenvolvimento, tida hoje, contudo como inexistente, ou insípida (idem).

O décimo primeiro ponto remete a componente supostamente decisivo, correspondendo à “necessidade de coordenar as políticas que contribuam para elevar a capacidade de aprendizado e que ajudem a reduzir a desigualdade social”, sem que sejam apresentados, entretanto, caminhos efetivos para se atingir tal resultado. (LASTES e CASSIOLATO, 2000, p. 3).

Já o décimo segundo ponto traz conteúdo também fundamental, mais especificamente quanto ao que fora introduzido nesta seção em particular, destacando o documento que, “no Brasil, existem importantes exemplos de sistemas produtivos locais que apresentam muito pouco (se algum) esforço interativo e inovativo”. Sobre esse aspecto ressalta-se ainda que “Sistemas produtivos locais dinâmicos são particularmente importantes para países em desenvolvimento”, o que se expressa, contudo, muitas vezes, como aglomerações de pequenas e médias empresas (PMEs), que nesta condição obteriam ganhos de escala, ultrapassariam barreiras, passando a adquirir condições para produzir e comercializar seus produtos (idem).

Tal condição, como se percebe, não chegaria a representar um SPIL na dimensão apresentada. Por certo, seriam adquiridos ganhos, cuja justificativa de origem poderiam remeter à antes citada economia de proximidade, ou se aproximaria do sentido econômico dos *clusters* e aglomerados, que espalham-se pelas searas urbanas em nível mundial. O aspecto inovativo não sobressai e consolidava-se o enfoque predominantemente econômico, embora o décimo terceiro e último ponto do Manifesto Glória 2000 imputasse o respeito às especificidades locais, regionais e nacionais, o que frequentemente colide com a forma de agir do livre avançar econômico, agravado por formas de regulação insuficientes (LASTRES e CASSIOLATO, 2000).

O respeito às especificidades, por sua vez, na visão dos signatários do documento seria “um requerimento básico da ‘economia do aprendizado crescentemente globalizada’”, implicando, dentre uma série de fatores que haja: estímulo ao desenvolvimento de sistemas produtivos e inovativos locais e nacionais, dentro dos regimes macroeconômicos; esforços para implementar um sistema nacional, de forma coordenada, “harmonizando interesses locais e, acima de tudo, evitando ‘guerras

fiscais””; possibilidade de serem cunhados novos parâmetros para definir o que é competitividade; elevação dos níveis de qualificação e capacitação “requeridos para o estabelecimento de formas sustentáveis de parceria e competitividade industrial e tecnológica”; e, por fim, investimentos em recursos humanos, visando acelerar processos de aprendizado e aumentar o potencial inovativo, tendo, uma vez mais como foco prioritário o papel a ser exercido por redes locais de Pequenas e Médias Empresas.

Dessa forma, conclui-se este enfoque, se fazendo importante um preâmbulo nesta passagem da seção cinco para a seis, em particular. Na trajetória pessoal do autor da Tese o primeiro contato com a temática do desenvolvimento local ocorreu em 1996/1997, tendo passado de lá para cá nos dedicamos a este campo temático de abordagem prática e teórica, enfocando na dissertação de mestrado quatro correntes analíticas de desenvolvimento local – desenvolvimento econômico local; redes de cooperação produtiva; *clusters* e aglomerados; desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS).

Ao retomar a abordagem com intuito sistematizador no Doutorado, se procurou antes buscar raízes históricas e, assim marcantes, em termos conceituais e operacionais, no exame que se faz sobre processos de desenvolvimento local, em especial no Brasil. Quando o território como ator importante emergiu no cenário de crise de paradigmas dos anos 1980, duas tendências sobressaíram, de forma geral, diante do processo de globalização, que então se movia em marcha aceleradíssima, delineando-se uma tendência claramente mais situada no âmbito da resistência, por um lado, enquanto a outra tendência percebeu oportunidades de crescimento em decorrência da abertura comercial proporcionada pela globalização, fixando o foco sobre empreendedorismo e inovação, em sentido amplo.

Em seguida, foi introduzida a abordagem sobre sistemas produtivos e inovativos locais, com enfoque distinto sobre a questão da inovação, se reaproximando de um olhar territorial, que parece não se inserir na lógica de funcionamento de polos, distritos, parques industriais. Estas últimas se situam mais à vontade associadas a noção de *clusters* e aglomerados uma corrente abordada em Mello (2003), atualizada assim, de certa forma, pela abordagem aqui direcionada em particular a APLs.

Neste ponto da trajetória se passa à análise mais detida sobre um componente fundamental na Pesquisa, que é a questão da capacidade endógena, e vale antes situar que componentes tratados nas seções anteriores são por vezes retomados na seção a seguir, na medida em que diversos fatores abordados interagem com possibilidades

relacionadas ao que se chama de fortalecimento da capacidade endógena.

Embora esse fortalecimento constitua um objetivo quase unânime nos processos em apoio ao desenvolvimento local, uma hipótese que nos move aponta para que seu tratamento mais detido ainda constitui relativa lacuna. Tal como se a capacidade endógena crescesse por transmissão, lembrando antigos contextos de análise, enquanto, acredita-se, merecem investimento específico no sentido da reflexão, em caráter propositivo, acerca da relação entre o fortalecimento da capacidade endógena e a redução da descontinuidade e dependência que marcam recorrentes processos de desenvolvimento local.

Para que se caminhe, então no sentido da análise maior aqui intencionada, a sexta seção a seguir, ao mesmo tempo em que procura contemplar a compreensão – fundamental – relativa à capacidade endógena, com olhar focado sobre a dimensão territorial, arremata o primeiro capítulo e prepara o terreno para a abordagem sobre métodos participativos e a pesquisa-ação para o desenvolvimento local.

## **2.6. Desenvolvimento regional endógeno e a capacidade endógena territorial**

A utilização da expressão “endógeno”, associada a desenvolvimento, pode remeter, situada no tempo e em uma primeira instância, a uma discussão muito presente nos anos 1980, na literatura internacional, que enfatizava possibilidades de crescimento baseado nos próprios recursos locais. Tal concepção, por seu turno, herdara enfoques originários da década anterior, situados no entorno da noção de tecnologias apropriadas e sua relação com a teoria da dependência<sup>31</sup>.

Se fosse dada continuidade a essa espécie de engenharia teórica reversa, em meio a origens difusas e sem pretensão de linearidade poderia se encontrar a menção feita por Hirschman (*apud* PECQUEUR 2005, p. 11), quando aquele autor já teria formulado, desde 1958, “um dos princípios fundamentais do desenvolvimento territorial: *a revelação dos recursos escondidos*” (PECQUEUR, 2005, *grifos nossos*). De acordo com a concepção original, Hirschman argumentava que “para promover o desenvolvimento econômico importa menos encontrar as melhores combinações de recursos ou fatores de produção dados do que *fazer aparecer e mobilizar a seu serviço*

---

<sup>31</sup> Cf. FURTADO, 1984.

*recursos e capacidades escondidas dispersas ou mal utilizadas*” (idem, *grifos nossos*).

Na verdade, aparenta-se a nós uma dissonância conceitual nesta visão de Hirschman ao associar a suposta revelação dos recursos escondidos ao desenvolvimento econômico, assim considerado em dimensão macro, situado logo ao início da Tese como objetivo-fim perseguido por diversos Estados-nação no pós Segunda Grande Guerra. Definitivamente o desenvolvimento local não foi aqui apresentado nessa condição macro, mas ressalta-se como essencial a relação que possui com a capacidade de mobilizar recursos escondidos, dispersos ou mal utilizados.

Capacidade que, de acordo com os pressupostos e objetivos da Tese, pode ser compreendida em perspectiva sintonizada com aquela aqui adotada enquanto **capacidade endógena**: capacidade de (re)conhecimento dos problemas e de participação efetiva no processo de busca e implementação de soluções – estratégias participativas – tendo por referência de ação a dimensão territorial.

A delimitação em estar apenas sintonizada se justifica pela noção subjacente à visão de Hirschman se adequar à concepção desenvolvimentista, ao passo que nosso olhar se volta a processos que envolvem busca e solução de problemas, os quais se fazem presentes no dia a dia de cada território.

Problemas muitas vezes tidos como imperceptíveis mesmo em nível microeconômico, abarcando desde correlações locais de forças conflituosas, violentas em maior ou menor grau, até problemas de deficiências de condições básicas de moradia; precarização dos serviços locais de saúde, saneamento, educação, transporte; além das questões referentes à falta de segurança e de respeito a princípios ambientais, dentre outras, que não aparecem em estatísticas recorrentes e que ampliam, a nosso ver, a consideração do Território como um ator, passível, portanto de problemas, assim como de muitas e potenciais virtudes.

Nessa face mais proativa, de percepção e alavancagem das virtudes locais é que se estabelece, pois uma sintonia preliminar com a noção de recursos escondidos, introduzida por Hirschman há mais de meio século. Seu desdobramento até alcançar o debate em curso sobre desenvolvimento territorial – independentemente de, em sua trajetória, ter seguido uma das trilhas que levariam ao debate da tecnologia apropriada e congêneres – passaria antes, contudo, por, pelo menos, duas questões centrais: primeiro, de que forma poderia o território (território constituído, e não território dado, conforme Pecqueur, 2005) ter essa capacidade aumentada; e, segundo, por que o território seria o ator responsável por promover tais processos? A abordagem sobre a primeira questão

constitui componente fundamental no **capítulo três**. Já a segunda questão ressurgiu crucial neste momento, dado que a definição apresentada de capacidade endógena se encontra referenciada à compreensão do território como ator, mobilizador de processos e de atores.

Historicamente, Pecqueur (2005) assinala que “desde a crise dos anos setenta apareceram, na França, iniciativas... (que)... partiram dos territórios locais (“pays”)<sup>32</sup> manifestando a existência e o dinamismo de espaços criados pelos atores”. Em seguida, o autor confere outro exemplo, fazendo menção aos *distritos industriais*<sup>33</sup> da chamada Terceira Itália, na região da Emilia Romagna, onde se fortaleceram formas territorializadas de produção abordadas por Putnam (1996), Courlet (2001), dentre outros autores, refletindo experiências bem sucedidas de mobilização, acentua Pecqueur, de “relações de coordenação entre os atores” (PECQUEUR, 2005).

Quando tais experiências influenciaram, por decerto, o avanço do desenvolvimento local no Brasil a partir dos anos 1990 – levando-se em conta a trajetória contextualizada do desenvolvimento comunitário no país, os movimentos tanto mais situados enquanto resistência à globalização quanto aqueles que centralizaram na agenda o empreendedorismo, a inovação, os sistemas e arranjos locais – a forma como vários processos passaram a se configurar assumiria, com efeito, características específicas da trajetória brasileira, e aquelas relativas à geografia continental do país e a intensa desigualdade inter e intrarregional.

Com isso, focar a capacidade endógena em tal contexto nos remete ao tratamento do desenvolvimento regional endógeno, conceito com trajetória reconhecida, cuja definição presente em Vásquez-Barquero (2002) parece bem expressar seu significado: “a capacidade da sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial endógeno, traduz a forma de desenvolvimento denominado endógeno”.

Poder-se-ia identificar duas dimensões no desenvolvimento regional endógeno: a primeira, econômica, na qual a sociedade empresarial local utiliza sua capacidade para organizar, da forma mais produtiva possível, os fatores produtivos da região; e a segunda sociocultural, onde os valores e as instituições locais servem de base para o desenvolvimento da região.

---

<sup>32</sup> Grifo nosso.

<sup>33</sup> Idem.

Atribuindo a construção do modelo de desenvolvimento endógeno “à insatisfação provocada pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento ‘a partir de fora’ proposto nos anos 1960 e 1970”, Vázquez-Barquero (2002) argumenta que o mesmo corresponde a um processo de mudança estrutural e de crescimento econômico no qual sobressaem como elementos de mudança “a organização do sistema produtivo, a rede de relações entre atores e atividades, a dinâmica de aprendizagem e o sistema sociocultural”. Ao território, compreendido como um “emaranhado de interesses”, muito distante de qualquer conotação unicamente material para um local onde se desempenham atividades econômicas, cumpre o papel de agente de mudança ou de transformação social.

Vázquez-Barquero (2002) considera como fatores determinantes reconhecidos para que se viabilize a acumulação econômica, além do progresso tecnológico (outro fator que seria essencial em processos de mudança), “a criação e difusão de inovações no sistema produtivo; a organização flexível da produção, a geração de economias de aglomeração e de economias de diversidade nas cidades e o fortalecimento das instituições”; as quais seriam tratadas em trabalho posterior (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2004) como “as quatro forças que impulsionam o desenvolvimento endógeno” – a interação entre essas forças propiciaria o efeito H, um fator de eficiência do processo de acumulação econômica –, retomando a concepção original com uma reformulação ligeira, passando a configurar<sup>34</sup>: “a) a organização flexível da produção; b) a difusão das inovações e do conhecimento; c) a capacidade de mudança e de adaptação das instituições, e d) o desenvolvimento urbano do território”<sup>35</sup>.

Sobre esta última força, em particular, há críticas como a presente em Veiga (2004), que dizem respeito a uma suposta defesa da centralidade urbana para o desenvolvimento endógeno, provocando que fosse considerado por Veiga (2004) como um exemplo chocante, a ênfase atribuída por Vázquez-Barquero (2002) às cidades como único espaço de desenvolvimento endógeno com relação as áreas rurais, contra argumentando Veiga (2004) que “no entanto, desde os anos de 1960, a mais poderosa tendência locacional na distribuição do emprego e da atividade econômica do Reino Unido foi a mudança de produção e dos postos de trabalho das conurbações e grandes cidades para pequenas vilas e áreas rurais”. Compreendemos, todavia, que a ênfase conferida pelo autor espanhol se dirige aos entornos urbanos, que tal como os entornos

---

<sup>34</sup> Tradução livre nossa.

<sup>35</sup> Idem.

de produção, “formam uma rede em que os atores locais se relacionam entre si e trocam bens, serviços e *savoir-faire* segundo regras específicas (VAZQUEZ-BARQUERO, 2002). Ou seja, a própria dinâmica das cidades, em particular, pela intensiva interação dos mecanismos e forças e extrema diversidade de recursos incidentes sobre os processos agregariam externalidades cruciais ao desenvolvimento endógeno.

A organização flexível da produção, por seu turno, seria uma prerrogativa no sentido de enfrentar o “desafio do aumento de produtividade e competitividade do sistema produtivo”, como parte do conjunto de estratégias de desenvolvimento no qual também se inserem a melhoria de distribuição de renda e a conservação dos recursos naturais, patrimônio histórico e cultural e dos bens comuns.

Quanto ao processo de difusão das inovações e do conhecimento, cabe ressaltar que o mesmo se encontra condicionado pelo chamado entorno produtivo, abarcando empresas, instituições, atores econômicos e sociais. Sublinha-se, em particular, que a confiança mútua entre os empresários gera cooperação e confiança para as transações entre as empresas locais, reduzindo custos, valorizando a qualificação dos recursos humanos do território e outros resultados de âmbito não necessariamente econômico, como a redução de conflitos sociais.

No tocante às instituições, frisa-se que o desenvolvimento possui “raízes institucionais e culturais”, ocasionando que sobressaiam fortalecidos processos implementados em territórios que possuem sistemas dinâmicos e flexíveis. Assim, quando há uma densa rede de relações, envolvendo desde aquelas estabelecidas entre empresas e outras empresas, assim como entre empresas e universidades ou instituições de pesquisa, sindicatos, governos locais, dentre outros, os recursos locais disponíveis poderiam ser melhor utilizados.

De modo geral, destaca-se que “um enfoque de desenvolvimento endógeno nos obriga então a focalizar a análise” tanto nas estruturas familiares, cultura e valores locais como fatores que condicionam o desenvolvimento, como “nas condições locais e nos processos sociais internos que estão na base do processo de acumulação econômica regional. Entre esses, aqueles relativos à cultura local e às relações de poder” (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2002), fatores que afetam, por sua vez, a própria interação entre as “forças do desenvolvimento”, e supostamente determinariam o comportamento do fator H de eficiência do processo de acumulação.

Propõe então “nova interpretação” para a situação enfrentada por regiões pobres e desiguais, para as quais a aplicação da teoria do desenvolvimento endógeno permitiria

também a “identificação de novas potencialidades sociais de acordo com os atuais desafios de cada região e uma tomada de consciência coletiva acerca das necessidades de novas normas de convivência social economicamente mais eficientes e socialmente mais inclusivas”<sup>36</sup>.

Um importante contraponto há que ser feito aqui com relação à noção hirschmaniana dos tesouros escondidos, uma vez que Vázquez-Barquero destaca que um processo de desenvolvimento endógeno não implica o uso exclusivo de recursos locais, notadamente pela premissa de que, em se tratando de processos de crescimento e mudança estrutural, a origem dos recursos não constitui fator determinante. O autor salienta, ainda, que tal processo não deve se restringir ao nível local/regional, negligenciando recursos que podem ser decisivos na articulação de programas e projetos de desenvolvimento local, e são provenientes de escalas espaciais ampliadas, nacionais e internacionais, traduzido em apoio político, financeiro, logístico, dentre outros.

Como essa questão dos recursos externos e internos é recorrente nos debates e ações de desenvolvimento local, cabe situar que, segundo ele, “na verdade, o normal é uma combinação de fatores locais e externos” durante o processo. Faz a ressalva, inclusive, que até mesmo a presença de grupos industriais ou empresariais oriundos de outros territórios pode desempenhar papel relevante para o próprio desenvolvimento endógeno, na medida em que seus objetivos, estratégias, atividades se encontrem em convergência àqueles definidos pelos atores do território. No tocante à governança do processo, o desenvolvimento endógeno não seria passível de ser afetado por qualquer influência externa, seja de que natureza for, se a população local estiver dotada da capacidade de controlar processos que ocorram no território, visando à transformação social.

Em trabalho anterior (VÁZQUEZ-BARQUERO, 1999), já se argumentara que o desenvolvimento endógeno pressuporia a consolidação de um processo empreendedor e inovador no qual o território não se constitui em um “receptor passivo” de ações e estratégias de grandes empresas e organizações externas, possuidor que seria o Território de uma estratégia própria sobre a melhor maneira de impactar positivamente a dinâmica econômica local. Derivaria então a importância de se conhecer a cultura local de empreendimento, tal como as tendências à inovação pelos agentes locais, e fatores congêneres.

---

<sup>36</sup> Idem.

No entanto, o protagonismo local não se sustenta na esperança de um permanente porvir. Ao enfatizar o crescimento econômico, aliado à mudança estrutural, compreendemos que se trata de realçar um aspecto importante e, em muitas situações, decisivo. Manifesta-se, por vezes, um certo paradoxo no discurso, pois ao pretender se retirar uma carga econômica supostamente excessiva no desenvolvimento local, se recai naquela paródia que manda atentar para não se jogar o bebê fora junto com a água do banho. Ou seja, a obtenção de resultados econômicos em processos de desenvolvimento local pode não ser condição suficiente, mas é condição necessária.

Percebe-se pois, que, assim como os modelos de crescimento endógeno, baseados em referenciais analíticos econômicos formais, as teorias do desenvolvimento endógeno partem de um referencial “schumpeteriano”, em especial na abordagem de processos de mudança mobilizados pela introdução de inovações de caráter endógeno, independente das significativas diferenças teóricas e metodológicas entre os modelos de crescimento e desenvolvimento, que levam Vázquez-Barquero a assinalar que a teoria do desenvolvimento endógeno trata dos mecanismos que explicam os processos de acumulação de capital de forma bem mais ampla que os modelos de crescimento endógeno. Aliás, essa é uma distinção que se tornou clássica, onde, dentre tantas aplicações, está aquela que se refere ao Brasil ter sido um dos países que registrou maior crescimento econômico durante meio século (1930-1980), medido pelos instrumentos convencionais, como o PIB, tendo chegado na década de 1980 como um país não desenvolvido em múltiplos aspectos, isso, sob a conotação que se queira dar a desenvolvimento, neste contexto.

Sob uma visão geral, o autor parece um pouco triunfalista, considerando que a teoria do desenvolvimento endógeno possuiria tal capacidade explicativa que estaria se disseminando, sendo aplicada à realidade de regiões periféricas, mobilizando atores locais, públicos, privados, organizações sem fins lucrativo e outros agentes territoriais em prol de uma “ação coletiva a partir de suas próprias capacidades e potencialidades locais”. Esse é um ponto de inflexão essencial.

A contribuição de autores como Vázquez-Barquero é fundamental em nossa Pesquisa, sob um ponto de vista referencial. A Pesquisa partiu da premissa e se focou mais na capacidade endógena, do que no desenvolvimento endógeno. Sinteticamente, o enfoque prioritário aponta para a capacidade endógena no desenvolvimento local, ao invés do modelo ou teoria do desenvolvimento endógeno. A abordagem desta última se insere no campo amplo de observação, avaliação e análise de fatores extremamente

relevantes na perspectiva da questão endógena enfatizando a dimensão do território como ator, como promotor da mobilização produtiva, que está presente no autor em questão.

Em trabalho recente, tendo em vista a análise de cenários pós crise econômica de 2008, com base na experiência latino-americana, Vázquez-Barquero (2009) situa o desenvolvimento local como uma saída para crises econômicas, em virtude de ser uma estratégia focada sobre a questão do ajuste produtivo sob o território, e onde são pesquisadas e difundidas soluções concretas para problemas potenciais ou correntes de fatores de desenvolvimento, tendo a crise como pano de fundo. Nesta visão, onde o desenvolvimento local atuaria como uma espécie de colchão em tempos de crise, traria ainda como outro fator significativo o caráter pro cíclico de apresentar retornos crescentes sobre o investimento, promovendo o aumento da produtividade e da competitividade, o que facilitaria, assim, a recuperação econômica.

Não obstante, adverte-se para limitações associadas, por exemplo, a não se poder contar com resultados garantidos. Outro aspecto remete a possibilidades assinaladas de que uma atuação externa excessiva possa frear ou reduzir a criatividade e o potencial endógeno de empresários, atores públicos e outros, minando o protagonismo local e limitando o alcance e os efeitos das iniciativas desenvolvidas.

Por fim, Vázquez-Barquero (2009) é ainda mais enfático no destaque a tratar-se de uma política de participação da sociedade civil, cabendo aos atores locais projetar e controlar sua execução, e podendo ser os resultados das iniciativas diretamente afetados pela natureza da relação, do processo, da forma como as ações são impostas ou propostas, do local ou de fora dele, sob quais as interfaces e sob quais objetivos, e demais características que traduzem como a estratégia se harmoniza à cultura local, em sentido amplo e histórico.

Quando se mencionou acima que Vázquez-Barquero mirou para a recente experiência latino-americana no enfrentamento de uma crise econômica originada no mercado financeiro dos Estados Unidos e que atingiu proporções transcontinentais, e sendo ele um autor ligado quase organicamente à análise das possibilidades de desenvolvimento endógeno, isso reflete em grande parte o acúmulo que essa região tem demonstrado na discussão sobre o tema, o que não significa que esforços em direção similar não tenham sido envidados em outras partes do globo terrestre<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> O autor vietnamita Le Thanh Khoi, por exemplo, aborda as dinâmicas endógenas, ao enfocar educação e cultura, conforme Maherzi (2004).

Em se tratando, contudo de uma Tese cujas contribuições mais se destinam, evidentemente, à realidade brasileira e latino americano, e considerando as contribuições específicas trazidas pela escola cepalina e a teoria da dependência – que, por sua vez, insuflaram também a afirmação da ideologia nacional desenvolvimentista que, do alto de sua astronave, parece não conseguir atribuir qualquer significado relevante aos territórios – vale ainda perceber outros caminhos de abordagem, também calcados na perspectiva endógena.

Situando uma vez mais no tempo o período relativo ao final da década de 1980, o chileno Sergio Boisier discutiria a interdependência do processo de desenvolvimento regional sugerindo ser imperativo a concepção de uma proposta que leve em conta ser “o processo de crescimento econômico regional essencialmente originado em forças e mecanismos exógenos à região”; e que vise agir em sentido contrário, com o processo de desenvolvimento regional devendo ser essencialmente considerado “como a internalização do crescimento e, em consequência, como de natureza essencialmente endógena (BOISIER, 1989).

Aquele autor percebe que o desenvolvimento de uma região, no longo prazo, é resultado da interação entre três forças: alocação de recursos; política econômica (sendo que estes dois estão contemplados na visão exposta acima); e ativação social; o que enseja sua interpretação sobre essa interação como mantendo relação de interdependência recíproca.

A primeira força estaria ligada à “participação regional no uso dos recursos nacionais e regionais”, se atendo ao âmbito exclusivamente controlado pelo Estado, sendo portanto fortemente centralizada e, assim, exógena à região. A segunda força, em diapasão parecido, “depende da ação do governo central, que pode afetar positiva ou negativamente a região”, passível então de decisões iniciais tomadas pelo Estado, “exógenas à região”.

O que se depreende reside no papel potencial a ser cumprido pela terceira força, a ativação social, sobre a qual Boisier afirma depender “da capacidade da região criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capaz de direcionar o crescimento, desencadeado por forças exógenas, para atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra”. Essa força, pois, ligada tanto ao aumento da autonomia de decisão da região, quanto da capacidade da mesma “reter e reinvestir o excedente gerado pelo processo de crescimento”, tendo em vista as prioridades definidas para o desenvolvimento que se pretende pelos atores locais, corresponde, grosso modo, ao que

identificamos na Pesquisa como desenvolvimento local e aumento da capacidade endógena territorial.

Uma diferença importante seria a ênfase conferida pelo autor chileno à importância da sociedade e das relações sociais no processo de desenvolvimento da região, o que se justifica pela característica, presente desde outros trabalhos, como em Boisier (1997), desse autor se referir centralmente ao conceito de sociedade civil<sup>38</sup> – nela compreendida as formas locais de solidariedade, integração social e cooperação –, considerando-a enquanto o principal agente da modernização e da transformação socioeconômica em uma região<sup>39</sup>, com papel potencialmente decisivo, assim, na mudança estrutural a ser empreendida no território, conforme preconizado por Vázquez-Barquero, e na direção da reversão de processos descontinuados e dependentes de desenvolvimento local, objeto central em nossa análise.

Na verdade, a menção à dependência, embora, sob outra vertente, aliada ao que Boisier sinalizara como a capacidade da região reter e reinvestir recursos associados ao excedente do processo de crescimento econômico, em sua noção de uso corrente, faz refluir ainda um pouco mais no tempo, situando um autor brasileiro que também tratou do “desenvolvimento como processo endógeno”, em que pese estar Celso Furtado entre os principais economistas latino-americanos no rol daqueles considerados desenvolvimentistas. A esta última colocação voltamos adiante, primeiro vale conhecer sobre qual perspectiva Furtado (1984) se debruçara.

Compreendendo a ideia de desenvolvimento como diretamente relacionado à realização das potencialidades do homem, e que “mediante a ‘invenção’ e implementação de novas estruturas sociais” é que se cumpre o processo de desenvolvimento, Furtado aproxima então o desenvolvimento à invenção; e a criatividade assume papel preponderante na perspectiva de “um projeto de transformação social com o qual se identificam os membros de uma coletividade”. Percebe-se a ausência (o que pode se justificar pelo contexto histórico, ou pelo desenvolvimentismo latente, por ambos, ou por outros motivos) de menções a território ou comunidade.

O excedente – supra sumo do referencial analítico da teoria da dependência – viabilizado pelo intensificação da divisão social e internacional do trabalho, teria o desenvolvimento como uma das formas que a acumulação econômica proporcionada

---

<sup>38</sup> Conceito abordado em Mello (2003).

<sup>39</sup> Idem.

pode assumir, o que ocorreria quando são abertos os caminhos para a “realização das múltiplas potencialidades dos membros de uma sociedade”, ensejando assim condições para a alavancagem da criatividade. Essa, por sua vez, estaria ligada a dois processos, um dizendo respeito à técnica, e o outro referente aos “valores que o homem adiciona ao seu patrimônio existencial” (FURTADO, 1984), sendo feita a ressalva que a inovação técnica tem poder de difusão muito superior no comparativo a valores substantivos, em especial no que se refere à civilização industrial.

Segundo Furtado (1984) exatamente contrária a essa “visão simplificada da difusão da civilização industrial” erigiu-se a Teoria do Subdesenvolvimento onde, com base na “denúncia do falso neutralismo das técnicas”, pretendeu-se restituir visibilidade à criação de valores substantivos, tida então como uma dimensão oculta do desenvolvimento. Enquanto dimensão visível sobressaía o empenho de “ampliar os circuitos comerciais existentes e de criar novas linhas de comércio”, o que relegava aos países considerados subdesenvolvidos uma ênfase à especialização geográfica, “com estruturas econômicas e sociais moldadas no exterior”, vindo esses países a constituir a periferia do sistema.

O autor acentua raízes históricas que projetaram a parte retida do excedente pelas então colônias (como no caso brasileiro) direcionadas para o vetor de hábitos de consumo oriundos do centro (ou metrópoles) como processo que resultou em relativa aculturação pelos proprietários locais, ou mesmo quando esses passam a constituir uma incipiente burguesia local, dinamizada, porém com base em impulsos recebidos a partir da economia dos países centrais. Isso teria provocado que o subdesenvolvimento se caracterizasse pela disparidade entre o dinamismo da demanda – devido à penetração dos padrões de consumo do centro – e o atraso na acumulação reprodutiva pela forma de inserção dos países periféricos no sistema internacional de divisão do trabalho, implicando em efeitos indesejáveis, como o subemprego e o reforço às estruturas tradicionais de dominação (FURTADO, 1984).

No sistema supracitado destacar-se-iam dois processos: os processos produtivos, de um lado, e os produtos finais, por outro lado. Identificando este segundo tipo de processo como a vocação que se percebeu como natural à periferia, Furtado (1984) afirma que tal situação “permitiu que fossem formuladas algumas questões e abertas novas linhas de reflexão sobre a endogeneidade”, embora enfatizando como questão central o acesso a tecnologia pelos países periféricos, dada a lógica vigente no sistema internacional de divisão do trabalho “ou melhor: até que ponto essa tecnologia pode ser

posta a serviço da consecução de objetivos definidos autonomamente por uma sociedade de nível de acumulação relativamente baixo e que pretenda à homogeneização social?”, podendo ser compreendido este último ponto por meio da questão de como obter o acesso às técnicas por parte de quem a quer para a utilização democrática por uma sociedade?

A pergunta do economista brasileiro continua sendo absolutamente pertinente, ainda que a discussão mais específica sobre a tecnologia não se encontre no escopo específico de tratamento pela Tese, mas inserida em discussões sobre como absorver tecnologia considerada moderna para além das possibilidades apresentadas no mercado; ou sobre como o uso da tecnologia pode contribuir para a redução de desigualdades, ou, de modo semelhante, no tocante a outras definições relevantes, a serem produzidas local e coletivamente.

A endogeneidade remeteria, assim, a “descobrir o caminho da criatividade a nível dos fins”, com a definição desses fins sendo feita com base na preservação da autonomia, seja da coletividade, ou da sociedade, nas palavras de Furtado, ou pelo território enquanto agente de transformação, conforme situamos em nossa compreensão. Em seguida, munido uma vez mais pela análise histórica, o autor aponta três modelos principais enquanto experiências mais significativas de endogeneização do desenvolvimento, quais sejam: a coletivização dos meios de produção; a satisfação das necessidades básicas; e o aumento do grau de autonomia externa, consistindo este último em assumir uma posição ofensiva nos mercados internacionais, com as exportações se apoiando em economias de escala e/ou avanço tecnológico. Tal modelo estaria centrado, portanto em planejamento seletivo rigoroso e taxa de poupança elevada que permita às exportações “se manterem em posição de vanguarda, não tanto de tecnologia de processos, mas na de produtos”, o que parece traduzir parcialmente a agenda atual de muitos países que não galgaram a condição de avançados, e que leva, no mínimo, a uma relativização desse suposto **caráter endógeno**, assim como no que se refere ao primeiro modelo, calcado na chamada “coletivização dos meios de produção”.

Furtado (1984) reputa que “o fundamento do projeto de coletivização é duplo”, agregando à mencionada aculturação das minorias dominantes locais e “à exclusão das grandes maiorias dos benefícios do esforço acumulativo” o fato de que “a lógica dos mercados não induz às transformações estruturais requeridas para vencer os fatores de inércia que se opõem ao desenvolvimento das forças produtivas a baixos níveis de acumulação”, uma vez que a tônica residiria na especialização produtiva para atender

aos mercados externos, reforçando sobremaneira as estruturas sociais e econômicas preexistentes.

Os exemplos históricos da coletivização abrangeriam desde experiências ao nível das unidades produtivas (autogestão) até o nível nacional, caracterizando-se, nesta segunda circunstância, pela planificação centralizada, o que conduziu muitas vezes à emergência de um poder burocrático totalizante, consagrando desta forma “um afastamento crescente entre os centros de decisão e a massa da população”, o que suscitaria, a nosso ver, um desenvolvimento endógeno às avessas, com o móvel da ação sucumbindo à geopolítica e fragilizando ainda mais as regiões, comunidades, coletividades que se pretendia originalmente desenvolver.

Já o segundo modelo assinalado, concernente à satisfação das necessidades básicas da coletividade, sugere interface mais nítida com o enfoque adotado na Tese, com parte do excedente devendo ser canalizado “para modificar o perfil de distribuição de renda, de forma que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia, educação etc.”, o que esbarraria, certamente em requisitos de vontade política, além de exigir novos investimentos em ‘pesquisa e desenvolvimento’ voltados para atender às necessidades de uma população não inserida nas lógicas de mercado, mas plenamente inserida no dia a dia do território onde vivem e trabalham, extrapolando a dimensão apenas econômica e reintroduzindo a dimensão sociocultural. Neste sentido, Furtado (1984) destaca que o objetivo estratégico do desenvolvimento endógeno se traduziria pelo “enriquecimento da cultura em suas múltiplas dimensões”, viabilizando o fortalecimento da criatividade própria.

Contemplar tal perspectiva não minimiza o papel que o autor brasileiro teve como um dos principais expoentes do chamado desenvolvimentismo, junto com outros intelectuais latino-americanos<sup>40</sup>. Apenas resgata-se um olhar sobre a endogeneidade propiciado pelo desequilíbrio de forças no jogo geopolítico, ou, como prefere Furtado, em decorrência do sistema internacional de divisão do trabalho, e que acaba apontando para um componente essencial, cuja natureza não se atém com exclusividade à lógica econômica, embora sua dissociação completa possa incorrer em equívoco conceitual e operacional.

A dimensão sociocultural também se encontra na análise de Pecqueur (2005), quando aquele autor sublinha que, independente das formas muito diversas que pode

---

<sup>40</sup> Cf. como Raúl Prebisch e Maria da Conceição Tavares e outros da corrente cepalina.

assumir um sistema territorial de atores (*clusters*, distritos industriais, outros modos de organização produtiva), “sua característica principal é a instalação de um processo inscrito na história longa, de construção pelos atores, e não, apenas, uma forma de otimizar dotações em fatores supostamente pré-existentes”. Não se trata, portanto da preservação da cultura pela cultura. A dimensão sociocultural se fundiria à dimensão econômica sob uma dinâmica de desenvolvimento territorial que vise revelar recursos inéditos, constituindo assim, para Pecqueur (2005), uma inovação.

Retomando a abordagem de Pecqueur, assim como retomando a questão da inovação, cumpre-se, pois, com alguma circularidade o percurso através do qual este capítulo procurou focar o desenvolvimento local até chegar à noção, estratégica aos nossos objetivos, da capacidade endógena territorial, derivada por sua vez de modelos que enfocam mais detidamente a questão do desenvolvimento endógeno.

O raciocínio chave parte do entendimento que não se faz desenvolvimento de um potencial endógeno, sob o ângulo pelo qual se percebe a realidade em um território, sem investimentos na questão da **capacitação**, do processo de aprendizado, em sua apropriação, difusão e aprimoramento pelos atores locais, na construção do conhecimento coletivo. Ora, quando se fala em capacitação pode e deve estar se considerando vários aspectos incidentes – e há toda uma literatura sobre o tema, a partir de diferentes matizes e tendências – mas, para o objetivo aqui presente, vale destacar que falar em capacitação está se falando de alguma maneira, sobre aumento de capacidades.

E quando se fala de aumento da capacidade endógena no território parte-se também da premissa que a política produtiva, como ocorre no Brasil, continua sendo desterritorializada. O que faz com que o arcabouço político-institucional seja muito pouco preocupado com a questão das capacitações, embora seja plenamente esperado que os empresários do setor produtivo acusem o baixo nível de mão de obra qualificada no país, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, órgãos governamentais possam estar alardeando resultados fantásticos na capacitação de mão de obra.

Na verdade, a capacidade endógena territorial corresponde à busca de alternativas precisamente por quem está fora ou mal parado, no circuito de oportunidades que o modelo formal e supostamente dinâmico da economia proporciona a seus convivas. Uma antiga expressão popular diria “tira da cabeça o que do bolso não dá”. E ao território caberia, pois constituir a cabeça coletiva de onde podem ser gestadas soluções auto organizadas, que primem por serem sustentáveis no sentido não só de sua

durabilidade, mas no sentido de serem tocados a partir do protagonismo local.

A noção introduzida da capacidade endógena territorial não consistiria, assim, senão num enfoque em sequência ao que é expresso em várias publicações e documentos elaborados por instituições de pesquisa vinculados à já citada CEPAL, como o *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, (ILPES) que o desenvolvimento econômico territorial pressupõe trabalhar sobre uma dimensão do desenvolvimento local, inseparável das demais, que pode ser entendida como “a capacidade de uma sociedade local para formular propostas coletivas de progresso material, equidade, justiça e sustentabilidade, e mobilizar os recursos locais, endógenos, necessários para sua obtenção” (SENRA, 2010).

Na derivada do mesmo argumento, um grupo de especialistas em desenvolvimento econômico territorial enfatiza o papel a ser desempenhado pelos governos territoriais, em articulação com os diferentes atores locais, objetivando “desenvolver sistemas de promoção competitiva, gerar emprego e renda” e uma economia com mais igualdade de oportunidades. Advogam os especialistas que o desenvolvimento endógeno requereria contemplar “*de abajo hacia arriba*” quatro planos, quais sejam, o político; o econômico, o científico-tecnológico, e o cultural. No entanto, aquele, como outros trabalhos em desenvolvimento local, se exime em atentar para o como fazer, como se chegar às condições de articulação, proposição, acompanhamento, controle, avaliação e novas proposições, em ciclos que se retroalimentam, por parte dos atores locais?

Reputa-se, pois que a participação dos atores locais exige planejamento, preparação, mobilização, implantação de ações, acompanhamento, correção de rumos, nova implementação de ações, ou seja, **método**, para que os processos em apoio ao desenvolvimento local tenham possibilidade de atingir seus objetivos. Tal perspectiva, contudo não se volta a apresentar uma solução efetiva para o desenvolvimento local, mas avançar na costura de elementos que cheguem à construção propositiva de uma estratégia metodológica.

O passo seguinte consiste, então, no exame de formas possíveis de se obter aumento da **capacidade endógena** por parte de uma coletividade, a partir da adoção de estratégias participativas, baseadas em princípios metodológicos relacionados, de forma aplicada ou em termos potenciais, ao desenvolvimento local.

Nesse enfoque sobre métodos participativos, dedica-se particular atenção ao método da pesquisa-ação, salientando uma vez mais que não se lhe confere, em absoluto,

qualquer rótulo de “salvadora” de processos de desenvolvimento local. Cabe ver pelo reverso, na medida em que embora a participação tenha se tornado praticamente um requisito, notadamente nos processos implementados no amplo campo identificado como “social”, torna-se possível perceber que há processos que regridem, devido a fatores derivados da utilização nula ou instrumental de estratégias participativas, como que fossem essas retiradas de uma prateleira. Com relação a esse aspecto, em particular, a pesquisa-ação se coloca em sentido diametralmente oposto.

Na perspectiva de detalhar mais a fundo essa temática em relevo, passa-se, portanto, neste ponto da trajetória, à abordagem presente no **capítulo três**.

### 3. Pesquisa-Ação, métodos participativos e gestão local

O estudo sistemático e a implementação de métodos participativos – especialmente métodos de planejamento participativo – em inúmeras práticas e experiências, no amplo conjunto de ações identificadas com o chamado “campo social”, avançou de forma bastante expressiva nos últimos cinquenta anos, adentrando mesmo no terreno duro das ciências da matemática e da natureza, como a engenharia, a física e a química, cujos avanços se ligavam intrinsecamente ao desempenho industrial, motor do desenvolvimento em sua noção convencional.

No ambiente da indústria se verificaram mudanças profundas nas décadas de 1960/70, dentre as quais, muitas atingiram a questão da participação dos trabalhadores na produção. As influências originavam-se desde a experiência do ohnismo japonês, na qual a participação dos trabalhadores se tornara peça fundamental para promover melhorias na produção<sup>41</sup>, até aquelas dotadas sob uma perspectiva de mudança mais profunda, como na experiência escandinava da abordagem sociotécnica<sup>42</sup>. Além de mudanças como as que levaram à metamorfose na denominação “empregado”, com as forças capitalistas de produção adotando gradativamente a noção de “colaborador”, para designar a função supostamente participativa do trabalhador no crescimento das empresas.

No caso da indústria, a motivação e os objetivos originais são conhecidos, se voltando para o aumento da produtividade e dos resultados econômicos a esta associados, mormente o aumento dos lucros. A generalização na ênfase à participação acabou convergindo também com a percepção do papel estratégico do usuário, cliente ou simplesmente consumidor, no sentido deste último poder sugerir melhorias ou contribuir na otimização da produção, com a participação do usuário, em alguns casos, até mesmo em etapas da definição de um produto ou processo.

Se agregarmos à dimensão do ambiente produtivo de natureza essencialmente privada, a dimensão da gestão pública, passando do padrão burocrático ao gerencial, fruto da crise do Estado nos anos 1980, a participação passava então a se constituir mais que um atributo ou um efeito desejado, assumindo pois a forma de um pré-requisito, uma necessidade, para que se desenvolvam projetos, produtos, processos, atividades.

---

<sup>41</sup> Cf. Benedito de Moraes Neto.

<sup>42</sup> Cf. Michael Gibbons.

Fazendo a ressalva de que participação social é fenômeno histórico cuja análise é bem mais ampla e anterior ao que se pretende aqui, vale atentar que a proliferação na ênfase à participação está presente em diversos espaços de atuação da sociedade civil, como o sindicato, a reunião de condomínio, a associação de moradores, dentre outros.

Pode se notar que, nesses espaços, hoje em dia, a participação parece muitas vezes passar por uma espécie de desgaste ou descrédito, causado em grande parte pela morosidade ou pela dificuldade de se contemplar o interesse coletivo, mas também levando-se em conta que ninguém participa por participar. Ou seja, há que se ter um móvel e objetivos bem definidos de onde se quer chegar, além de uma série de outros fatores de contexto, sobre a iniciativa para a qual se chama à participação, o que passa por questões transversais, do tipo “participar para que?” ou “por que participar?”; assim como acerca do método, que seriam mais do tipo “de que forma participar?” ou “como se dá a participação nesse processo?”. Questões que frequentemente se encontram difusas, confusas ou ocultas, mas isso não impede que recebam o carimbo “participativo”, muitas vezes por contar com um grande número de envolvidos; sendo que participantes e envolvidos são condições bem diferentes.

Olhando por negação, talvez seja interessante situar “de que participação” não está se falando, que é a de caráter instrumental, que se tornou, como caracterizamos, um clichê de uso corrente. Quando se qualifica a noção de participação, todavia, daquele conceito aparentemente harmônico emergem obstáculos e desafios, em virtude de tensões e contradições próprias da sociedade atual, e por um aspecto, em particular, que reputamos como de extrema relevância, que se refere à forma de democracia praticada na dimensão participativa em questão. A noção de sociedade democrática também passa, por sua vez, por um momento de compreensão difusa, sendo muitas vezes associada àquela onde se exerce o direito de votar de forma direta em seus governantes, legisladores e magistrados.

Tal noção se nos apresenta inequivocamente insuficiente. Em outra direção, em Greenwood e Levin (1998) se argumenta que a sociedade democrática é aquela na qual se contempla a diversidade social, onde grupos minoritários estão representados e participam efetivamente da tomada de decisões em seus respectivos níveis de atuação, local, regional ou nacional.

Para além da busca de rigor excessivo sobre essa definição, dela sobressai – além de afastar-se de um caráter mais instrumental ou funcional, ao defender uma participação efetiva para tomada de decisões – uma responsabilidade maior, atrelada à

participação qualificada como condição para se influir nos rumos das decisões tomadas que dizem respeito a cada grupo em uma sociedade.

Por isso já deveria estar mais firmemente fixado no imaginário coletivo que participar não é, pois tarefa fácil. Exige preparação, capacidade de aprendizagem, aprimoramento, planejamento e outros recursos que se intercalam, demandando que novas formas sejam sempre criadas, aplicadas, avaliadas, revistas e outras ações de ordem específica, variando caso a caso, o que faz impor-se, de acordo com premissa de nossa pesquisa, a necessidade de **métodos participativos**, estando aqui o foco projetado sobre a relação que os mesmos possuem, ou potencialmente, com processos em apoio ao desenvolvimento local.

Interessa-nos então centralmente essa relação, tendo como perspectiva principal a interface da mesma com possibilidades de aumento da **capacidade endógena territorial**. Em certa medida, partindo-se do reconhecimento que métodos participativos estão, ou podem vir a estar, presentes em múltiplas aplicações e diferentes áreas, cabe identificar que privilegia-se aqui a **pesquisa-ação**, como referencial rico de análise quando se busca a mudança na forma de intervenção daqueles convencionalmente identificados como beneficiários, usuários e outras formas, que designam receptores passivos de benfeitorias e melhorias pontuais, no sentido de que se tornem sujeitos nos processos de tomada de decisão que lhes sejam atinentes.

O capítulo procura apresentar tanto a pesquisa-ação de forma mais específica, como situada às suas modalidades, e inserida no contexto dos métodos participativos, que se aplicam desde como ferramentas até metodologias em apoio à gestão participativa local. Tendo como motivação, principal o referencial de análise que pesquisa a utilização de estratégias participativas, em reação aos limites à autonomia das populações e organizações locais – o que se traduz em baixa confiança na **capacidade endógena** para encontrar soluções para os problemas do território – o capítulo está estruturado em três grandes seções.

Na primeira, são apresentados conceitos relativos à pesquisa-ação<sup>43</sup> que, poderíamos dizer, possuem uma base referencial comum, assim como Pinto (2014); enfocando, na segunda seção, mais detidamente, sua relação com desenvolvimento local<sup>44</sup>.

A terceira e última seção se atém mais especificamente a aspectos da Gestão

---

<sup>43</sup> Cf. Michael Thiollent; Henri Desroche; André Morin; Fals Borda.

<sup>44</sup> Cf. Kurt Lewin; Hugues Dionne; Morten Levin; Davydd Greenwood e Michael Thiollent.

Participativa Local – compreendida enquanto campo de iniciativas e práticas de âmbito municipal ou microrregional – que sobressaem quando se relacionam descentralização administrativa e desenvolvimento regional e territorial, contemplando instrumentos de gestão participativa e cujo potencial quanto às possibilidades de aumento da **capacidade endógena** se mostra significativo.

Na terceira seção, efetua-se assim o prolongamento que situa a pesquisa-ação de acordo com outros métodos participativos, até destacar ferramentas participativas em apoio à gestão local, neste caso, com atenção especial para a experiência brasileira do orçamento participativo, e da experiência gaúcha dos conselhos regionais de desenvolvimento.

Nesta trajetória, antes até, empreendemos contato com um método de gestão participativa territorial, chamada Gespar<sup>45</sup>, que se encontra na base direta da experiência pesquisada no território da Bomba do Hemetério (**capítulo quatro**) e, de forma indireta, no processo em apoio do desenvolvimento local em curso na Cidade de Deus (**capítulo cinco**).

Dessa forma, pretende-se, com o presente capítulo iniciar a sedimentação de um caminho para a descrição de experiências de desenvolvimento local, com as quais se complementa e enseja a base de pesquisa e resultados obtidos, para que seja produzido e apresentado, no **capítulo seis**, um conjunto de recomendações, em atinência aos objetivos da Tese.

### **3.1. Pesquisa-Ação: contextualização e principais características metodológicas**

Tendo em vista, primordialmente, contextualizar a Pesquisa-Ação da forma como se originou, pode se considerar seu criador o alemão, naturalizado norte americano, Kurt Lewin. Conforme se procedeu a sua disseminação, por diferentes países, ênfases, setores de atividade, campos de aplicação, evidentemente foram se moldando características e atributos específicos, além da interface recorrente, em muitos casos, com outras metodologias com fundamentos bastante próximos (como a pesquisa-ação participante), o que suscita que aprofundemos a esse tratamento em particular, à luz dos métodos participativos, na seção seguinte.

---

<sup>45</sup> Cf. Caio Silveira, Ricardo F. de Mello e Rosemary Gomes.

Neste ponto interessa-nos, pois projetar o foco primeiro sobre, afinal, “o que é pesquisa-ação” para, em seguida, partir para a análise conjunta da pesquisa-ação e desenvolvimento local. Pois bem, privilegiando o tratamento original, Greenwood e Levin (1998) reputam a concepção original ao trabalho de vanguarda desenvolvido por Kurt Lewin. A amplitude do nazismo na Alemanha levou Lewin a abandonar a Europa e buscar refúgio nos Estados Unidos. Neste último país, Lewin se qualificou como psicólogo social e seu foco era mudança social, desde sua conceitualização até como promovê-la; tendo ainda forte preocupação com a mudança comportamental (idem, p. 16 e 17).

O termo por ele cunhado é tido por Greenwood e Levin (1998) como em extrema sintonia com a abordagem por eles realizada, marcando um processo em que se mostrou possível, verificável, estimável construir um experimento social com um certo objetivo. A trajetória de origem revela um dado tão importante, quanto inusitado.

Em 1943, Lewin desenvolveu um estudo pelo governo dos Estados Unidos envolvendo a introdução da tripa na dieta regular de famílias americanas. A questão central era como encorajar as donas de casa a usar as tripas, e não bife, nos jantares de suas famílias. Há que recordar ser o contexto alimentar de carne bovina escassa e prioritária para as tropas, com o Estado em regime de guerra. Lewin se empenhou, então em treinar mulheres na arte de cozinhar tripas. Posteriormente a pesquisa foi para testar a eficácia do treinamento no hábito diário das famílias (idem, p. 17).

As derivações de seus estudos levariam, segundo Greenwood e Levin (1998), a que o pensamento de experimentação de Lewin se tornasse uma estratégia importante no que ficou conhecida como democracia industrial norueguesa. No caso mencionado, relativo a hábitos alimentares de um grupo, a pesquisa-ação estava mais associada a um experimento natural, em que o pesquisador, em um contexto de sua vida real, convidava ou mesmo forçava pessoas para uma ação experimental. Não obstante aquela pesquisa se situar muito mais próxima a investigações convencionais de controle autoritário, do que a uma abordagem que se propusesse propriamente alternativa, muito menos contra hegemônica, cabe sublinhar que com ela se visava obter um produto social.

Outros aspectos que tiveram importância no pensamento de Lewin que poderiam ser destacados constituem-se no conceito de mudança social a partir de três etapas: desmantelamento de formas estruturais (descongelamento); mudanças estruturais (mudança); e fechá-los de volta em uma estrutura permanente (congelamento); e no seu trabalho, em particular, com dinâmicas de grupo, identificando fatores e forças

importantes para o desenvolvimento, conflito, cooperação, levando ao conceito de grupos-T que posteriormente teria descrito rica trajetória; contribuindo, por suposto, no sentido de legitimar a intervenção, no curto prazo, no conceito de desenvolvimento por psicólogos sociais na década de 1970.

Ele argumentava que a mudança social poderia ser identificada e processada de forma discreta e sequencial usando-se a termodinâmica metafórica do descongelamento, mudança e congelamento. O central no modelo era a noção de estado social estável, que era precedido por mudança e estabelecida posteriormente em relação à mudança. A intervenção era um episódio e no fim o sistema social retornaria para um estado estável. O conceito de mudança como intermitente tinha uma influência dominante nos primórdios da história da pesquisa-ação e ainda prevalece na maioria das organizações praticantes dos EUA (idem, p. 18).

Sobressai, ao final deste trecho, um papel relevante no pensamento do autor em foco, que seria um planejado e sistematizado esforço para criar mudança participativa em organizações (CUMMINGS e WORLY, 1993, *apud* GREENWOOD e LEVIN, 1998, p. 18), sendo esse, entretanto, um ponto de aparente discordância para Greenwood e Levin (1998, p. 18), que consideram-no limitado e equivocado, por entenderem que a pesquisa-ação é um modelo contínuo e participativo de processo de aprendizagem, em que há um momento inicial, e não existe um momento final absoluto.

Em suma, pode ser assimilado que Lewin criou um novo perfil de pesquisadores e redefiniu critério no julgamento da qualidade e de questionamento de processos. Ele teria contribuído decisivamente na mudança de perspectiva de um pesquisador passivo e distante para envolvê-lo na solução concreta de problemas. Kurt Lewin ficaria também conhecido por um conjunto de frases marcantes no âmbito da pesquisa-ação, destacando-se: “nada é tão prática quanto uma boa teoria”; “a melhor maneira de se compreender algo é tentando muda-la” (idem, p. 19).

Uma vez contextualizada sua origem, o conceito caminhou no sentido de descrever processos – Pesquisa-ação diagnóstico; Pesquisa-ação participativa; Pesquisa-ação empírica; Pesquisa-ação experimental, tida esta última como a de maior potencial, com respeito ao desenvolvimento científico – resultando em múltiplas abordagens, o que está relacionado, porém a outro campo, de discussões específicas acerca de suas raízes epistemológicas, cujo aprofundamento não se encontra no escopo de pesquisa da Tese.

Da abordagem original sobressai de acordo com os objetivos presentes, que,

juntos, o investigador profissional ou o pesquisador social, e os parceiros ou atores locais, definam os problemas a examinar, os caminhos para se gerar conhecimentos relevantes, formas de se aprender e executar técnicas de pesquisa social, de tomar decisões e de interpretar os resultados das ações com base no que vivenciaram” (idem, p. 4).

Tendo por base tais princípios em comum, vários autores se somaram, ao longo dos anos e de enfoques e inserções de motivações e natureza diferenciadas, perfazendo o campo da pesquisa-ação. Escrita assim, em primeiro momento, sem qualquer acréscimo. Já quando se junta a expressão “participante”, e, dessa forma, já se estaria falando sobre outro método, a pesquisa-ação participante, muito próxima, evidentemente, mas com nuances importantes em relação à pesquisa-ação.

Isso será visto de forma mais detalhada na seção seguinte deste capítulo, mas antecipa-se que, sob certa perspectiva, pode se identificar Pesquisa Social como toda a atividade que busca soluções de problemas com a intenção de descobrir conhecimento. Na Pesquisa-Ação, que também é Pesquisa social, a essência se encontra também está na busca pela resolução de problemas, porém a ênfase também se direciona para a participação qualificante.

Vários autores, mais recentemente, ainda que em épocas e países diferentes têm se detido amplamente sobre este componente de participação qualificante da Pesquisa-Ação. Em linhas gerais, corresponde ao aprendizado que perpassa todo o processo de Pesquisa-ação, com os pesquisadores e participantes decidindo juntos aquilo que podem fazer a cada etapa. De forma pormenorizada, recorreremos, pois à construção de um mosaico a partir de alguns autores selecionados sobre o tema.

Abordagem que se inicia por Henri Desroche (2006), autor que pesquisou a aplicação do método principalmente na chamada pesquisa-ação cooperativa, e sobre quem já fora feita menção aqui, logo ao início, na subseção Metodologia. Naquele ponto enunciava-se que Desroche percebeu, talvez com sutileza ímpar, a aproximação necessária que deve ser feita entre aquele tradicionalmente identificado como pesquisador, ou, o autor, e aquele que tem papel executor na ação que desemboca da pesquisa, o ator, estabelecendo-se, pois uma relação de reciprocidade entre atores e autores.

Desroche (THIOLLENT, 2006) assinala ter ocorrido um Simpósio em 1981, no Quebec, onde se procurou definir o campo e os limites da chamada pesquisa-ação, “isto é, da pesquisa em que os autores de pesquisas e os atores sociais se encontram

reciprocamente implicados”. Ou seja, na pesquisa-ação, “os atores deixam de ser simplesmente objeto de observação, de explicações ou de interpretações e tornam-se sujeitos, partes atuantes na pesquisa, em sua concepção, seu desenrolar, sua redação e seu monitoramento, o que resulta, às vezes, numa pesquisa ‘participante’”.

Um fator que cumpre papel peculiar em sua análise se volta a articular, dialeticamente, a construção do projeto cooperativo com a Pesquisa-Ação. Ele parte do princípio de que a pesquisa-ação não é indiferente às pesquisas ditas “cooperativas”, que podem ser assim identificadas quer pela especificação de seu objeto, quer pelo seu modo de funcionamento. Há que se compreender um pouco melhor tal interpretação, para o que Desroche introduz dois exemplos.

Supondo uma cooperativa de consumo, há pelo menos duas maneiras para que sua distribuição seja cooperativa: por meio da distribuição de produtos especificamente cooperativos, ou seja, “fabricados em suas usinas, acondicionados sob seu controle, certificados pelo seu selo”; ou através da distribuição cooperativa das produções, neste caso, sendo cooperativos ou não, o que é definido, por sua vez, de acordo com regras econômicas de seu próprio funcionamento.

O outro exemplo consiste nas escolas poderem ser cooperativas, o que pode se viabilizar: por meio da “inserção de disciplinas cooperativas específicas em seu programa, mas administrando esse ensino segundo os canais habituais de comunicação didática”; assim como pode ser possível através da incorporação do exercício cooperativo – o que difere significativamente de “se ter um discurso sobre a cooperação” – na comunicação tanto de conteúdos “cooperativos”, quanto de “outros conteúdos culturais, artísticos ou científicos” (THIOLLENT, 2006).

A reflexão sobre tais exemplos conduz à seguinte problematização, por parte do autor: as pesquisas cooperativas se limitariam ao escopo e alcance das pesquisas acadêmicas ditas clássicas? Fazendo a ressalva que, sob esta condição última, entende-se aquela pesquisa conduzida por especialistas, que invariavelmente assumem as cooperativas ou cooperados como objetos de sua investigação, seriam as pesquisas cooperativas, portanto, capazes a dar o salto, partindo para uma mudança efetiva, que possa considerar esses cooperados como coautores de suas próprias pesquisas? No conjunto de respostas possíveis, Desroche atribui caráter estratégico às atividades de extensão, assinalando que, em Seminário realizado pela Organização das Nações Unidas

para a educação, a ciência e a cultura (Unesco) em 1977<sup>46</sup>, ao se pronunciar sobre o papel das universidades em países em desenvolvimento, preconizava-se que a participação das populações consistiria em “instrumento obrigatório de seu desenvolvimento endógeno e autocentrado em sua criatividade cultural” (idem).

Em referência ao trabalho desenvolvido pelo antropólogo Roger Bastide, Desroche (THIOLLENT, 2006) afirmara que, na última etapa de sua obra, Bastide teria focado no que designou como “Antropologia aplicada”, apresentada enquanto uma “Antropologia prática”, circunstanciada, por seu turno, como uma “Sociologia implicante”, distinta, portanto de uma “Sociologia explicativa” ou uma “Sociologia aplicável”. Deriva de tal perspectiva a conjugação de três aspectos força: explicação, aplicação e implicação, que para Desroche podem ser considerados como uma espécie de parâmetros, ou degraus, para situar o tipo de pesquisa, segundo as relações que se estabelecem tanto entre os atores sociais e os autores de uma pesquisa, quanto ao calibre entre a pesquisa e a ação.

Partindo das referências teóricas brevemente introduzidas, a obra do autor em foco poderia ser considerada de acordo com uma “nova sociologia”, onde se prioriza a interação entre pesquisa científica e prática social, onde se busca reabilitar a criatividade dos atores, em face de restrições impostas pelos sistemas, e onde se amplifique a voz dos atores, em sua relação com os pesquisadores. Com base nisso, o desenvolvimento dos roteiros da pesquisa-ação e seus procedimentos, quando passam a se multiplicar, sob a forma de grupos cooperativos de pesquisa-ação, pesquisa participante, aspectos variados no campo vasto da experimentação social, oportunizam uma metamorfose potencial, de uma sociologia em “sociopráxis”.

Em termos de um roteiro, ou o que pode ser representado por uma matriz da pesquisa-ação haveria, pois de se levar em conta: em primeiro lugar, que, enquanto uma pesquisa na ação, ela é: sobre os atores sociais, suas ações, transações, interações; concebida para auxiliar com uma “prática racional” suas práticas espontâneas; assumida por esses próprios atores tanto em suas concepções como em sua execução e monitoramento.

Desse modo, uma vez que visa simultaneamente ser “sobre, para e por”, ela não é: uma pesquisa aplicada associada à observação participante (do tipo pesquisa “sobre”) se aproximando talvez, pelo reverso, mais a uma participação observante, operando em

---

<sup>46</sup> A contribuição prática dos estabelecimentos de ensino superior ao desenvolvimento das comunidades,

escala real; tampouco se prestaria a ser uma pesquisa a serviço de uma militância ideológica, ou de uma empresa privada ou de um poder administrativo.

Um terceiro e último aspecto a se levar em conta é que a pesquisa-ação é também autogerida, o que implica em incertezas e em desafios associados à própria cogestão entre “conscientizadores” e “conscientizados”, compostos respectivamente, *a priori*, por pesquisadores profissionais e atores. Tais desafios – ou como destaca Desroche, riscos – podem remeter a excesso de identificação por falta de distanciamento, ou no extremo oposto, excesso de distanciamento por falta de identificação. No segundo caso, atores podem se tornar mão de obra para os pesquisadores, “e sua prática social fica submetida a ideologias ou metodologias dominantes”. Já no primeiro caso, o risco reside nos pesquisadores tornarem-se “intelectuais falaciosamente orgânicos dos atores” (seus “intelectuais de plantão”), e acabar sua epistemologia se tornando rasteira, delimitando-se a estereótipos, slogans ou jargões.

O risco maior, todavia, consistiria em navegar entre esses dois riscos, de forma a tornar-se imprescindível contribuir para uma “sociopráxis” que, por ser aplicável e aplicada, implicante e implicada, não seria menos explicativa. Ou seja, trata-se de firmar o contraponto que se estabelece pela “práxis”, com relação às “nomias”, dos sistemas estudados pelas ciências naturais, dada a premissa que os destinos pessoais ou coletivos acabam por combinar supostas predeterminações de um sistema com as autodeterminações dos atores.

Sob tal contexto, se insere a questão das relações entre a pesquisa e a ação, e, nessas relações, emerge a questão dos papéis respectivos, dos pesquisadores e dos atores. Se por um lado, os pesquisadores ponderam seu distanciamento com base na participação no campo dos atores, por outro lado, os atores ponderam suas implicações através de explicações referidas ao campo dos pesquisadores.

Dessa dupla imbricação sobressai a formalização em designar pesquisa-ação dessa forma, de forma conjunta, indissociada. Um hífen que sobrevive logicamente à última e extensa reforma ortográfica que intencionou unificar a língua portuguesa. No sentido de evitar alguns equívocos quanto ao entendimento sobre o método da pesquisa-ação, Desroche apresentaria quatro conotações básicas acerca de: seu perfil; sua trajetória; sua tipologia; e sua dialética.

Quanto ao perfil, a pesquisa-ação pode ser pessoal ou coletiva. Pode ser organizada por um pesquisador ou por uma equipe de pesquisadores. No entanto, uma pesquisa pessoal, feita em solitário, corresponde a situação não usual e se aplicaria,

sobretudo, ao pesquisador que se dedica a fazer experimentos sobre si próprio, sobre seu corpo e/ou seu espírito.

Em seu formato clássico consiste de uma coletividade de atores: etnia, seita, igreja, bairro, aldeia, empresa, cooperativa, organização, movimento social, dentre outros, com os autores adotando, por vezes, como coadjuvantes um ou vários atores (uma personalidade como informante ou uma coletividade por meio de observação participante, por exemplo). O formato clássico consagra, assim, o pesquisador enquanto o sujeito-ator da pesquisa, com os atores se tornando, frequentemente, objetos vistos de cima.

A pesquisa-ação se distingue daquele formato, ao promover uma certa socialização dessa formalização. O coletivo dos atores estaria, pois induzido a se tornar coautor da pesquisa, ultrapassando a condição de beneficiário ou destinatário de um conjunto de ações, quando se lhe confeririam papéis subalternos, como informantes, tradutores, divulgadores, ao passo que a formalização, o controle, as etapas de diagnóstico e prognóstico permaneceriam sob o domínio dos pesquisadores. Na contramão, o intelectual pesquisador participativo estaria disposto a tornar-se um “intelectual orgânico”, o que, evidente, não se daria sem riscos, os quais, conforme salientado, são parte integrante da pesquisa-ação.

No tocante à trajetória, remete-se ao ponto nevrálgico da distinção entre sair da ação para entrar na pesquisa, ou partir da pesquisa para entrar na ação, fazendo a ressalva que esse segundo trajeto seria bem mais antigo, correspondendo mesmo aos preceitos de uma pesquisa aplicada; o pesquisador-autor formaliza a pesquisa. As pessoas da práxis seriam, nesse processo, a matéria, o campo, o alvo, o instrumento, mesmo quando forem encaradas como matéria que age e reage, como no caso de uma sessão terapêutica.

Já o primeiro trajeto, concernente a sair da ação para entrar na pesquisa, poderia se considerar como o trajeto que tem se reafirmado enquanto caminho pelo qual uma coletividade se supera e alcança mudanças efetivas. Isso implica que alguns atores busquem tratar sua própria ação de modo distanciado, ao mesmo tempo em que não se desconectam da mesma, caracterizando o difícil exercício de obter as condições para interrogá-la, questioná-la, compará-la, referenciar a ação em curso a outros lugares e outros tempos.

No que se refere a uma tipologia da pesquisa-ação, tida como contribuição essencial de Desroche, há que situar inicialmente que ele parte de premissas associadas

a Roger Bastide, quais sejam, a Pesquisa de explicação; a Pesquisa de aplicação; e a Pesquisa de implicação.

Uma pesquisa de explicação, ou “pesquisa-sobre”, corresponde a uma pesquisa sobre a ação, mas sem ação. A explicação teria como tarefa necessária e suficiente elucidar respostas em face de uma dupla questão: Quais são as causas de uma determinada ação? Ou, ainda dentro da mesma questão, por quais determinantes ela é suscitada? As ações, assim, são consequências cujas causas a pesquisa vai buscar, sem levar em consideração a escolha do autor. Uma segunda questão, de outra natureza, remeteria a: Quais são os efeitos de uma determinada ação? Neste caso, em se tratando de efeitos benéficos, maléficos, esperados ou inesperados, à pesquisa de explicação caberia responder sem que, entretanto, decisões de ação venham a ser tomadas.

Na pesquisa de aplicação ou “pesquisa-para”, diferentemente, é o ator quem dispõe, mas o pesquisador quem propõe. De um modo geral, as aplicações podem ser: esperadas e calculadas, para contribuir com políticas de ações diversas, ou seja, uma vez definindo operar por um tipo de aplicação, a pesquisa opta por um determinado tipo de roteiro, assumindo os riscos; ou então, as aplicações podem ser desviadas e insólitas, caso em que a aplicação produziria efeitos de *feedback* sobre as explicações.

Já a pesquisa de implicação ou “pesquisa-por” ocorre quer por implicação dos pesquisadores na ação dos atores, quer por implicação dos atores na pesquisa dos pesquisadores. Ora os autores de uma pesquisa tornam-se coatores de uma ação, ora os atores de uma ação tornam-se coautores de uma pesquisa. Esse tipo de pesquisa seria respaldado como o mais promissor, segundo Desroche, não obstante ser, de longe, o mais complicado.

Com base no exposto, Desroche elaboraria então um quadro contendo uma Tipologia de formas de participação nos dispositivos de pesquisa-ação, em que são imaginados tipos de participações variáveis, segundo variações que suscitam possíveis combinações entre os três tipos de procedimentos de pesquisa apontados anteriormente.

**Tabela 3 - Dinâmicas de pesquisa-ação e tipologia de participação**

	De explicação	De aplicação	De implicação	Tipo de participação
	SOBRE a ação de seus atores	PARA a ação de seus atores	PELA ação de seus atores	
1	+	+	+	Integral
2	+	+	-	Aplicada
3	+	-	+	Distanciada
4	+	-	-	Informativa
5	-	-	+	Espontânea
6	-	+	-	Usuária
7	-	+	+	Militante
8	-	-	-	Ocasional/Improvisada

(+) presença forte/máxima; (-) fraca/mínima. Cf.: DESROCHE *apud* THIOLENT, 2006. *Adaptação nossa.*

Em síntese, tal tipologia abrangeria:

1. Participação integral: Pesquisa sobre os atores e sua ação, feita por eles mesmos, realizada para eles;
2. Participação Aplicada: Pesquisa em que os atores podem ser beneficiários (ou vítimas), e é feita para eles, mas não é feita por eles, mesmo quando feita sobre eles. Parte de uma pesquisa fundamental (“logia”: sócio, etno, psico, antro) para em seguida iniciar-se a pesquisa aplicada.
3. Pesquisa Distanciada: É feita sobre os atores e realizada conjuntamente por eles e pelos pesquisadores. Mas nem por isso é feita para eles e sua ação. Prioritariamente, é feita para produzir uma investigação ou um novo tipo de pesquisa.
4. Participação Informativa: A pesquisa não é realizada nem para nem pelos atores, mas é feita sobre eles.
5. Participação Espontânea: É o caso de ação em que os atores sociais se identificam e se apoiam sobre seu agir para esclarecer seu caminho.

6. Participação Usuária/Utilitária: O caso limite é a pesquisa de marketing. Ela se refere ao produto e à difusão de sua venda. Quanto aos atores aos quais se destina, eles não estão implicados na produção dessa pesquisa, são apenas candidatos usuários, convencidos e condicionados.
7. Participação Militante: Sem passar pelo percurso de uma exigente pesquisa-explicação-sobre, a pesquisa é feita pelos atores e para eles. Nesse tipo de participação, existe uma oportunidade: a efetividade da pesquisa e sua ligação direta com a realidade; e um risco: o escamoteamento da explicação em prol de uma implicação na autolegitimação.
8. Participação Ocasional/ Improvisada: É a participação do autor (e/ou do ator), intelectual sem compromisso, que não pesquisa nem “sobre”, nem “para” nem “por”. Ele consegue obter explicação, aplicação, implicação como um ganho adicional, sem que as mesmas tenham sido procuradas. Pesquisador do acaso, que pesquisa ao acaso ou por acaso.

Em suma, Desroche alerta que a pesquisa-ação se apresenta de diversas maneiras, sendo que a chave dessa operação estaria na cooperação entre os dois tipos de papéis – autor de pesquisa e ator social – e não em seu conteúdo, mas na natureza da cooperatividade, deixando neste sentido a recomendação de duas possíveis condutas, para que o autor se torne coator e o ator se torne coautor: por um lado, por parte dos pesquisadores caberia uma conduta de maiêutica, com o essencial sendo passar do dizer ao fazer; por outro lado, por parte dos atores caberia uma conduta de criatividade e mesmo de dupla criatividade.

Isso abrangeria desde uma criatividade solitária, personalizada e personalizante para enfrentar um percurso de pesquisa, em que se medem os riscos do abandono ou as chances de pulos para frente; até uma criatividade solidária, na medida em que se formam grupos nos quais a cooperação entre atores se desdobra em uma cooperação com pesquisadores. A maiêutica, nesse caso, seria bilateral, conclamando pesquisadores e atores a serem, simultaneamente, sujeitos e objetos da maiêutica.

O que se depreende do exame desse autor, em particular, é a maneira como ele sai do lugar comum, antecipando, à época de sua produção bibliográfica, problemas teóricos e metodológicos hoje concernentes a uma série de modelos que se situam como alternativos ao *status quo*, compreendendo economia social e solidária, trabalho social, sendo esse cooperativo ou não, cultura popular, desenvolvimento comunitário e desenvolvimento local, tudo derivado de contribuições aludidas ao estudo da pesquisa-

ação, o que vem suscitando que sejam apresentadas outras contribuições, extremamente relevantes, na perspectiva de construção de um mosaico, onde cada peça se complementa, respondendo por uma parte, e evitando duplicações ou reunir pontos de vista díspares sobre uma questão comum.

Assim, a definição de pesquisa-ação, conforme Thiollent (2011), corresponde a um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo, e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

O componente pesquisa está diretamente relacionado à ação concreta de um ator, ou de um conjunto de atores, guiados por dois objetivos centrais: identificar problemas relevantes e buscar soluções; e, também, construir conhecimentos aplicáveis e replicáveis. Na implementação das ações se exige a participação efetiva dos interessados nos problemas levantados e na busca de possíveis soluções, o que confere, a nosso ver, o fundamental componente da imputabilidade, da implicação, da responsabilização compartilhada. Atributos essenciais em face ao caráter de transformação – associado à pesquisa-ação desde sua origem, na vertente clássica ou lewiniana –, pautada essa pelo exercício de valores democráticos, abrangendo conceitos situados no entorno da emancipação, equidade, cidadania, dentre outros.

A metodologia de pesquisa-ação pretende, portanto mobilizar atores sociais coletivos para sua emancipação e autonomia, por métodos tanto para desenvolver o conhecimento sobre o tema, como também para preparar o contexto para a ação, durante o seu desenvolvimento. Ela tende, desse modo, a fazer com que os pesquisadores dirijam-se à condição de atores, assim como os atores impliquem-se como pesquisadores, em plena sintonia com a visão de Desroche apresentada anteriormente.

Thiollent (2011) apresenta duas ênfases como necessariamente inerentes aos processos de pesquisa-ação: no qualitativo e na participação. A ênfase no qualitativo derivaria, em princípio, de uma problemática centrada na interpretação, compreensão e significação de fatos, os quais podem ou não aludir a dados quantitativos.

Outro aspecto que reforçaria o caráter qualitativo corresponde à consideração dos atores em situação, com suas formas específicas de expressão, linguagem, colocações, uma vez que na interação entre observadores e observados deve haver pactuações necessárias (item fundamental na pesquisa-ação integral e sistêmica, como será visto mais a frente) e o estabelecimento de uma relação transparente, democrática e

de cooperação entre os participantes, ingredientes sem os quais a ação coletiva e a construção de conhecimentos podem redundar em frustração.

A ênfase na participação, por seu turno, situaria a pesquisa-ação no campo das metodologias participativas, com as estratégias podendo se traduzir por um conjunto de práticas de investigação, diagnóstico, capacitação, planejamento, onde há exigência de participação dos interessados nos problemas levantados e na busca por possíveis soluções.

Os atores implicados estariam, assim, desenvolvendo pesquisa em um espaço de interlocução no qual participam da resolução de problemas, com o aporte de conhecimentos diferenciados. Pretende, desta forma, promover o rompimento da separação tradicional entre sujeitos e objetos, observadores e observados, embora caiba destacar que o pesquisador possui atribuições e responsabilidades diferenciadas.

Além de um papel articulador e facilitador de todo processo, com pesquisadores envolvidos nos grupos, compartilhando informações, comprometendo-se com a permanente devolutiva aos interessados, buscando ampliar os horizontes no curso da pesquisa, identificando a aplicação dos conhecimentos em iniciativas concretas, parte-se de um referencial de atuação onde os pesquisadores assumem posições e implementam processos de tomadas de decisões, voltados a promover ações transformadoras.

Sobre esse aspecto, não obstante poder ser também considerada uma metodologia participativa, a pesquisa-ação se diferencia da pesquisa orientada em função de objetivos e condições de ação, exatamente por se orientar em função da ação. É a ação que rege o processo, seria em torno dela que se envidariam os esforços concretos, no sentido da resolução de problemas reais, vivenciados pelas pessoas em seu cotidiano, situadas no território em que vivem, trabalham, estabelecem relações, vivenciam vitórias, angústias, avanços e problemas.

Já a metodologia de pesquisa-ação, por si, engloba um conjunto grande de métodos, técnicas e ferramentas diversos, que variam de acordo com os contextos, as intencionalidades, as estratégias de conhecimento e ação que, segundo Thiollent, são próprios às condições sociais, institucionais e, ainda, relativos às tradições intelectuais e culturais de diferentes países e regiões (THIOLLENT, 2011).

O autor sublinha que, por um lado, a corrente norte-americana da pesquisa-ação privilegia elementos de pragmatismo e de empirismo, enquanto que, por outro lado, as correntes europeias da pesquisa-ação se situam mais próximas ao marxismo, à fenomenologia, ou mesmo à psicanálise. Esse aspecto, como outros, muito relevantes no

estudo da pesquisa-ação se encontram detalhados em Gilbertone (2012)<sup>47</sup>. Limitando-nos, por ora, ao tratamento mais focado sobre componentes e passos metodológicos, com base no enfoque de Thiollent, principalmente acerca da concepção e organização da pesquisa.

Ao pensarmos então, em como dar início a um processo de pesquisa-ação, Thiollent (2011) sinaliza, de imediato, que pesquisadores e participantes devem decidir juntos o que podem fazer a cada etapa, tornando o instrumento “roteiro” mais como um ponto de partida, não seguindo obrigatoriamente (pelo contrário) uma série de fases rigidamente ordenadas.

O que obrigatoriamente se sabe é que o ponto de partida consiste na Fase Exploratória e que no ponto de chegada ocorrerá a Divulgação dos Resultados. A trajetória que leva de um ao outro é composta por vários temas intermediários (temas, e não fases). Dentre esses temas se pode listar, à guisa de embasamento: organização do seminário; escolha dos temas; colocação de um problema; coleta de dados; colocação de um novo problema; cotejamento do saber formal dos especialistas com o saber informal dos usuários; colocação de outro problema; mudança de tema; elaboração de um plano de ação. Há que se detalhar, por certo, o significado expresso por esses temas, valendo antes, porém, situar em que consistiria a fase exploratória.

Pode se considerar, grosso modo, que a Fase Exploratória compreende: descobrir o campo de pesquisa; conhecer os interessados e suas expectativas; promover um primeiro levantamento da situação (diagnóstico); e produzir o levantamento dos problemas prioritários e um conjunto preliminar de eventuais ações.

Fatores fundamentais pretéritos interferem direta ou indiretamente nos processos, o que abrange desde a incidência de problemas práticos, de ordem institucional, financeira, cultural até mesmo a maturidade de se questionar sobre se cabe ou não, vis-à-vis o contexto, a viabilidade de uma intervenção de tipo pesquisa-ação. O estabelecimento de boas condições de colaboração entre pesquisadores e pessoas ou grupos é outro fator primordial

Quando se parte efetivamente para o que se poderia chamar de “reconhecimento de área”, isso abarca a observação visual, a consulta a mapas e organogramas, a discussão direta com “representantes diretos ou indiretos das várias categorias sociais implicadas”, movimento que percorre, aliás, toda a parte de produção do diagnóstico,

---

<sup>47</sup> Daniele Gilbertone (2012) sobre a contribuição da pesquisa-ação na construção do conhecimento científico na engenharia de produção brasileira.

aliado à prática da equipe de coletar todas as informações disponíveis, englobando fontes primárias, mas também documentação, outras pesquisas, artigos, jornais, e outros, conforme o contexto.

Sobre a atividade de produção do diagnóstico, propriamente dita, existem várias concepções que acabam partindo da noção do diagnóstico como processo ou como produto. Sob essa prerrogativa, pode se definir a noção de processo como a identificação dos problemas de uma situação e decisão de meios adequados para encontrar soluções (Vaisbisch, 1981, *apud* Thiollent, 2011); enquanto pela outra definição, o diagnóstico equivaleria ao produto constituído pelas informações, a partir das quais são estabelecidas as metas de ação.

Sobre esta segunda noção, em particular, Sales, Ferro e Carvalho (1984, *apud* THIOLENT, 2011) criticam a concepção tradicional do diagnóstico, em virtude de seu caráter supostamente reducionista, com o processo de conhecimento sendo reduzido a uma coleta de dados, na qual os produtores são meros informantes. Defenderiam, em contraposição, que seja desenvolvida uma perspectiva de aprendizagem da participação e uma forma de colaboração ativa entre os saberes dos produtores, dos técnicos e dos acadêmicos.

Retomando, ao final da fase exploratória deve estar finalizado o levantamento de todas as informações iniciais, e corresponde ao momento em que pesquisadores e participantes estabelecem os principais objetivos e o Tema da pesquisa. A definição do Tema da pesquisa, por sua vez, se refere à designação dos problemas práticos e da área de conhecimento a serem abordados.

A formulação do problema se constitui, assim, em componente central, salientando-se a necessária distinção entre formulação descritiva (por exemplo: as condições de trabalho na indústria têxtil); e formulação normativa (por exemplo: como melhorar as condições de trabalho na indústria têxtil). Fato é que a ação se torna, obrigatoriamente, orientada por uma norma. Ou seja, no exemplo proposto, a “melhoria” supõe um ideal, em comparação ao qual a situação real deveria ser transformada. Na pesquisa-ação, portanto o caráter normativo das propostas é explicitamente reconhecido.

Outros fatores influentes na formulação dos problemas derivam da elucidação precisa da natureza e de um real dimensionamento dos problemas designados pelos temas, tanto por parte dos pesquisadores como dos participantes e/ou solicitantes da pesquisa, levando, caso contrário a problemas de ordem prática, às vistas de todos os

participantes; e outra questão estratégica aponta para o enquadramento do Tema e problemas iniciais em um marco referencial mais amplo, de natureza teórica. “Quando os pesquisadores têm os objetivos de pesquisa bem definidos, podem progredir no conhecimento teórico sem deixar de lado a resolução dos problemas práticos”, o que justifica, por seu turno, o porquê de se fazer pesquisa-ação.

Longe de representar mero cumprimento de requisito acadêmico ou científico, o projeto de Pesquisa-Ação se articularia, dentro de uma problemática, com um quadro de referência teórica adaptado aos diferentes setores – educação, organização, comunicação, trabalho, moradia – consistindo o papel da teoria em gerar ideias, hipóteses ou diretrizes para orientar a pesquisa e as interpretações.

Ao mesmo tempo, compreendendo Problemática, como a colocação dos problemas que se pretende resolver dentro de um certo campo teórico e prático, se torna claro que um mesmo tema (ou assunto) pode ser enquadrado em problemáticas diferentes. Isso se coaduna à visão clássica da formulação de um problema, segundo a qual devem estar presentes pelo menos dois elementos: elemento real e elemento explicativo. Se houvesse apenas um elemento não seria um problema, mas apenas um tema.

Diferentemente da metodologia comparativa, que trata de investigar as analogias ou as diferenças entre duas situações reais, separadas no tempo ou no espaço, na colocação de problemas práticos em contexto social, a passagem de uma situação inicial para uma situação final advém da projeção de uma situação desejada, de acordo com objetivos definidos e os meios de soluções que tornem possível a realização desta situação. Isto é, se constitui em “transformação”, colocada em função da estratégia ou do interesse dos atores, consubstanciando o componente de intencionalidade, intrínseco à Pesquisa-Ação.

Em virtude desta própria assertiva, a Hipótese cumpre papel imprescindível na organização da pesquisa, permitindo ao pesquisador identificar as informações necessárias, evitar a dispersão, focalizar determinados segmentos do campo de observação, selecionar os dados, isso sem pretender mostrar que X determina Y, ou vice versa. De acordo com Thiollent (2011), a hipótese qualitativa é utilizada para organizar a pesquisa em torno de possíveis conexões ou implicações não-causais, mas suficientemente precisas para se estabelecer que X tem algo a ver com Y.

O planejamento da pesquisa representa, muitas vezes, várias hipóteses articuladas em rede, o que repercute, ao mesmo tempo em que é influenciado, pelas

formas definidas para o funcionamento da pesquisa-ação, que podem se traduzir em técnicas de coleta de informações em grupo; questionários e entrevistas; e diversos procedimentos, vários dos quais utilizados também na pesquisa convencional.

Por fim, as hipóteses deveriam ser então selecionadas, em função da possibilidade de comprovação e de sua pertinência em relação à ação, com a mesma importância devendo ser atribuída à questão da verificação das hipóteses. O que suscita o papel estratégico associado à definição de indicadores, “elementos observáveis e mensuráveis escolhidos em função de sua capacidade de verificação da hipótese” (HUMBERT e MERLO *apud* THIOLENT, 2011), e que, por assim dizer, complementa um ciclo básico de conceitos e definições caros à pesquisa-ação em seu sentido específico.

O exame dessa parte da obra de Thiollent pressupõe que se contextualize a noção do autor que, embora a pesquisa-ação seja invariavelmente classificada no bojo dos métodos participativos – e, sem dúvida a aproximação entre o conjunto de agentes envolvidos, no planejamento, execução e avaliação tanto da pesquisa, quanto das ações relacionadas constitui uma de suas características marcantes – há que considerar a pesquisa-ação “antes como estratégia de conhecimento ancorada na ação do que simples componente da família dos métodos participativos”.

No sentido de dar o próximo passo, nas contribuições de Desroche e Thiollent esses autores enfatizaram a necessidade de uma boa relação entre autores e atores; pesquisadores e participantes, o que por sua vez, projeta um foco de atenção especial sobre a forma pela qual se estabelece tal relação. Trata-se da celebração de um contrato que pode ser até informal, mas que se baseia no comprometimento e na visão de futuro compartilhada. Aspecto pelo qual, dentre outros, vale introduzir, na análise em curso, a abordagem de André Morin (2004), que se agrega ao mosaico, a partir especialmente do conceito introduzido pelo autor enquanto Pesquisa-Ação Integral e Sistêmica (Pais).

Morin (2004) situa, inicialmente, que a pesquisa-ação permite aos atores que construam teorias e estratégias que emergem do campo e que, em seguida, são validadas, confrontadas, desafiadas dentro do campo e acarretam mudanças desejáveis para resolver ou questionar melhor uma problemática. Tratar-se-ia, pois de uma espiral entre três processos: planejamento; ação; e ambos combinados com uma permanente coleta e troca de informações, quanto ao grupo e a seu próprio contexto.

O pesquisador, nesse contexto, se torna parte absolutamente constitutiva da ação, agindo sobre a mudança e participando diretamente da evolução da solução do problema.

Ainda que venha a permanecer em segundo plano, em face de determinadas exigências metodológicas, ou de outra natureza, o pesquisador participa efetivamente da ação. A possibilidade de ocorrência dessas exigências se encontra, por vezes, relacionada a questões afeitas ao protagonismo local e a um certo cuidado em não abafá-lo e sim fortalece-lo.

A menção ao protagonismo local acaba por reacender a recorrente temática sobre a necessidade e as dificuldades associadas à participação, ao que Morin (2004) confere naturalidade quanto à natureza do problema ao se referir a que “sempre que implicar mais de uma pessoa, existe uma necessidade de participação”. Os principais fatores a serem analisados sob tal perspectiva, sugere, remeteriam a ter clareza sobre os objetivos gerais, sobre o papel que cada um do grupo deve exercer, descobrir o quanto o grupo pretende se envolver na participação e efetivar uma pactuação acerca da finalidade de mudança e dos modos de participação, levando-se em conta que isso pode exigir bastante tempo. O autor reputa que, de acordo com a experiência, revela-se que deve ser dedicado o tempo necessário para esses passos, antes de se definir a estratégia geral. O mais importante, ressalta, é que se reconheça como objetivo comum uma vontade de mudança.

Para que seja Pesquisa-Ação Integral e Sistêmica deveria, contudo, reunir cinco componentes, a saber: a) contrato; b) participação; c) mudança; d) discurso; e) ação; conquanto que as cinco componentes não estejam no mesmo nível, uma vez que: a participação é, pois essencial; o contrato, como detalharemos, é uma das condições que asseguram o processo; a mudança é a finalidade; o discurso, e suas diferentes formas de expressão, espontâneo, esclarecido, engajado; e a ação, abrangendo desde a individual até a comunitária, passando pela ação coletiva.

No que diz respeito, então à questão do contrato, tem-se que essa consiste em etapa essencial, sem a qual, a pesquisa pode redundar em fracasso devido a problemas em sua própria origem. Pode ser considerada, assim, uma condição *sine qua non* para que implemente uma pesquisa-ação, mormente segundo os requisitos da metodologia Pais.

Compreendendo que contrato significa entendimento, negociação deliberadamente aceita entre as partes<sup>48</sup>, ele pode também assumir várias formas:

---

<sup>48</sup> Partes, nesse contexto, podem representar um pesquisador e um grupo; membros de um grupo e um pesquisador; um conjunto de pesquisadores e indivíduos que não constituem um grupo e outras combinações.

contrato aberto ou fechado, e para cada uma, pode ser formal ou informal. Morin (2004) chega a sugerir como sendo ideal o tipo de contrato aberto, formal, mas não estruturado, no qual se preserva a flexibilidade para reagir a mudanças e permitir o contínuo questionamento entre as partes. Seria, assim, “uma porta aberta à mudança em todas as fases da pesquisa”, o que pressupõe que as hipóteses podem variar, tal como o discurso, e são possíveis mudanças nas estratégias e nos papéis.

Para que se celebre um contrato aberto, formal e não estruturado, o autor recomenda, então a obediência a três ‘mandamentos’, que seriam: termos do contrato claros e explicitamente expressados; linguagem comum; e coerência aos princípios, além de ter que se aclarar fatores importantes, como o papel do pesquisador, por exemplo, que pode ser percebido como um encarregado ou um ator, jamais como o especialista e único responsável da pesquisa.

Em adendo, Morin (2004) sublinha que a Pais implica em planejamento mais flexível, baseando-se na participação cooperada, livre e motivadora, exigindo-se provavelmente muito mais tempo, sujeita que estaria, assim, à liberdade e autonomia das pessoas.

Antes que se projete qualquer espontaneísmo excessivo, cabe registrar que o autor assinala que, sendo a natureza do problema conhecida, com objetivo definido de mudança e membros aptos a se comprometer, se tornaria supostamente fácil entender a natureza da tarefa e possível determinar um Plano de Pesquisa. A afirmação parte de um autoreconhecimento que, “apesar do grau de improvisação na Pais, não se pode dispensar um Plano ou Estratégia de Pesquisa”.

Tendo em vista propiciar uma aproximação de ordem mais prática, as etapas de elaboração do plano de Pesquisa envolvem: Identificar necessidades do grupo, onde se verifica a existência de consciência da necessidade de mudança, caso contrário, será preciso investir tempo para tal; ter clareza sobre a finalidade geral, que se concretize em objetivos específicos posteriores sugeridos pela execução das tarefas; esboçar e ilustrar as etapas essenciais: preparação, pesquisa e redação, registro, reconhecimento dos grandes eixos; preservação de momentos para revisar o planejamento, os métodos, as estratégias; garantir flexibilidade, no sentido de permitir mudanças na ordem dos conhecimentos em função das ações; determinar a duração total do projeto; definir os papéis dos participantes; atribuir-se as tarefas; e concluir o contrato aberto.

Nessa última etapa, a conclusão do contrato em aberto corresponde ao contrato resultar num primeiro esboço de discussão sobre os principais termos, sedimentando

uma linguagem comum, compartilhando papéis e tarefas. A intencionalidade consistiria em facilitar ao máximo para que a participação se mantenha (desafio considerável), considerando ser a participação essencial para uma transformação que se pretenda duradoura, com resultados satisfatórios em termos de aprendizagem e qualidade de intervenção.

A essencialidade da participação constitui, desse modo, desafio singular e recorrente, e em Morin (2004) discute-se níveis de participação, citando três, que seriam: a Representação; a Cooperação (situa como ideal que todos colaborassem em todas as etapas); e a Cogestão. Essa última conduziria à implicação de todos sem que se exija, entretanto, que cada um cumpra todas as funções, desmistificando o que habita, em parte, o senso comum. Deve se atentar para que, quanto mais a participação se inscrever na linha da cogestão, mais integral será a pesquisa-ação (MORIN, 2004).

O autor defende que o comportamento do pesquisador seja pautado por uma capacidade para viver a incerteza e reconhecer o caráter único de cada situação. Envolve a busca permanente pela redefinição e questionamentos francos dos problemas, em intensa cooperação com o grupo, para o qual ele deve estar aberto, disponível, atento à escuta, praticando os valores de democracia, de respeito ao outro e ao coletivo. O papel não é o de um especialista, e mesmo sendo o principal responsável pela pesquisa, ele colaboraria como coautor.

Considerados “a extensão individual dos atores pesquisadores, que espelham o seu pensamento e sua ação” (MORIN, 2004), as principais modalidades de expressão na Pesquisa-ação integral e sistêmica – atas dos encontros da pesquisa; diários de bordo (abrangendo Notas de Observação; Notas Metodológicas; Notas Teóricas e Práticas); debates e discussões – “bem conduzidas, de forma que não se transformem em arena de luta pelo poder, criam a distância necessária, preconizada pelos teóricos da pesquisa, para obter maior objetividade”; e a coleta de outros dados com meios eletrônicos e técnicas, dentre os quais, fotografias, vídeos, gravação de áudios, e os mais tradicionais e fundamentais, questionários e entrevistas.

O mais importante, para o autor, consiste em que “os atores pesquisadores escolham ferramentas que sejam extensão deles mesmos”, ao pensarem a pesquisa-ação. As técnicas só teriam valor, em sua visão, caso reflitam em participação, caso se mostrem aptas a captar mudanças e a estimularem os processos da pesquisa, reflexão e ação. “Uma ferramenta coletando dados parciais não satisfaz a abordagem sistêmica.” (MORIN, 2004)

Ao tratar da última abordagem aqui enfocada sobre a pesquisa-ação, antes do enfoque de sua relação com o desenvolvimento local (seção 3.2), e da abordagem voltada a métodos participativos, em sentido ampliado (seção 3.3), vale destacar que a Pesquisa-Ação Participante, ou *Investigación Acción Participante*, na língua natal de seu formulador, Orlando Fals Borda, complementa de forma lapidar o mosaico construído.

Isso não só pela contribuição específica da pesquisa-ação participante possuir nuances importantes mas, também, por introduzir uma visão latino-americana, com traços ainda mais fortes, se comparada à abordagem cepalina (tratada no **capítulo dois**), na crítica ao papel associado aos países da América Latina, em posição bastante desigual na divisão internacional do trabalho, e se tratando ainda de abordagem teórica sobre uma personalidade da ação prática no campo da política oficial.

Fals Borda participara ativamente de ações políticas em seu país, como a Frente Unida, ao lado do padre revolucionário pro-campesino Camilo Torres<sup>49</sup>. Com o líder político e religioso funda, também, na década de 1960, a faculdade de sociologia da Universidade Nacional, a primeira da América Latina. Dentre outras funções políticas e institucionais relevantes, Fals Borda foi membro da Assembleia Constituinte de 1991.

Quando Camilo Torres foi assassinado, Fals Borda se afastou da vida acadêmica e teria passado a conferir ênfase crescente à ação, pesquisar apenas no sentido de transformar. Ele enfatiza: essa foi a premissa, diante da questão auto direcionada: face ao estado social em que se encontrava, pesquisar para quê? E a resposta, singela, seria: “bom, para transformar”. E por quê? “Porque há injustiça, há exploração e o mundo tem que ser mais satisfatório”. Como um efeito que pode mesmo ser considerado benéfico do afastamento da universidade, por ele autoimposto, naquele período, de dezoito anos, foi se construindo a Pesquisa-Ação Participante.

Neste sentido, Fals Borda teria postulado teoricamente o método do "estudo-ação" como *práxis*, em face aos “problemas derivados da dependência da ação imperialista e da exploração oligárquica” (FALS BORDA, 1972). Ao mesmo tempo, ele destaca o compromisso que as classes intelectuais necessitariam ter com a educação de base, principalmente nos países em piores condições socioeconômicas (FALS BORDA, 1982). A motivação, claramente política, marca uma nuance importante e deriva da própria trajetória conceitual, uma vez que a pesquisa participante surgira na América

---

<sup>49</sup> Cf. História de Camilo Torres morto em guerrilha, enquanto membro do Exército de Libertação Nacional contra as forças de governo ditatorial sob os auspícios do “Frente Nacional”, na disputa política colombiana.

Latina como meio para alcançar a articulação de grupos marginalizados, tendo vários autores brasileiros contribuído com vasta produção sobre o assunto (BRANDÃO C. e STRECK, 2006; DEMO, 1984).

Já a proposta da pesquisa-ação participativa ou pesquisa-ação participante (PAP) adquirira impulso decisivo quando da participação de Fals Borda no Simpósio Internacional “Crítica e Política em Ciências Sociais”, ocorrido em Cartagena, Colômbia, em 1977, com base na experiência acumulada por ele até então, desde 1970, no trabalho voltado a criar instituições e formalizar procedimentos alternados de pesquisa e ação, a partir de problemas regionais e locais onde se requeriam processos políticos, educacionais e culturais emancipatórios.

Como assinala Fals Borda (2008), se percebera como “possível implantar o espírito científico mesmo nas condições mais modestas e primitivas e que importantes e pertinentes trabalhos para o nosso povo não tem que ser caros ou complicados”. Haveria, assim de cair por terra a “inutilidade da arrogância acadêmica”, priorizando valores de troca, empatia, dialogicidade, atitudes que ensejariam o que ele chama de "vivência". (FALS BORDA, 2001, p. 29)

Fazendo a ressalva de que seja feita uma espécie de resgate crítico popular, visando a evitar cair em armadilhas da defesa de um certo populismo instrumental (lembrando, de certo modo, e em oposição, o princípio da não diretividade praticado pelos católicos radicais, visto no capítulo dois), o problema consistiria nas prioridades para as quais se dirigem os esforços humanos técnicos.

Sendo o interesse do desenvolvimento técnico uma expressão da desumanidade e da desigualdade – na medida em que o homem se preocupa em ir à lua, mas não em resolver problemas básicos de um pequeno camponês – argumentara Fals Borda (2005) que “as pessoas comuns merecem saber mais sobre suas próprias condições de vida para defender seus interesses, do que as outras classes que monopolizaram o conhecimento, recursos, habilidades e poder em si”. Desse modo, há que se fazer pender a balança da justiça em prol de grupos desfavorecidos da sociedade (FALS BORDA, 2005, p. 213).

A consideração e remissão ao conceito marxista da práxis se fundamenta pelo argumento de que, segundo Fals Borda (1989), seria da prática da consciência que se deriva o conhecimento necessário para transformar a sociedade, ao mesmo tempo em que se derivariam “um saber e um conhecimento científico”. Para a transformação da sociedade seria necessário, então, que a partir desse reconhecimento se imprimam “novas formas necessárias de fazer política, especialmente para resolver problemas

agudos como a pobreza, a injustiça e a violência (FALS BORDA, 1989).

Diante da centralidade da construção desse novo conhecimento, defende ele, pois, como “principal potencialidade da pesquisa participante”, seu deslocamento intencional das universidades e centros de pesquisa para a realidade concreta. O autor argumenta que se trataria, assim, de pesquisa capaz de modificar a “estrutura acadêmica clássica”, a partir do estreitamento entre objeto e sujeito do estudo, induzindo pesquisadores e acadêmicos encastelados “a descer das torres de marfim e a se sujeitarem ao juízo das comunidades em que vivem e trabalham, em vez de fazerem avaliações de doutores e catedráticos” (FALS BORDA, 1981, p. 60).

Em sua visão, a ciência jamais poderia ser vista como um fetiche, uma entidade autônoma, com poder de determinação sobre o conjunto da sociedade. Consiste, antes, em “produto cultural do intelecto humano que responde a necessidades coletivas concretas” (*op. cit.*, p. 43-44). No atendimento a tais necessidades – onde se incluem aquelas sobrenaturais, artísticas, extra científicas – estaria ela prioritariamente servindo ao interesse das classes sociais dominantes, à luz dos respectivos contextos históricos.

No entanto, frisa Fals Borda (1981), quando a aplicação de um conjunto de normas, métodos e técnicas, “sujeitas a certo tipo de racionalidade”, passa a ser “aceita por uma pequena comunidade de indivíduos chamados de cientistas” há que não se perder de vista serem estes últimos seres humanos e, portanto, “sujeitos a motivações, interesses, crenças e superstições, emoções e interpretações do seu envolvimento social, cultural e individual”. Isso posto, Fals Borda relativiza então qualquer valor absoluto no conhecimento científico, uma vez que o mesmo iria variar em função dos “interesses objetivos das classes envolvidas na formação e na acumulação de conhecimento” (FALS BORDA, 1981, p.43).

Sua proposta metodológica não equivaleria, entretanto, à constituição de um novo paradigma científico, por meio da pesquisa participante, e sim, se teria se efetivado por conta de uma exigência, um preceito metodológico, que pesquisadores engajados devam efetivamente romper com a “díade sujeito-objeto”. Isso, por sua vez, pressupõe que, na pesquisa, deve vigorar “uma relação mais proveitosa sujeito-objeto”, para o que é proposta uma ampla integração e participação intensa dos que vivenciam a pesquisa, em suas diferentes inserções.

Fals Borda, sobre esse aspecto, lembra que Paulo Freire assinalara “se minha opção é libertadora, se a realidade se dá a mim não como algo parado, imobilizado, posto aí, mas na relação dinâmica entre objetividade e subjetividade, não posso reduzir

os grupos populares a meros objetos de minha pesquisa” (FREIRE, 1981, p. 35). Freire considera impraticável conhecer a realidade sobre aqueles que participam da pesquisa, sem que os mesmos, com base em sua experiência cotidiana, sejam sujeitos também da geração de novo conhecimento, objetivo e resultado esperado do processo.

Assim, Fals Borda propõe uma postura para a pesquisa que inclua e devolução do conhecimento ao grupo ou grupos integrantes do processo que propiciou a construção desse conhecimento. O que implica o envolvimento do pesquisador como agente no processo, “aprendendo assim não apenas por meio da observação, mas do próprio trabalho com as pessoas com quem se identifica” (FALS BORDA, 1980). A forma como ele propõe, metodologicamente, que se chegue a tal condição enseja que se conheça os princípios metodológicos associados, dedicando em seguida uma atenção especial ao que os diferencia em relação às características da pesquisa-ação apresentadas até então.

De acordo com Fals Borda (1982; p. 46-62) seriam seis os “princípios metodológicos a serem seguidos para a pesquisa-ação”: a) Autenticidade e compromisso, esse segundo a ser honestamente demonstrado por intelectuais, técnicos e cientistas com a proposta de transformação social em curso; b) Antidogmatismo, representado pela garantia de liberdade política, religiosa, organizacional aos participantes; c) Restituição sistemática, ou a devolutiva ao grupo do conhecimento adquirido; d) *Feedback* aos intelectuais orgânicos, visando “que os trabalhos gerem contribuição expressa com clareza na exposição teórica e observações sobre sua aplicabilidade em situações similares, de forma dialética, das bases para os intelectuais engajados”; e) Ritmo e equilíbrio de ação e reflexão, buscando garantir a articulação entre os conhecimentos, concreto com o geral, local com o nacional e o global, da formação social com o modo de produção; f) Ciência modesta e técnicas dialogais, sobre o que ele defende duas ideias: a ciência deve ser realizada mesmo em situações insatisfatórias e primitivas; e a segunda remete ao pesquisador, no sentido de que ele possua ou venha a desenvolver atributos relacionais quanto à dialogicidade, rompimento com a assimetria das relações sociais e incorporação das contribuições de “pessoas por mais humildes que sejam como seres ativos e pensantes nos esforços de pesquisa” (FALS BORDA, 1980).

Até então, os objetivos da forma de pesquisa participante proposta por ele se encontram situados. Porém, e no que tange à ação? E, ainda, em comparação à pesquisa-ação do modo como fora apresentada antes, em que se diferenciaria? Tratam-se de aspectos abordados por Novaes e Gil (2009) que merecem registro.

A questão da ação se coloca, pois em sentido macro. Como antes enunciado, a intencionalidade de transformação é inerente. Sem ela, não haveria pesquisa-ação participante. Diferente, portanto da natureza da ação na pesquisa-ação, mais livre no sentido de se voltar a várias possibilidades, para o bem e para o mal, para o certo e para o duvidoso, mas contemplando necessariamente uma ação (ou um conjunto de ações) concreta/(s).

Possuindo semelhanças, tanto a pesquisa-ação quanto a pesquisa participante conferem centralidade à interação entre pesquisadores (autores) e os atores (numa terminologia *a la* Desroche). A diferença fundamental, assinalada em Novaes e Gil (2009), está, por um lado, no suposto caráter emancipatório da pesquisa participante, das pessoas ou das comunidades que a realizam. O pesquisador assume como que uma predisposição de luta, junto a “comunidades excluídas”, segundo os autores.

Por outro lado, aqueles autores citam Franco (*apud* NOVAES e GIL, 2009, p. 144), que associa caráter emancipatório à pesquisa-ação quando o grupo participante (onde se inclui o pesquisador) compreende, através de reflexão crítica coletiva, ser necessário promover transformação. Isto é, a pesquisa-ação pressupõe alguma forma de ação, sendo que essa ação pode ter objetivo emancipatório ou não. Ou ainda mais provável, podem ter ações que se voltem à emancipação e, adiante, quando se rediscute o problema principal, as ações desencadeadas adquiram outro caráter, dando início a uma outra pesquisa-ação.

Não obstante, ao sobressaírem divergências previsíveis entre pesquisadores associados à pesquisa-ação e à pesquisa participante, segundo Novaes e Gil (2009, p. 147) a situação teria conduzido “a uma espécie de compromisso em torno da pesquisa-ação participante (PAP) como uma tentativa de minimizar as diferenças e enfatizar as semelhanças entre as duas modalidades de pesquisa participativa”. Salientam, por convicção, considerar necessário manter a terminologia pesquisa-ação participante, percebendo, dessa forma, que se mantém enfatizada a dimensão educativa da PAP e mesmo, “suas origens latino-americanas”, citando em adendo obras vinculados a dois expoentes da pesquisa participante e da pesquisa-ação participante, respectivamente, Paulo Freire e Fals Borda.

Naquela oportunidade, constata-se a radicalização da proposta original freireana, definindo-se a *investigacion-acción* participativa enquanto “uma metodologia inserida num processo vivencial para os grupos de base, que inclui simultaneamente educação de adultos, pesquisa científica e ação política” (FALS BORDA, 1977). Sob tal perspectiva,

foi incorporada por muitos movimentos políticos e sociais latino-americanas em primeiro momento, posteriormente se difundindo significativamente por outras partes do mundo.

Pois bem, em meio a essa difusão, países de língua inglesa adotariam a expressão *Participatory Action-Research* nos 1990, sendo que o sociólogo William Foote Whyte, embora tenha organizado um livro com esse título e que teria sido, conforme Novaes e Gil (2009), “um dos pioneiros na utilização do método da observação participante nos Estados Unidos”, acaba por não vincular seu trabalho à pesquisa-ação participante em sua versão original, mas influenciada por outras abordagens, como a sociotécnica norte-americana e a democracia industrial, de origem escandinava, que se encontram abordadas na seção seguinte, quando enfocamos a relação da pesquisa-ação com o desenvolvimento local.

Para além dessa expansão – que levaria ao lançamento de “*Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*, (REASON; BRADBURY, 2008)” com conjunto considerável de obras importantes sobre pesquisa qualitativa, incluindo um capítulo de Fals Borda sobre PAP – assinala-se também sua inserção em muitos países da África, Ásia, mais precisamente na Índia e Bangladesh, ou em regiões devastadas por conflitos (Iugoslávia, Haiti, Moçambique), segundo Johannsen (2001), o que entendemos que acaba por lhe conferir abrangência, conteúdo e magnitude em escala bastante superior, imprimindo nuance considerável em relação à pesquisa-ação enfocada centralmente nesta seção. Muito embora, por questões metodológicas ligadas a aspectos históricos culturais, tais diferenças acabem sendo menos facilmente perceptíveis no contexto de experiências desenvolvidas na América Latina.

Neste momento, considerada sinteticamente apresentada a pesquisa-ação, de acordo com os objetivos, premissas e perspectivas associados à pesquisa em curso, passa-se ao enfoque de sua relação mais específica com a comunidade, o território, ou seja, com o desenvolvimento local.

### **3.2. A relação entre pesquisa-ação e desenvolvimento local**

No sentido salientado no título da própria seção, ao focar a pesquisa-ação numa perspectiva de desenvolvimento local, Thiollent (1992) sugere que “é possível perceber a pesquisa-ação como método de pesquisa inserida em formas de atuação em

comunidade. Há elementos de formação de pessoas e produção de informação e conhecimento a partir do estabelecimento de uma rede participativa”.

Em Dionne (2007), o autor enfatiza o lado mais operacional, ou mesmo instrumental da pesquisa-ação, no tocante à busca por melhores resultados, tanto em termos da ação quanto na geração de conhecimento. Com a busca por maior eficácia, todavia há o risco recorrente de uma maior dependência de técnicos e especialistas, tendo em vista suposta sofisticação técnica e uma crescente complexidade dos processos acarretar em menor nível de conscientização e participação. Sobre tal aspecto, há que se destacar o que assinala Michel Thiollent no prefácio de Dionne (2007), acentuando que esse autor “não exclui a dimensão conscientizadora, mas postula a predominância da busca de eficácia”<sup>50</sup>, com o adendo de que o equilíbrio entre ambos seria extremamente desejável.

Antecipa-se, ainda na apresentação, o conceito de desenvolvimento local com o qual Hugues Dionne trabalha, que consistiria “no planejamento e a execução de diversas ações de ordem econômica, social, educacional, ambiental, e cultural para promover ‘dinâmicas endógenas’”. Estaria, portanto, em consonância com a prática e exigência recorrente de participação social qualificada em processos que envolvem métodos participativos de planejamento e administração municipal, assim como em processos múltiplos que se espalham, em apoio à gestão local, temática presente na próxima seção.

Segundo Dionne (2007), a pesquisa-ação pressupõe que a participação das pessoas à procura de soluções para problemas detectados, coletiva e metodologicamente, fortalece ou aumenta a eficácia de um processo de mudanças. A própria implicação dos sujeitos na resolução de problemas, para os quais a ação em grupo é imprescindível, favoreceria mudanças mais rápidas de comportamentos. Caso a implicação dos sujeitos no processo se dê fortemente e sua participação seja mais ativa “a pesquisa-ação pode, então, exercer um tipo de reeducação do comportamento” (DIONNE, 2007).

Reforçando o que já fora visto em autores anteriormente apresentados, os objetivos da pesquisa-ação convergiriam para a transformação social e a geração de conhecimentos. Isto é, quando se passa ao enfoque territorial há que se perceber priorizado que o principal objetivo com a pesquisa-ação permanece modificar uma dada situação, a partir da ação implementada. Reforça-se, pois que a pesquisa-ação corresponde a um modo de ação. Trata-se mais de uma técnica de intervenção

---

<sup>50</sup> Thiollent *in* Dionne (2007), p. 14.

(intervenção, não no sentido de “autoritário”, como muitas vezes se associa, alerta Thiollent, no referido prefácio), e não uma técnica estritamente de pesquisa.

Além de ser um modo de intervenção, uma metodologia de ação, a pesquisa-ação seria então, também propiciadora da geração de novos conhecimentos, sendo, neste contexto, conforme Dionne (2007) uma metodologia de pesquisa. Metodologia na qual o objetivo de mudança não se opõe ao objetivo de geração de conhecimento, uma vez que seria o próprio objetivo de mudança responsável por proporcionar o desenvolvimento de conhecimento original.

O pesquisador, em seu papel na pesquisa-ação voltada ao desenvolvimento local, se torna implicado no processo de transformação social, não podendo se limitar a qualquer propósito mais científico-positivista de neutralidade, como vimos presente na caracterização de diferentes pesquisas-ações. No que se refere a uma abordagem territorial da pesquisa-ação, o pesquisador não poderia se isolar do fato social, *in loco*.

Na relação que se estabelece entre o pesquisador e o ator local, as sucessivamente novas dinâmicas que se mesclam entre pesquisa e ação tendem a modificar a natureza daquela relação, até certo ponto presumível, que coloca, de antemão, o pesquisador coletando conhecimentos derivados da ação, enquanto o ator contribuiria diretamente para a produção dos conhecimentos, em termos práticos.

A natureza da relação se modifica de forma favorável, ao longo de tempo, caso “a divisão social do trabalho profissional entre pesquisador e o participante-ator tenda a diminuir, tornando-se um coletivo engajado em uma mesma intervenção” (DIONNE, 2007). O autor cita Morin (1992) quando ele assinala criar-se um tipo de cooperação estimulante de todos os participantes, uma sinergia produzida, em tese, pelo duplo efeito de um pesquisador implicado na ação e um ator implicado na reflexão.

Na busca por promover a redução na distância entre a teoria e a prática, caberia ao pesquisador na pesquisa-ação preservar a distinção entre a abordagem científica e a abordagem da ação em si mesma, procurando, entretanto associar os dois processos, o da pesquisa e o da ação sobre o território. Isso, por sua vez, seria feito quando o pesquisador se defronta com a necessidade e passa obrigatoriamente a levar em consideração o vivencial dos atores e participantes, no processo de explicação e compreensão das práticas de intervenção, e de fornecer explicações pertinentes para a ação.

As diferentes estratégias a serem contempladas de acordo com o foco se encontram sintetizadas na **Tabela 4**. De um exame preliminar depreende-se como o ator

principal da pesquisa o pesquisador, uma vez que a demonstração científica corresponderia a um procedimento especializado, o qual está sob sua responsabilidade, gozando decerto de reconhecimento social e científico em seu campo de atuação.

O ator principal da ação é, todavia, identificado em Dionne (2007) como líder, sendo aquele que supostamente adquire legitimidade e reconhecimento para dirigir o desenrolar da ação. Invariavelmente, o líder da ação acaba sendo aquele que pretensamente supõe-se com mais condições de dar continuidade à ação. Para que se conforme tal condição, o líder acaba por reunir condições, diante das especificidades de cada contexto de atuação e sob múltiplas formas operacionais, para controlar e/ou utilizar a força dos outros participantes, em tese, em prol da ação.

**Tabela 4 – Duas estratégias-tipo, complementares dentro de um sistema de pesquisa-ação concreto**

	<b>Estratégia de pesquisa</b>	<b>Estratégia de ação</b>
<b>Objetivo</b>	Desenvolvimento de conhecimentos	Transformação de uma situação
<b>Validação</b>	Prova	Eficácia (objetivos atingidos)
<b>Abordagens</b>	Regras metodológicas	Estratégia de planejamento
<b>Crítérios (mensuração)</b>	Científicos	Políticos
<b>Produção</b>	Conhecimentos científicos	Conhecimentos ordinários
<b>Papel</b>	Especialista	Líder

*Cf.: Dionne (2007, p. 37), adaptação nossa.*

Um aspecto peculiar trazido por Dionne (2007) remete à questão da validação, uma vez que, sendo o processo de pesquisa fundamentado na lógica da comprovação, precisando se provar, demonstrar aquilo que se supõe, a pesquisa, assumindo qualquer forma que seja, somente teria validade em princípio, quando se comprovasse algo que fora afirmado. Já quando se enfoca a validade de uma ação, a mesma se mede por sua eficácia, ou seja, é considerada válida na medida em que atinja as metas e objetivos traçados.

A abordagem de Dionne posiciona a metodologia como se encontrando no centro do processo de pesquisa. Seria competência da metodologia a função de garantir

cientificidade ao processo de pesquisa. Concordando-se que o rigor de uma ação deva ser avaliado em função de uma estratégia de planejamento, há que destacar que toda ação iniciada com base em objetivos explícitos e/ou implícitos, e apoiada em constatações, as quais, após transcorrer um intervalo de tempo definido, desembocam em conclusões avaliativas, - enseja uma retroalimentação diferente do processo original. O que imputaria que a eficácia da ação talvez devesse ser, portanto, medida em um processo, e não apenas como resultado final do atingimento das metas e objetivos prévios.

Com relação às etapas do processo metodológico proposto com vistas à pesquisa-ação para o desenvolvimento local, a Fase 1, de identificação das situações iniciais, seria composta por três etapas gerais, cujo detalhamento do passo a passo sequencial se encontra sumariamente descrito a seguir:

1.1 Descrição das situações iniciais e contrato: Partilhar um primeiro diagnóstico geral sobre a situação; Identificar os principais recursos disponíveis; Examinar sucintamente certas possibilidades de intervenção; Estabelecer o contrato de pesquisa-ação.

1.2 Formulação do problema ou dos problemas principais: Realizar uma exploração sistemática da situação problemática; Esboçar explicações gerais das causas e consequências; Sensibilizar os futuros parceiros para as hipóteses explicativas.

1.3 Elaboração da problemática da situação com vistas à pesquisa-ação: Tomar decisões no quadro geral da pesquisa e da ação; Chegar a um entendimento das prioridades da pesquisa e da ação.

A Fase 2, de projeção da pesquisa e da ação, teria por seu turno quatro etapas, assim distribuídas: i) Elaboração de certas hipóteses de soluções: Definir os resultados esperados; Fazer um levantamento de possíveis soluções; ii) Definição dos objetivos do projeto da pesquisa-ação: Determinar as prioridades da ação; Definir os objetivos da pesquisa; Especificar os objetivos gerais do projeto da pesquisa-ação; Especificar as modalidades de funcionamento da equipe de pesquisa-ação; iii) Formulação de um plano de ação: Definir as principais estratégias a empregar; Especificar as atividades a serem realizadas; Inserir as operações no cronograma de realizações, com prazos; iv) Instrumentação e critérios de avaliação da pesquisa-ação: Construir instrumentos para a

coleta de dados da pesquisa-ação; Prever os critérios de avaliação do conjunto da pesquisa-ação; Fazer estimativas quanto ao fluxo de realização do projeto.

Na Fase 3 ocorreria a realização das atividades previstas da pesquisa-ação, onde se encontram: i) Implementação da intervenção da pesquisa-ação: Praticar ensaios na realização do projeto; ii) Execução participante da atividade: Organizar e coordenar as atividades; Implementar as atividades de pesquisa e de ação; iii) Avaliação contínua: Avaliar continuamente as atividades.

Por fim, a Fase 4 se destinaria à avaliação dos resultados obtidos, compreendendo, em geral, quatro momentos, sintetizados assim: i) Análise dos resultados da pesquisa: Processamento das informações coletadas; Redação do relatório de pesquisa; ii) Difusão dos resultados: informações e relatórios: Informar os parceiros acerca dos resultados; Estabelecer caminhos para assegurar a continuidade; iii) Avaliação final do processo e dos resultados: Lembrar-se dos critérios de avaliação; Escolher uma estratégia coletiva de avaliação; Proceder à avaliação final (avaliação somatória); iv) Finalização e reativação da ação: Decidir conjuntamente acerca das ações a serem perseguidas; Ser capaz de sair do processo, se necessário.

**Tabela 5 – Etapas do processo de pesquisa-ação segundo esquema geral de desenvolvimento de uma intervenção**

Fase i) Identificação	A) Definição da situação inicial e contrato B) Formulação do/s problema/s inicial/is C) Elaboração da problemática com vistas à pesquisa e à ação
Fase ii) Projetação	D) Elaboração de hipóteses de solução E) Definição dos objetivos e da pesquisa-ação F) Formulação de um plano de ação G) Projetação da avaliação da intervenção
Fase iii) Realização	J) Avaliação contínua I) Execução participante das atividades H) Implementação da intervenção da pesquisa-ação
Fase iv) Avaliação	N) Finalização e reativação da ação M) Avaliação final do processo e dos resultados L) Difusão dos resultados K) Análise dos resultados da pesquisa

Cf.: Dionne (2007, p. 86), *adaptação nossa*.

A síntese das quatro fases pode ser observada pela reprodução que consta na **Tabela 5**, a qual explicita de forma concreta o passo a passo de um processo de pesquisa-ação para o desenvolvimento local, sob o enfoque presente em Dionne (2007). Em face provavelmente à larga experiência do autor na aplicação de métodos e práticas de desenvolvimento local ou regional, a sistematização do processo se fez possível e serve de base para um desenho consistente, referente ao difícil percurso autoimposto pela necessidade de transformação associada à pesquisa-ação, entre os pontos de partida e de chegada.

Sem a mesma preocupação analítica que leve a uma sistematização metodológica rigorosa, mas agregando elementos capazes de propiciar uma perspectiva que contempla perceber, com clareza relativa, semelhanças e diferenças entre processos de pesquisa-ação com foco territorial ou não, porém dotados de preceitos conceituais e metodológicos comuns, se introduz a abordagem presente em Greenwood e Levin (1998), intitulada “Introdução à Pesquisa-Ação – pesquisa social para transformação social”. Na obra, destaca-se que a abordagem tem por base a experiência dos autores em aplicar a pesquisa-ação “no desenvolvimento industrial e comunitário em países ocidentais industrializados”, fazendo a ressalva de estarem essencialmente comprometidos “com a democratização do conhecimento, aprendizado e na mudança social autoorientada” (GREENWOOD e LEVIN, 1998, p. 11).

Depreende-se, de imediato, que a natureza das diferentes abordagens se guia pelo contexto, temas, motivações com as quais se defrontam. Os autores assinalam que algumas trariam em seu bojo uma noção marxista de política econômica e transformação social; outras teriam “um chapéu de filosofia pragmática”; assim como outras possuiriam uma marca particular de psicologia social; havendo ainda aquelas que argumentam que, independente da questão, a participação é a resposta.

Greenwood e Levin (idem, p. 7) ressaltam seu dever em deixar o leitor ciente dessas diferenças, e a mínima ilusão quanto a conciliá-las. Consideram, porém, que embora haja significativas diferenças entre os praticantes da pesquisa-ação, podem ser tirados critérios básicos comuns que implicam na pesquisa-ação como sendo composta necessariamente pela combinação de três elementos: i) Pesquisa, reconhecendo o poder e o valor da pesquisa, e da pesquisa-ação como “a forma mais poderosa de se obter conhecimento”; ii) Participação, com atenção especial à democracia como valor importante, “e no controle que cada um tem de sua situação de vida”. A ênfase à democratização do processo de geração de conhecimento se justificaria:

A pesquisa-ação envolve a capacitação de pesquisadores sociais que servem como facilitadores e professores de membros de organizações e comunidades locais por serem estes que estabelecem sua agenda de pesquisa-ação, geram o conhecimento necessário para transformar uma situação, e direcionam os resultados ao trabalho. Pesquisa-ação é um processo de participação em que todos envolvidos têm alguma responsabilidade (*op. cit.*, p. 7).

Consiste, assim em elemento imprescindível compreender que a pesquisa-ação é também “participação em um segundo sentido”, buscando-se alterar a situação inicial de um grupo, organização, comunidade em uma direção que varia de acordo com o contexto. Greenwood e Levin (1998, p. 8) assinalam que alguns associam à auto realização, outros a um sentido mais político, alguns equivocadamente associariam a pesquisa-ação a “qualquer tipo de atividade de pesquisa em que existe participação pelas pessoas da organização que estão sendo estudadas”, e haveria ainda “outros poucos” a associando a práticas revolucionárias, embora os autores afirmem que os praticantes da pesquisa-ação são normalmente reformistas e não revolucionários.

Este aspecto último merece destaque. Ao ser feito um contraponto entre pesquisa social e pesquisa-ação, sobressairia na pesquisa-ação “e sua agenda social”, e estaria ausente em outras formas de pesquisa social, uma contribuição “de forma ativa e direta de mudança democrática social”, viabilizado pelo elemento “ação”, ao mesmo tempo em que, com ela, se tornaria possível gerar efetivo conhecimento social.

Trata-se, com efeito, de contraponto relevante e cuja defesa se basearia em dois distintos, mas relacionados, fatores: bases de inclusão democrática e qualidade de pesquisa social. Segundo Greenwood e Levin (*idem*, p. 3), a “pesquisa-ação democratiza processos de pesquisa, através da inclusão dos atores locais como pesquisadores do núcleo”. Essa característica é bastante próxima da abordagem da pesquisa-ação feita por Desroche. Quanto à controversa questão da qualidade, os autores postulam que ela pode produzir melhores resultados de pesquisa do que os decorrentes dos modelos de investigação social que poderiam ser considerados profissionais ou especializados. Há que se levar em conta, ao apreciar tal postulado, que Greenwood e Levin (*idem*, p. 3) percebem a pesquisa-ação bem mais que como ferramenta, mas enquanto “central para a promulgação de um compromisso com a transformação social democrática por meio da pesquisa social”, resguardada apenas qualquer perspectiva mais revolucionária.

O que poderia parecer revolucionário, por seu turno, corresponderia a uma espécie de crítica embutida às “práticas acadêmicas convencionais e organizações que estudam os problemas sociais sem buscar resolvê-los”. Não obstante reconhecer-se que o sistema de conhecimento acadêmico e profissional não esteja direcionado necessariamente a práticas equivocadas, assim como tampouco a pesquisa-ação rejeitaria métodos de pesquisa formais ou ignoraria questões epistemológicas ligadas organicamente ao efetivo desenvolvimento do conhecimento social, ocorre que se compreende como essencial dar um passo além, incorporando às práticas de pesquisa uma agenda de mudança social (GREENWOOD e LEVIN, 1998, p. 4).

Um conceito que emerge como central na abordagem dos autores, com rebatimento direto quando da análise da interface com desenvolvimento local, se refere à definição por eles adotada para democracia. Sublinham inicialmente que se trata de conceito com “uma multiplicidade de significados cujas tentativas de definição são extremamente controversas”, exemplificando que “para muitos norte-americanos o termo significa igualitarismo”, ao passo que para outros evocaria participação, ou a tomada de decisão por consenso, além da convencionalíssima noção de “regra da maioria”. Para algumas pessoas democracia implica em uma homogeneidade comunitária e para outros arenas para articulados. Todos estes significados têm suas genealogias, teorias, políticas e ética.” (GREENWOOD e LEVIN, 1998, p. 11)

A noção sustentada por Greenwood e Levin equivale à democracia com a criação de arenas para dinamizar debates e para processos de tomada de decisão, onde se respeite e procure se aumentar a diversidade dos grupos. Priorizam, em sua visão, “a diversidade de habilidades, experiências, etnias, gênero, e políticas como o mais valioso recurso de potencial mudança positiva em agrupamentos”. Em franca oposição, portanto a abordagens que privilegiam a homogeneidade de comunidades ou o modelo do consenso em processos supostamente democráticos, onde se abrem, na prática, grandes flancos para cooptação e coerção, assim como se contrapõem claramente à visão política dominante de democracia como a regra geral da maioria.

O desenvolvimento local se faria presente no cenário analítico dos autores quando se destaca que, sob a perspectiva de democracia apresentada, a pesquisa-ação visa habilitar comunidades e organizações na mobilização de sua diversidade e recursos complexos internos o máximo possível (idem, p. 11-12), propiciando, inclusive, perceber relativa proximidade com a noção introduzida de capacidade endógena territorial, o que retomamos adiante.

Partindo da compreensão de diversidade – “uma das características mais importantes da sociedade humana” – como um fato biológico, continuamente reproduzido em cada geração, a democracia poderia ser compreendida como “um sistema aberto que deveria ser abrir e fazer o humano usar tais diferenças”. Nessa contribuição singular afirmam que o objetivo da democracia seria aumentar a capacidade de enfatizar, mobilizar, energizar as diferenças em organizações e sociedades (idem, p. 12).

Considerando que a pesquisa-ação pode proporcionar situações de maior autonomia, poder emancipatório, com mudanças sociais possíveis sendo influenciadas pelos participantes, assinalam que esses compõem-se necessária e minimamente por um grupo ou uma organização, onde pode ser exercida uma espécie de “trajetória emancipatória, em que é incrivelmente possível a tolerância, uso e recompensada a diversidade de opiniões, capacidades, experiências e que são enormemente factíveis uma maior proporção de membros em afetar a direção futura de coletividades” (idem, p. 12-13).

O reconhecimento da importância da democracia para o desenvolvimento local não constitui, *per se*, algo inovador no sentido social. Abordamos isso, quando em Mello e Silveira (2005) acentuava-se, acerca do nexos entre democracia e desenvolvimento local, a ênfase crescente na direção de enfoques sobre o desenvolvimento associados à radicalização ou aprofundamento da democracia, essa passaria obrigatoriamente pela ampliação da esfera pública e dos espaços de participação social (CUNCA, 2001; DE FRANCO, 2003).

Isso implica em que, por um lado, atores sociais passem a participar efetiva e influentemente em assuntos antes reservados aos governos, o que significaria aumentar a possibilidade e a capacidade das populações de atuarem, neste âmbito em particular, quanto às decisões públicas. Em escala geral, significaria aumentar a possibilidade e a capacidade de uma leitura qualificada dos problemas do território e uma busca coletiva por soluções e sua implementação, o que configuraria a capacidade endógena territorial.

Em se tratando, assim, de um capítulo voltado ao exame de caminhos por onde se atingem tais objetivos, com todo o reconhecimento e concordância de uma dimensão pública, na qual se contemple, de fato, a articulação entre Estado e sociedade civil, e não se perdendo jamais de vista a dimensão do Estado como articulador essencial e cujo papel em processos de desenvolvimento local pode vir a ser chave (abordado mais a fundo na terceira seção do presente capítulo), o que cabe sublinhar, neste momento,

sobre a noção introduzida por Greenwood e Levin, remete à natureza essencialmente democrática que deveria marcar os componentes de interação, dialogicidade, comprometimento e construção coletiva estabelecidos na pesquisa-ação, por meio de seus participantes. Constitui iniciativa, sem dúvida, de difícil execução, ao mexer com valores arraigados, traços culturais, necessidade de abertura ao aprendizado coletivo, participação com comprometimento, dentre outros fatores.

Já sobre a dimensão do território, propriamente dito, há que se recorrer estrategicamente à contextualização de experiências de campo vivenciadas por Greenwood e Levin, mesclando a atuação direta sobre territórios, com outras, onde a utilização da pesquisa-ação se presta mais a fins organizacionais. Neste sentido, os autores apresentam quatro experiências que participaram (Greenwood em todas), sobre as quais descreve-se sumariamente, a seguir, características relevantes sobre as mesmas, no tocante à análise em curso.

A primeira experiência trata-se do Programa Bunt, e restringe-se à aplicação da pesquisa-ação com fins organizacionais. No final dos anos 1980, o Conselho Norueguês de Pesquisa lançou programa de apoio ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas via as novas tecnologias, tal projeto tinha como sigla na língua local *Bunt*. O programa visava capacitar consultores sobre como fazer análise estratégica, com foco em nova tecnologia empresarial. Cerca de 120 teriam sido formados para disseminar a abordagem estratégica para aquele perfil de empresas. Greenwood e Levin (1998, p. 130) assinalam que a formação era longa e exaustiva e envolvia aprendizado e prática em alguma empresa, com cada consultor pagando por sua própria formação.

O Conselho de Pesquisa – o qual Greenwood e Levin integravam – foi contratado para analisar a eficácia do programa, considerando seus anseios e resultados, cabendo a Morten Levin liderar um grupo de pesquisadores que se deteriam a processos avaliativos e em desenvolver ferramentas de pesquisa-ação.

A primeira tarefa consistiu em participar e avaliar a capacitação dos consultores, focando nos temas gerais pedagógicos, na performance individual dos professores e nos conteúdos transmitidos. A devolutiva da avaliação era via expositiva sobre o corpo docente e gerentes do Programa, tendo sido considerado de aparente êxito porque identificaram temas semelhantes apontados pelos participantes.

Posteriormente, porém, segundo Greenwood e Levin (1998), teria se constatado desacordos. Os participantes da pesquisa-ação se engajaram em todas as atividades de capacitação dos consultores, tomaram nota de suas observações, mas o relatório

apresentado teria sido redigido por consultores *seniors*, considerado acadêmico e suas conclusões foram contestadas e entendidas como ataque ao Programa. Tornava-se claro, pois para o grupo da pesquisa-ação que os gerentes do Programa não queriam um diálogo autêntico.

Àquela altura, o estudo correu risco de ser finalizado com uma crise instaurada, todavia, observaram-se que havia muitos parceiros envolvidos, várias expectativas tinham sido geradas e havia mesmo um jogo de interesses complexo, desde por parte do principal gestor do Programa Bunt, interessado no processo de aprendizado organizacional, quanto por parte de outros atores, poder público, setor privado, que possuíam interesse na avaliação, no retorno de seus resultados à sociedade.

Em face à crise iminente, o grupo da pesquisa-ação teria então decidido escrever um adendo, para agregar ao relatório, contendo recomendação de propostas para a continuidade do Programa, e cujas proposições, “muito diretas e concretas”, acabaram sendo muito bem recebidas pelos gerentes, levando a uma relação de respeito mútuo.

O que os autores destacam da pesquisa-ação naquela experiência aponta para o grupo ter logrado êxito em mobilizar a todos os participantes desde o começo no processo avaliativo; ter mantido o foco no processo de aprendizagem, esclarecendo os perfis e as expectativas, criando arenas de diálogo, focando conjuntamente nos temas de investigação; e criado uma pesquisa consistente, com reivindicações válidas, sobre as quais os resultados teriam sido abertos para debate, antes das conclusões finais da pesquisa.

Outra experiência, desta feita com foco sobre o território, consiste na Pesquisa-ação no Desenvolvimento Comunitário na Região da Mancha Espanhola (Greenwood e Levin, 1998, p. 135), da qual participou Greenwood. Aquela demarcaria, em sua trajetória, o início da pesquisa-ação em comunidade, tendo como elemento motriz as eleições locais da cidade de Herencia, em 1994. Herencia está situada na área central da província da Cidade Real, sendo uma cidade agrícola do Mediterrâneo que possuía, então, uma população de cerca de oito mil pessoas, das quais, a maior parte vivendo na área urbana. Greenwood e Levin (1998) apontam que, no século XIX, a região exportava lã e cobertores, depois ficaria marcada tragicamente pela Guerra Civil espanhola e, ao final do século XX, dedicava-se ao cultivo de uvas, azeitona, trigo, vinho, queijo, ao mesmo tempo em que passava a se verificar um número crescente de empresas não agrícolas, muitas tocadas por mulheres, dedicadas à costura.

Dentre os motivos que confluíram para sua implantação, vale ressaltar o fato da

esposa de Greenwood, Pilar, ser herenciana, tendo sido ela a primeira de sua geração a ingressar em uma universidade e a se doutorar. Em 1980, o primeiro prefeito socialista eleito na cidade, Roselló, percebia como estratégico construir alianças entre setores sociais diversos, inclusive ideologicamente, em torno de projetos visando ao bem comum, e no bojo daquele processo – mais precisamente, em um evento com foco no orgulho local – foi apresentado a Pilar Greenwood.

Apesar da boa produção local de vinho e óleo da Espanha, como ocorrera em várias outras regiões, a concorrência na União Europeia teria prejudicado o desempenho da produção, acarretando no inchaço urbano e suas questões recorrentes, dentre as quais, a falta de perspectiva de trabalho e emprego para os jovens da cidade, questão tida como comum a todas as classes e independente do posicionamento político. Tornava-se aquela, pois a questão central do projeto (GREENWOOD e LEVIN, 1998, p. 137).

Davydd Greenwood, por sua vez, entendeu naquele momento que a pesquisa-ação poderia apoiar tanto as ações da prefeitura direcionadas a aumentar os laços locais de confiança entre as pessoas de distintas faixas socioeconômicas, assim como na geração de mais oportunidades econômicas locais. A partir daí, desenhou-se um projeto de pesquisa-ação – supostamente, um documento longo, com seu próprio entendimento do método apresentado por Greenwood que atuara como facilitador – a ser tocado por gestores locais, compreendendo representantes de todos os grupos envolvidos, a ser depois retornado tal processo à prefeitura, que apoiou de imediato, designando para tomar parte um conselheiro, Berrio, especialista em educação de adultos (idem).

O projeto teria sido, então aceito pela cidade, ainda que contando com recursos limitados. Posteriormente, o prefeito Roselló teria angariado mais recursos com instituições parceiras ligadas à educação e à administração autônoma de Castille e La Mancha. Greenwood encontrava-se, felizmente para os fins da iniciativa, em período sabático na Universidade de Cornell, podendo se dedicar à facilitação do processo. Ele compôs, então, um grupo, principalmente com antropólogos da Espanha, e iniciou o desenvolvimento do trabalho com um grupo na comunidade, composto, em tese, por “toda representatividade social e ideológica”, para ser o grupo diretivo inicial.

A compreensão por todos sobre o método da pesquisa-ação foi o primeiro passo do plano de trabalho desenhado por Greenwood, que envolveu muita leitura, debates sobre teoria e métodos, levando a que todo o grupo diretivo, cerca de vinte e cinco pessoas, tenha sido formado. De forma paralela, um grupo *ad hoc* foi constituído para organizar todo o processo do projeto, que seria então denominado “Projeto Herencia”.

Segundo os autores, aquele grupo viria a “construir uma visão comum e um plano de ação entre agentes extremamente diversos e conflituosos” (idem, p. 139).

O processo de pesquisa foi definido em torno de dois a dois dias e meio, se centrando na questão sobre como criar empregos, de forma a manter a coesão na vida social na cidade. Exigia-se, por suposto, releitura do passado e processo de construção conjunta do futuro, procurando-se mapear de forma estratégica dados que revelassem a diversidade socioeconômica local. Isso significava que o plano de ação teria que necessariamente envolver toda a representatividade local e não apenas os grupos mais conhecidos.

O encontro foi então realizado fora da cidade (de forma que os participantes estivessem fora de sua rotina diária), por dois dias inteiros, tendo sido convidadas cerca de cinquenta pessoas, e comparecido quarenta e seis. A pesquisa gerou um sem número de ações em diferentes focos e setores.

Em seguida, o grupo diretivo *ad hoc* seria reconstituído, incluindo-se novos membros, que se encontrariam ocasionalmente, para seguir o processo do projeto e apoiar os esforços. Conforme Greenwood e Levin (1998), muita informação foi rapidamente apurada; o projeto recebeu recursos para equipar dois espaços na comunidade, os quais passaram a abrigar atividades, reuniões, foram dotados com computadores, e constituíram-se em lugares onde os planos do projeto ficassem permanente disponíveis, para todos conhecerem (idem, p. 140).

Um aspecto sobressaiu negativamente, no que os autores se referem a que pessoas ligadas ao governo não teriam seguido “as instruções de Greenwood quanto a deixar os times livres para criar suas próprias agendas”, fazendo transparecer que o projeto, não obstante ter começado com intenções plurais e democráticas, estaria no fundo servindo mais aos anseios do governo local. Greenwood e Levin atribuem a esta razão o fato de que, quando as eleições seguintes acabaram por tirar do poder o grupo socialista que havia abrigado o projeto, tenha havido descontinuidade (*op. cit.*, p. 141).

Esse é um ponto fundamental no que diz respeito à nossa abordagem. Como vimos situando de maneira reforçada, esse é um tipo muito freqüente de descontinuidade, aquela de cunho eminentemente político, responsável por prejuízos incalculáveis em termos de custos de oportunidade, ao serem empenhados tantos esforços pessoais, profissionais, financeiros, com um dado território não adquirindo mudança notória e consistente em termos produtivos, mesmo contando, por vezes, com uma profusão de programas, projetos e atividades em apoio ao desenvolvimento local,

realizados neste dado território.

Este mosaico descoordenado, composto por inúmeras ações realizadas por um conjunto amplo de organizações, pessoas, governos redonda, muitas vezes em que o processo se depare com condições insuficientes de manutenção, com aprofundamento, do trabalho desenvolvido até certo ponto.

Considerando, pois que, em meio ao conjunto amplo de reações possíveis a tal situação se encontra o que identificaríamos como a necessidade de aumento da capacidade endógena, retoma-se a abordagem enfocada em Greenwood e Levin, no ponto em que eles concluem que o aprendizado com o projeto de Herencia pode ser analisado sob diferentes aspectos, sobressaindo que “durantes processos eleitorais são bases ruins para se desenvolver pesquisa-ação especialmente porque são constituídas por democracia adversarial.” (MANSBRIDGE, 1983, *apud* GREENWOOD e LEVIN, 1998, p. 141); e de uma forma geral sobre a experiência, afirma-se:

Não trata-se de uma história de sucesso, tampouco de fracasso. O projeto envolveu o treinamento de muitas pessoas no método de pesquisa-ação, ajudando a levar diálogo entre alguns partidos na comunidade os quais não tinham comunicação clara antes e abriu um processo de mudança social colaborativa em uma cidade profundamente dividida com futuro incerto (GREENWOOD e LEVIN, 1998, p. 137, *tradução livre nossa*).

No que se refere às outras duas experiências, uma delas ocorreu no Complexo Industrial de Cooperativas de Mondragón, sobre o qual há que se fazer uma breve contextualização, em face à importância assumida pelo Complexo.

Mondragón está localizado no país Basco espanhol, uma das regiões mais populosas e industrializadas da Espanha. O país Basco, na verdade, foi o foco da industrialização espanhola desde o século XIX, tendo sido o principal destino de migração interna e registrando um contingente, mesmo uma população não Basca, maior que o resto da Espanha. Após um longo período de crescimento, entretanto a região experimentara um declínio industrial relacionado à precária infraestrutura, altos custos dos negócios, e aumento da competição nacional e internacional (GREENWOOD e LEVIN, 1998, p. 42).

Não obstante o fato, as cooperativas de Mondragón são consideradas um dos mais bem sucedidos exemplos de democracia industrial em nível mundial, cuja origem remonta a mais de meio século.

As cooperativas foram fundadas como uma cooperativa simples, Ulgor, em 1956 por cinco líderes e treze trabalhadores. Atualmente existem cerca de duzentas cooperativas que empregam mais de trinta mil trabalhadores cooperativados. Em períodos de recessão mundial, as cooperativas permaneceram solventes de forma geral, e elas foram exitosas na transição para eficiência competitiva na união europeia (idem, p. 42, *tradução livre nossa*)

As cooperativas teriam sido criadas sob os princípios da democracia industrial, obedecendo também os “princípios de propriedade e participação laboral”. Neste sentido, para fazer parte, tem que se pagar uma taxa de entrada, correspondente ao salário a ser recebido em um ano, que se torna “a conta de capital básica e integra o compromisso pessoal no sucesso da cooperativa”. A remuneração dos membros passa a ser proveniente, então, da distribuição dos lucros, cujo montante depende da performance econômica, balizada pelo plano de negócios da cooperativa, decidido em assembleia anualmente. Vale registrar que, na época do projeto a diferença que se verificava na distribuição das retiradas era de um para seis.

Trata-se, pois de uma região que, conforme os autores, “produz robôs, máquinas-ferramentas, semicondutores, circuitos de computadores, refrigeradores, máquinas de lavar, fogões, micro-ondas, suplementos elétricos e hidráulicos, comida de varejo”, dentre outros serviços cooperativos em ramos como gastronomia e segurança. Na segunda metade da década de 1980, contudo, o desemprego na região estava em torno de vinte e cinco por cento, com uma população de cerca de vinte e sete mil pessoas, e com as cooperativas empregando cerca de cinquenta por cento da população ativa.

O projeto teria começado a partir de uma colaboração de longo prazo, desde o final dos anos 1970, de William Foote Whyte, conhecido professor industrial e de temas laborais na Universidade de Cornell, com o departamento de recursos humanos das cooperativas industriais Mondragón. Produzindo uma análise histórica e estrutural sobre cooperativas, após uma visita investigativa em 1982, ele apresentou um seminário sobre o que tinha observado, incluindo uma série de críticas sobre certas práticas do sistema, e surpreendentemente, o diretor de pessoal da Fagor<sup>51</sup>, José Luis González, agradeceu e perguntou se ele poderia propor algo para resolver os problemas identificados.

Whyte, cabe ressaltar, não foi estudar as cooperativas com qualquer propósito de

---

<sup>51</sup> O complexo Fagor, originado a partir do Talleres Ulgor, e atuante no ramo de produtos eletrônicos e eletrodomésticos, consiste no maior e mais antigo grupo de cooperativas do macro complexo Mondragón.

implementar um projeto de pesquisa-ação. Ele estava fazendo uma pesquisa para um livro sobre o movimento, porque sentiu que era algo importante e pouco conhecido nos Estados Unidos. Tanto é, que o projeto foi inicialmente intitulado "Antropologia industrial das cooperativas Mondragón".

Somente ao retornar aos Estados Unidos, e convidar Greenwood, enquanto um antropólogo que haveria feito trabalho de campo e pesquisa histórica no país Basco desde 1968, e ambos se juntarem a González, desenvolvendo a proposta da iniciativa (GREENWOOD e LEVIN, 1998, p. 43) é que a mesma iria adquirir contornos efetivos, definindo-se como objetivo inicial realizar uma capacitação interna de pesquisa social no grupo de Fagor. Conforme descrevem os autores, Greenwood, assim, tomaria à frente daquele processo, que acabaria envolvendo quatro anos de pesquisa-ação, implementada por um time das cooperativas e pesquisadores profissionais externos.

Em meio aquele ímpeto difuso no momento inicial, acabou sendo assumido pelo grupo que o próprio se dedicaria ao estudo da história das cooperativas e que seriam desenvolvidos estudos no sentido de rever afirmações recorrentes, sobre uma suposta perda interna de compromisso ideológico. O grupo também teria se dedicado a aprender a fazer e desenvolver protocolos de entrevista, sendo identificado um grupo diverso de agentes interessados em captar informações para gerar evidências de seus entendimentos, e assim seguiram, ao longo de mais de seis meses, com resultados da pesquisa coordenada por Greenwood apontando efeitos, em tese, devastadores para a equipe.

Muitas pessoas entrevistadas se demonstravam insatisfeitas e irritadas com as cooperativas, pois, embora seus membros se demonstrassem bastante comprometidos com os ideais de cooperação, se revelavam, por outro lado, bastante críticos sobre a maneira como vigorava o funcionamento administrativo e burocrático das cooperativas. Mais particularmente, se queixavam da equipe de recursos humanos, a quem supostamente acusariam de rotineiramente violar princípios éticos cooperativos.

No entanto, os membros da equipe, depois de assimilar o golpe, constataram que não tinham uma percepção adequada do que estava acontecendo de fato, através dos sentimentos convencionalmente expressos, da disciplina de trabalho, do baixo absentismo e de outros sinais de um razoavelmente bom clima de trabalho. Ou seja, os participantes da pesquisa-ação entenderam, naquela oportunidade, que as entrevistas haviam trazido à tona um espaço para as pessoas "despejarem" suas emoções, revelando sentimentos que correspondiam exatamente à sua conduta.

Após cerca de 18 meses de trabalho, levando-se em conta a necessidade de uma apresentação dos resultados, em virtude do aporte de recursos e tempo investido, para que fosse atendida a essa necessidade “de forma pragmática e continuar a pesquisa”, Greenwood teria sugerido a reunião em grupos focais de discussão, para aprofundar os temas abordados nas entrevistas, ao mesmo tempo em que se incluíam mais membros das cooperativas nos tipos de temas e análise em curso.

Os resultados dos grupos focais teriam levado, por seu turno, à confirmação da perspectiva captada quando das entrevistas, deixando claro que havia insatisfação, porém, quando as pessoas despejavam suas emoções no grupo, outros membros respondiam fazendo com que modificassem suas percepções declaradas. Até o final dos grupos focais, o que se depreendeu talvez de mais grave foi que não teria ficado claro ainda, até então, a definição do problema inicial sobre o qual haviam concebido a pesquisa-ação. Isso levou os membros da equipe de pesquisa-ação a assumirem para si a responsabilidade por problemas que eles próprios haviam se dispostos a tentar resolver.

Essa experiência, que poderia não ser considerada exitosa, *a priori*, propicia aprendizagem em sua análise, quando Greenwood destaca que, desde o início até sua conclusão, houve mudança do foco e direção, a partir do posicionamento dos atores sociais envolvidos e uma agenda em permanente mudança. A forma de operação do grupo de recursos humanos do sistema cooperativo Basco também constituiu fator não previsto, sofrendo impactos consideráveis por parte de quem intenciona um processo potencialmente transformador, com o impulso da pesquisa-ação incomodando, sobretudo, pela transformação em vista se voltar contra estruturas vetustas e arraigadas.

No mais, são mencionados como resultados algumas reformas nas cooperativas e uma publicação redigida pelo grupo de pesquisa, e, de forma não intencional, o projeto de pesquisa-ação teria servido como uma espécie de "escola" para os gestores, com quatro dos membros da equipe tendo se tornado gerentes gerais de uma cooperativa, enquanto outro tornara-se o gerente geral de todo o sistema cooperativo, além de outros avanços relatados em Greenwood e Levin (1998).

Greenwood depois retomaria a abordagem daquele processo em artigo mais recente (2007), quando salienta um componente estratégico em sua análise, traduzido pelo conceito de Pesquisa-Ação Pragmática.

Pesquisa-ação não é apenas mais um método no campo das ciências sociais, é uma forma fundamentalmente diferente de realização de pesquisas e de mudança social coletiva. Participação na Pesquisa-ação não é apenas um valor moral, mas essencial para ela ser bem sucedida porque a complexidade dos problemas abordados exige o conhecimento e a experiência de um conjunto amplo e diversificado de parceiros. Defendo que não há uma forma ideal de pesquisa-ação e que o que é útil é situacionalmente dependente e, por isso, a pesquisa-ação não pode respeitar ou operar dentro dos limites disciplinares ou estruturas departamentais acadêmicas. Por estas razões, Morten Levin e eu preferimos chamar nosso trabalho de ‘pesquisa-ação pragmática’. (GREENWOOD, 2007, p. 1)

Enfatizando assim, que “a pesquisa-ação pragmática busca a criação de arenas co-geradoras de aprendizagem e na coleta ou geração de conhecimento necessário para enfrentar problemas identificados pelos atores locais”, Greenwood (2007) reputa como um atributo essencial na pesquisa-ação a união do conhecimento especializado – relação industrial e trabalhista, antropologia sociocultural, desenvolvimento humano, desenvolvimento comunitário e econômico, criação e facilitação de arenas de aprendizagem – com o chamado conhecimento local – experiência de vida, envolvimento político, de negócios, serviços sociais, educação e formação de coligações na comunidade, tendo como prerrogativa contribuir para que os atores locais esclareçam seus objetivos e se organizem, de tal forma que as metas definidas possam ser alcançadas, tendo em vista o benefício de uma coletividade (GREENWOOD, 2007, p. 10), seja essa composta por trabalhadores cooperativados, como no caso visto em Mondragón, quanto no exame da experiência seguinte, mais aplicada ao desenvolvimento comunitário.

Greenwood (2007) reforça, ainda, que a pesquisa-ação não consiste em um método ou uma receita, mas “uma estratégia complexa para orquestrar processos de democratização de reforma social”. O que implica em retomar o foco sobre a questão do diálogo democrático, merecendo a ressalva, por Greenwood, de que se afaste qualquer percepção de cenários “suaves e racionais” de aprendizagem co-gerados; “pesquisa-ação é tudo menos isso”. Para ele, a pesquisa-ação pragmática constitui sempre uma aventura, e o exercício da deliberação democrática revela que “democracia é confuso, barulhento, exigente e emocionante” (idem).

A experiência de pesquisa-ação vivenciada em Mondragón acaba por refletir efeitos e rebatimentos associados à pesquisa-ação de forma mais interna – ainda que em se tratando de um grande complexo industrial – se inserindo na mesma curva de

aprendizagem, ou se situando ao menos mais próxima daquela, referente a processos aplicados objetivando o alcance de mudanças organizacionais, como na primeira experiência mencionada (programa Bunt), do que propriamente refletir acerca dos impactos locais.

Sob outra perspectiva – mais próxima, por sua vez, à abordagem territorial, como no caso da pesquisa-ação implementada em uma comunidade da Região da Castela-Mancha Espanhola – no exame da quarta e última experiência introduzida por Greenwood e Levin, a abordagem aponta territorialmente para Lyons, uma pequena cidade localizada em Nova York, situada às margens do Canal Erie, o qual já desempenhou papel importante no sistema de transporte das cidades do oeste do Estado de Nova Iorque para o Rio Hudson e New York City, e onde foi implementada a experiência que ficou conhecida como Desenvolvimento Juvenil em Lyons.

Historicamente, quando o canal foi substituído pelas ferrovias, cidades como Lyons perderam pujança econômica. Hoje, segundo Greenwood e Levin (1998), adenda-se o fato do Estado de Nova York ser muito mais mal administrado, apesar de uma elevadíssima taxa de tributos, com serviços deficientes de um modo geral, a economia industrial se encontraria em profundo declínio, e se constataria a notória ausência de estratégias claras para apoiar as pequenas empresas e o desenvolvimento comunitário.

À Universidade de Cornell, por meio de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, caberia contribuir com o destino de comunidades como Lyons, contando inclusive com uma organização para esse fim, chamada *Cornell Cooperative Extension*, a qual teria escritórios em todos os municípios do Estado, co-financiados por Cornell e os contribuintes municipais, sendo que no caso em análise, a participação daquela organização teria começado por acaso.

Conforme Greenwood e Levin (1998), o governo dos EUA investiu em toda a área do Corredor do Canal Erie, visando revitalizar as economias locais. Objetivando pesquisar os efeitos e o impacto do investimento, com aporte de recursos da Fundação Ford, passou a se coletar propostas quando, segundo os autores, “alguém na Fundação Ford insistiu em que, ao menos, o projeto tivesse uma dimensão de pesquisa-ação”.

Naquele momento, que marca o ingresso de Greenwood no processo, ele se juntaria a Frank Barry, especialista em desenvolvimento da juventude, e ambos se integrariam ao grupo de pesquisa originalmente já formado, o que não teria deixado de ser uma situação difícil, aquela integração, como que forçosa. Até então, Greenwood

tinha participado em experiências de pesquisa-ação tanto em ambiente industrial (Noruega), como com base na perspectiva do desenvolvimento comunitário, em Herencia (Espanha), constituindo-se, pois em instigante desafio a ideia de trabalhar em comunidades periféricas deprimidas dos Estados Unidos.

Foram então definidas duas comunidades no Corredor do Canal para a realização de dois projetos de pesquisa-ação, com o grupo de pesquisadores aceitando a posição de Greenwood e Barry como participantes de pleno direito no grupo de pesquisa, participando de todas as reuniões, como parceiros iguais.

Um dos dois projetos ocorreu em Lyons, visando a oportunizar laços de trabalhos anteriores tocados por Frank Barry, com desenvolvimento juvenil. De fato, as condições locais aparentavam ser bastante propícias. Conforme Greenwood e Levin (1998), uma coalizão de voluntários locais de cidadãos, muito preocupados com o futuro da juventude de sua cidade, teria se reunido por cerca de dezoito meses, concentrando seus esforços para organizar a construção de um centro de juventude, que se prestaria a manter os jovens em lugar seguro, em virtude do aumento da violência urbana, de problemas de uso de drogas, de abuso de crianças, e de uma percepção generalizada quanto à insuficiência das escolas, tanto para amenizar os problemas quanto por não proporcionar maiores oportunidades conformando, assim, uma atmosfera de urgência.

Como é recorrente a vários processos de natureza similar, a mobilização promovida em Lyons pela coalizão – que reunia o prefeito, o superintendente da escola, representantes dos chamados serviços sociais, professores e agentes da Câmara de Comércio – começara contando com grande presença nas reuniões, com participantes muito entusiasmados, mas o contingente, tal qual o entusiasmo teriam arrefecido. Daquele momento teria sido provocada uma importante mudança de rumo, passando-se, em primeira instância, ao aprofundamento do conhecimento da história e da economia locais.

Outro problema detectado adviria da necessidade, de acordo com Greenwood e Levin (1998), em se “repensar a questão da inclusão”, sendo destacado que, mesmo em se tratando de uma comunidade pobre e racialmente diversa, não se registrara a participação de atores sindicais, ou afro americanos nas reuniões. Os participantes locais responderam, obviamente, ampliando o grupo com o acréscimo de membros seniores da comunidade afroamericana, mantendo-se, entretanto, a dificuldade em se atrair pessoas historicamente identificadas com a classe trabalhadora, assim como trabalhadores

agrícolas migrantes, e mesmo os jovens, foco prioritário no projeto.

A ideia, que movia a coalizão Lyons a todo custo para construir um centro de juventude, um edifício para abrigar programas de juventude seguros e tudo mais, foi também questionada, com base principalmente na experiência acumulada por Barry, que teria visto em muitos lugares a ênfase, como aquela, na criação de edifícios para a juventude, e que teria sido empregada muita energia e recursos para isso, acabando, porém que raramente o centro teria servido ao seu propósito (GREENWOOD e LEVIN, 1998); e, em especial, se concluiu que o problema maior estava no desenvolvimento da comunidade em geral.

A pergunta de pesquisa teria sido então formulada da seguinte forma: "Como você e eu podemos fazer Lyons um lugar do qual estejamos orgulhosos para se viver", extrapolando, para Greenwood e Levin (1998), o raio de alcance de um centro de juventude, passando a direcionar-se à vida da própria comunidade, abarcando as relações entre as gerações, entre as classes sociais, entre as raças no território, caracterizando-se pois um efetivo "diálogo democrático" – em consonância à concepção apresentada nesta seção – “entre um pesquisador especialista em ação e desenvolvimento de jovens profissionais e um grupo de cidadãos locais experientes e comprometidos que juntos mudaram seu foco para algo muito mais ambicioso” (GREENWOOD e LEVIN, 1998).

Em meio àquele diálogo e em meio ao próprio processo de pesquisa teria eclodido um conflito sobre as relações raciais ruins na comunidade, com denúncias de sempre se empurrar o problema, numa espécie de "conspiração do silêncio". O aprofundamento do debate teria suscitado, por sua vez, que se revelasse estar a história de Lyons intimamente ligada aos afro americanos desde a Guerra Civil (1861-1865), quando muitos escravos teriam fugido por Lyons, pela "ferrovia subterrânea".

A discussão franca realizada teria propiciado que a pesquisa prescindisse do caminho usual de criação de equipes de ação e planejamento de ações e partisse, segundo Greenwood e Levin (1998), para que fossem tocados por dois anos projetos de desenvolvimento de negócios, projetos de enriquecimento escolar, novos programas para jovens, dentre outras ações. O fato mais relevante, talvez, é que a iniciativa que começara com um foco em juventude, acabou se guiando para o caminho da construção coletiva e cotidiano compartilhado em uma comunidade, geracional e racialmente diversificada.

Em síntese, os processos de planejamento participativo e pesquisa-ação teriam

levado a comunidade a perceber alcançados alguns dos objetivos que motivaram a criação da coalizão. Para além de conquistas no plano individual, moradores da comunidade de Lyons teriam se engajado em uma série de atividades de desenvolvimento comunitário e teria ficado marcado um sentido bem mais intenso de comunidade do que existiria antes. Em parte, também, como resultado do trabalho, três distritos escolares na área teriam passado a gerenciar volumes consideráveis de verba federal, responsáveis por analisar o que fazer em relação ao conjunto de problemas com os quais se deparavam, principalmente, em como lidar com a intensa mobilidade dos estudantes.

No entanto, salientam os autores, o bem-estar geral da comunidade não melhorou notoriamente, tampouco seus indicadores econômicos. Schafft (2006 *apud* GREENWOOD, 2007) atribui isso, não à eficácia ou ineficácia do processo de pesquisa-ação, mas à devastação que o capitalismo global pós-industrial teria causado em tais comunidades, “apagando efetivamente os resultados das iniciativas locais”.

Sem desconsiderar a assertividade do macro diagnóstico, nossa análise definitivamente se volta para o campo das possíveis reações a esse apagar dos avanços locais mencionados, quando sobressai, a nosso ver, o caráter potencialmente estratégico que o aumento da capacidade endógena territorial pode vir a cumprir, no sentido da redução da descontinuidade e em maiores possibilidades de consolidação e aprimoramento dos avanços conquistados, no que diz respeito ao desenvolvimento local. Tornamos a insistir, a pesquisa-ação não deve ser considerada como uma salvação para processos de desenvolvimento local, mas um referencial importante.

A abordagem sobre Greenwood (2007) e Greenwood e Levin (1998) trouxe para a análise em curso o elemento de experiência prática no território, embora sem o aparato metodológico presente em Dionne (2007), mas convergindo para que o território não seja o que consta no mapa, e sim o espaço de relações construídas em torno de objetivos, para o que, compreendem tais autores, a pesquisa-ação pode ser bem mais que uma ferramenta, poderia democratizar a pesquisa e, assim, ajudar a construir uma sociedade melhor e mais livre.

Conclui-se, pois esta seção dedicada ao tratamento da pesquisa-ação e desenvolvimento local, consubstanciando o tratamento teoricamente pretendido na Tese, no tocante à pesquisa-ação em si, com base em seus atributos, especificidades e aplicações. Ao iniciarmos o capítulo, realçava-se, contudo a relação de interface extremamente forte que a mesma possui com os métodos participativos em uma visão

mais ampla. Tratar-se ia de uma interface, e não de uma interseção pela não necessidade da ação vinculada ao método.

Por outro lado, o método participativo a ser considerado pode vir a desempenhar papel fundamental no que se refere ao desenvolvimento territorial, já se tendo registro significativo de contribuições e experiências em apoio à gestão local, muitas das quais implementadas em solo brasileiro. O exame desse universo ora se inicia, vindo a complementar o percurso proposto para o **capítulo três**, o qual antecede a apresentação de duas experiências por nós examinadas de processos em apoio ao desenvolvimento local.

O enfoque se destina, justamente, a ampliar o horizonte de análise, em sintonia com o que se convencionou denominar esfera pública ampliada, mais precisamente, com o que podemos identificar como gestão participativa local. Como poderá ser visto, há metodologias participativas, em especial, para planejamento e elaboração de planos de ação que tem muito a ver com a pesquisa-ação, conforme pretendeu-se aqui apresentar suas principais características metodológicas.

### **3.3. Métodos participativos e em apoio à gestão participativa local**

Quando do início de nossa trajetória analítica enfocou-se as origens do desenvolvimento comunitário no Brasil, segundo a concepção e as formas que o mesmo adquiriu no cenário geopolítico e econômico no pós Segunda Grande Guerra, e os efeitos deletérios sobre a participação que teriam sido causados a partir do regime ditatorial militar, assinalou-se o caráter instrumental e de cooptação que havia sido impresso às ações associativas e socialmente transformadoras, num contexto de repressão à liberdade e a direitos civis e políticos.

Embora não tenhamos sido testemunhas oculares daquele momento, devido à oportunidade de trabalho com pessoas que o foram, como a quem chamamos de mestre em educação popular, Maria Angelina de Oliveira, fundadora do Centro de Ação Comunitária (Cedac), colhemos informações (Cedac, 2004) que contextualizam aquele período que vai do golpe militar de 1964 até o final dos anos 1970, como sendo aquele de “liberdade de organização e participação bloqueadas”, e onde “os movimentos populares e o movimento sindical foram sendo descabeçados”. A maior parte das antigas lideranças políticas se encontrava presa ou exilada (quando não haviam sido

mortas ou se recolhido), e os efeitos teriam sido ainda mais devastadores senão fosse a atuação de entidades como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Centro Ecumênico de Documentação e Informação (Cedi), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Conselho Indigenista Missionário (Cimi).

A influência de entidades com ligação religiosa direta ou ecumênica não quer dizer que as mesmas apoiassem ações de natureza política (muitas vezes, pelo contrário, como no caso da Arquidiocese do Rio de Janeiro, sob comando do então Cardeal Dom Eugênio Sales), mas tornara-se uma saída que fossem feitas reuniões de conteúdo político-organizativo nos espaços da Igreja, em suas frentes de ação social. A participação política engajada de atores políticos religiosos já se mostrara bastante ativa – com o próprio exemplo relatado do Padre colombiano, Camilo Torres – e assim seguiu, sendo característica marcante a luta pela posse da terra, inserida ao objetivo de combate às desigualdades rurais e urbanas, que levaria, dentre outros avanços, à criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) no Brasil, em 1975, mesmo diante do pleno exercício da ditadura, que tinha então recém completado seu primeiro decênio.

Ocorre que, naquele momento, acontecia um processo na sociedade civil brasileira que está longe de poder ser desprezado, quando se pensam nos avanços sociais e na própria redemocratização do país, que consistiu em parcerias de entidades da sociedade civil com as chamadas agências de cooperação internacional, proporcionando o apoio estabelecido a uma série de organizações, programas, projetos e iniciativas. E de que forma isso está relacionado ao nosso tema? De forma profunda, tanto pelo crescimento proporcionado, em nível numérico e qualitativo, aos métodos participativos quanto no germinar de uma percepção estratégica das ações realizadas sobre o território, “onde se dá a vida concreta, o lugar, geralmente entendido como sendo o *continuum* entre a localidade, o município e a microrregião.” (BARTH e BROSE, 2002, p. 11)

Esses autores falam com relação a processos que amadureceram bastante ao longo do tempo, até que se chegasse à temática central da publicação citada Participação e DL. A noção de desenvolvimento local no Brasil ainda estava sendo gestada, ou resgatada de forma modificada do trajeto anterior do desenvolvimento comunitário, enquanto, durante os anos 1970 e 80, a questão da participação continuou se impondo como cada vez mais necessária.

Necessidade que se impunha, vale ressaltar, para ambos os lados, tanto para

aquelas ações cujo caráter da participação se mostrava marcadamente instrumental quanto para aquelas que se pretendiam transformadoras, que, como vimos, é tônica presente nos pilares da pesquisa-ação, assim como, pode estar presente ou não nos objetivos de métodos participativos, sobre os quais passamos ao enfoque neste momento.

Uma questão preliminar que se coloca com nitidez para nós e soa evidente é que ninguém participa por participar. Isto é, há que se ter um móvel, um objetivo bem delimitado de onde se quer chegar, e ao mesmo tempo um caminho para se atingir a esse objetivo. O significado de ‘caminho para se chegar ao fim’, por sua vez, corresponde à definição de método, de acordo com Ramalho (1985) – trabalho produzido em meados dos anos 1990, no bojo das iniciativas desenvolvidas no âmbito do apoio das agências de cooperação internacional às organizações da sociedade civil brasileira – ao passo que o estudo dos métodos, ou mais precisamente, um conjunto de métodos com características semelhantes, poderia ser definido como Metodologia.

A qualificação de métodos como participativos designa, de imediato, uma clara distinção em comparação àqueles de natureza autoritária ou tecnocrática. Porém, a simples introdução do “participativo” pode ser apenas instrumental ou funcional, no sentido de conferir legitimidade a processos. Para que fossem considerados métodos participativos voltados para transformação social pressuporia uma condição em que “os atores analisam em conjunto, determinam os planos de ação, definem as suas funções e fortalecem as organizações locais”, compreendidos nesse bojo os grupos minoritários, o que ocorreria “através de um processo de aprendizagem recíproco, sistemático e estruturado” (RAMALHO, 1985).

Consagrada, pois a integração entre as metodologias participativas e seu componente principal, qual seja, a capacitação, Markus Brose (2010) sistematizara e apresentara um conjunto de ferramentas, em termos de métodos participativos, cuja fundamentação parece demonstrar potencial inequívoco, com respeito ao aumento da capacidade endógena territorial, como se depreende do exame de sua contribuição, tendo ele trabalhado em escritórios brasileiros da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ).

Em 1986/87, a partir de um acordo de cooperação técnica celebrado entre Brasil e Alemanha, conforme Barth e Brose (2002), “que possibilitasse o teste e a divulgação de novas formas de atuação pública a partir dos conceitos de promoção da participação e do desenvolvimento local”, teve origem o Programa de Viabilização de Espaços

Econômicos para Populações de Baixa Renda – PRORENDA. Em seu bojo foram implantados vários projetos em sete estados brasileiros: Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia; Espírito Santos; Minas Gerais<sup>52</sup> e Rio Grande do Sul, e possuem escopo que retoma-se logo adiante, na medida em que procuraram fortalecer e “institucionalizar no sistema de gestão pública novas capacidades organizacionais” (BARTH e BROSE, 2002).

Neste ponto, entretanto, atemo-nos à abordagem particular quanto a métodos participativos, onde Brose (2010) relembra que o significa de participação remonta a poder, ao acesso a poder na tomada de decisões, na alocação de recursos, e no início e finalização de projetos (BROSE, 2010, p. 9). Ao mesmo tempo, há formas que se coadunam, especialmente, com a implementação de participação na esfera local, as quais surgiram e tem se desenvolvido no Brasil a partir dos anos 1990. O autor reputa a flexibilidade e as necessárias condições de adaptabilidade metodológica de modo veemente.

Essa publicação é um manifesto contra a ditadura dos métodos. Queremos apresentar ao leitor a ideia de que existe um amplo leque de instrumentos participativos sendo utilizados no cotidiano, permitindo assim, uma avaliação realista sobre os potenciais e limites de cada um. Desta forma, fica mais compreensível que é necessária uma escolha do instrumental mais adequado a cada situação. [...] queremos também colaborar com a desmitificação dos métodos, suas explicações labirínticas e suas siglas enigmáticas. (BROSE, 2010, p. 9)

Brose entende que a participação não é harmônica. A sociedade estaria baseada no conflito pelo poder, e a essência da democracia no conflito entre diferentes interesses, fazendo com que processos participativos possibilitem a redução dos mecanismos de exclusão. No entanto, argumenta que ferramentas participativas podem ser aplicadas de forma autoritária, ou mesmo mascarar a manipulação. Para se aferir da manipulação ao controle social poder-se-ia aplicar a Escada de Participação Cidadã concebida por Sherry Arnstein, em 1969, no sentido de apurar a qualidade de processos participativos (BROSE, 2010, p. 10).

---

<sup>52</sup> Não há como deixar de mencionar aqui o feliz encontro que a remissão a tal circunstância guarda com um ponto importante na trajetória profissional inicial do autor desta Tese. Fruto de uma parceria da GTZ em Minas Gerais com a Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social, no bojo das ações ligadas ao PRORENDA, seria financiada uma pesquisa, então, pioneira, voltada a produzir um mapeamento sobre entidades e projetos de geração de trabalho e renda no Brasil, de cuja publicação-resultado participamos como um dos autores: Caio Márcio SILVEIRA e Ricardo MELLO de 1991: Setor Informal Urbano. Projetos de geração de emprego e renda no Brasil, Rio de Janeiro, IBASE/SETAS-MG/GTZ.

Compreendendo que a participação consiste, portanto de processos decisórios, escolhas e definição de prioridades, o autor contextualiza e apresenta um conjunto de ferramentas participativas que tenderiam a auxiliar “na redução da subjetividade que permeia todo processo decisório”. Em face à incidência natural que tal assertiva projeta sobre o que entendemos como capacidade endógena territorial, recorre-se à exposição da síntese de ferramentas e métodos participativos selecionados, presentes na compilação feita por Brose (2010).

O método CEFE, cujo termo tem origem na expressão em inglês *Competency-based Economies through Formation of Enterprise*, a qual teria sido simplificada, com o passar dos anos, e já vertida para as formas como foi sendo conhecida em língua portuguesa, primeiro como Criação de Empresas através da Formação de Empreendedores e depois como “Competência Econômica – Formação Empreendedora”, teria por base filosófica e científica pesquisa de David MacClellan (Universidade de Harvard), psicólogo social americano que publicara, na década de 1970, “The Achieving Society” (FIEGE, 2010, p. 51). Aqueles estudos teriam tido seguimento pelo alemão Rainer Kolshorn e o canadense James Tomecko, em abordagem metodológica desenvolvida e praticada em um projeto da cooperação técnica alemã, por parte da GTZ, no Nepal (BROSE, 2010, p. 51).

Fazendo a ressalva que o método CEFE foi apresentado em Silveira, Mello e Gomes (1998), trabalho mencionado ao início deste capítulo e que reporta os principais resultados de pesquisa da qual fizemos parte da equipe, empreendida no final dos anos 1990, sobre três metodologias de capacitação, uma delas o CEFE, pode-se situar, em linhas gerais, que o método combinaria processo lúdico com experiências vivenciais – principalmente, por meio de jogos e dinâmicas com fins pedagógicos e didáticos, selecionados conforme o público participante e a realidade socioeconômica em questão, e baseados em desafios às pessoas, com a análise dos jogos e do comportamento dos jogadores (FIEGE, 2010, p. 50).

O processo de aprendizagem se associaria ao aprimoramento das pessoas treinadas na Aprendizagem pela Ação (APA), processo voltado à fixação do conteúdo discutido, a partir da implementação de processo de reflexão viva, pelo indivíduo e/ou grupo, quanto a aspectos comportamentais e estratégias a serem perseguidas para alcançar objetivos determinados. O conteúdo operacional do método do CEFE se compõe, em tese, por seis etapas, cujos eixos buscariam: conhecimento de si mesmo; aceitação/reconhecimento das virtudes e carências; fixação de objetivos, plano de ação

de curto e longo prazos; experiência direta em situações reais; e transformação/facultação associando aptidões, carências com objetivos (FIEGE, 2010, p. 52), onde os requisitos de flexibilidade e adaptação por certo se fazem presentes, em virtude da força dos fatores de contexto, que, muitas vezes, se sobrepõem aos rigores conceituais.

Tais requisitos constituem, pois premissa na abordagem de Brose e se encontram no cerne do que ele viria a propor como “Método dos Dez Passos”, no qual o diálogo é enfocado como a ferramenta básica da participação. Cabe a ressalva de que a concepção original do método se direciona para comunidades rurais, em função da participação de Brose na implementação do PRORENDA Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul nos anos 1990, e deve se atentar também que a formação original de Brose é em agronomia.

O instrumental que teria sido então desenvolvido e difundido pelo Estado, ao longo de nove anos de implementação do Programa, contou com o envolvimento de três universidades: Unijuí - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul; Unisc - Universidade de Santa Cruz do Sul; URI - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, abrangendo cinquenta municípios, cerca de trezentas comunidades e aproximadamente quinhentas famílias rurais (BROSE, 2010, p. 136).

O método recebeu o nome de Dez Passos por apresentar uma sequência estruturada de etapas, ou passos, que a comunidade vivenciaria ao desenvolver um processo de reflexão e planejamento participativo que resulta em um plano de ação (BROSE, 2010, p. 137). Tais etapas podem ser assim resumidas:

- 1) Apresentação da proposta à comunidade, assumindo em conjunto, técnicos e comunidade, o objetivo único de buscar, juntos, caminhos para o desenvolvimento comunitário. O acordo seria selado após decisão documentada da comunidade advinda de uma reunião sem a presença dos técnicos.

- 2) Avaliação da proposta metodológica e tomada de decisão. Tal decisão deve ser tomada sem os técnicos, sendo documentada e comunicada por escrito, indicando inclusive o coordenador, tesoureiro e secretário.

- 3) Avaliação e tomada de decisão por parte dos técnicos, considerando esclarecimentos documentados e podendo, se necessário for, colocar novas questões à comunidade.

- 4) Diagnóstico comunitário, que pode ser considerado o evento-chave do processo, e onde é naturalmente utilizado o instrumental Diagnóstico Rápido

Participativo (DRP), possibilitando uma primeira identificação sistematizada de demandas, limitações e potenciais das propriedades individuais e da comunidade. O DRP corresponde a uma ferramenta importante, sobre a qual tecemos breves considerações a seguir. Ainda sobre essa quarta etapa, o grupo é instado a refletir sobre sua história, conquistas, visão de futuro e mudanças que julguem necessárias.

5) Análise do diagnóstico, pelo corpo técnico, considerando material levantado do DRP, programas e políticas e outras informações essenciais à comunidade.

6) Definição dos objetivos e prioridades do grupo, considerando opinião dos técnicos, resultado do DRP, e o resultado de processo que envolve a realização de várias reuniões.

7) Avaliação das prioridades, considerando viabilidade técnica e econômica das propostas; e a relação com objetivos do Plano Municipal de Desenvolvimento (ou de outro instrumento de planejamento, ou com objetivos em outra dimensão territorial, por exemplo, regional ou intermunicipal).

8) Elaboração de um plano de ação, de forma conjunta, para os meses subsequentes, especificando e detalhando prioridades definidas em debates internos e em diálogo com técnicos.

9) Compatibilização, em que os técnicos recebem o plano de ação construído, e de outras comunidades envolvidas no programa, sobre os quais a equipe procede a revisão e avaliação, buscando compatibilizar atividades de grupos comunitários na região a fim de estabelecer uma base comum de ação, e aumentar a eficiência do processo de planejamento.

10) Reunião de negociação e implementação dos planos, articulando diversos atores locais e fazendo com que as comunidades negociem com representantes de organizações a implementação das ações através de parcerias, patrocínios, financiamentos, e outras formas (BROSE, 2010, p. 139 - 141).

A partir do décimo passo, os técnicos passariam então a gerenciar de forma proativa a implementação das ações previstas. Após cerca de seis meses, organizar-se-ia novo ciclo de reuniões nas comunidades, onde cada plano pudesse ser revisto, analisado e avaliado, em vista dos resultados obtidos. Caso o processo receba avaliação positiva, retomar-se-ia, pois a etapa de número seis, incitando a reflexão e ação (BROSE, 2010, p. 142), fazendo, dessa forma, sobressair elementos que demonstram forte semelhança do Método dos Dez Passos com princípios da pesquisa-ação.

Na implementação do método parece imprescindível que o mesmo desencadeie

uma dinâmica de trabalho caracterizada pelo respeito e confiança mútuos na comunidade (no caso, rural), e entre os técnicos, a quem compete que formem um grupo de trabalho, em nível local, capaz de assessorar e acompanhar os grupos de forma organizada, seguindo uma pauta definida em comum acordo (BROSE, 2010, p. 137).

Por fim, Brose (2010) assinala que a experiência vem sendo analisada como bem sucedida de modo geral, sob vários aspectos, muito embora a realidade econômica se mostre complexa e que não exista tempo pré-determinado ou qualquer garantia de que a dinâmica seja exitosa por si. Problemas intercorreriam, seja por questões afeitas ao corpo técnico, mas também à própria comunidade, que, segundo BROSE (2010) “abriga um mosaico de interesses e projetos individuais que dificultam o consenso”. O autor destacaria, ainda que a influência de forças externas, de ordem política, pode com efeito desarticular a dinâmica participativa.

Na sintética descrição do Método dos Dez Passos, o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) foi introduzido como o evento-chave, sobre o qual enunciamos que seriam tecidas considerações breves. Neste sentido, quando de sua origem, o método designou-se como *Participatory Learning and Action* (PLA), desenvolvido a partir de técnicos do *International Institute for Environment and Development* (IIED). Uma vez tendo sido aplicado inicialmente para áreas rurais, correspondeu, em primeiro momento, ao Diagnóstico Rápido Rural (DRR), mas acabaria sendo substituído o “R” por “P”, visando destacar a participação, supostamente expressa pelo trabalho com grupos sociais mais amplos.

Ainda enquanto DRR, o método fora introduzido no Brasil em 1992/93 por organizações não governamentais que buscavam, em tese, estabelecer um diálogo eficaz entre o saber técnico e o “saber fazer” tradicional, oral e de grupos desprovidos de escolarização, que ainda se fazia muito presente, sobretudo no meio rural. Tratar-se-ia, assim de uma abordagem capaz de obter, “de forma ágil e a baixo custo”, sem compromisso com qualquer precisão estatística da leitura da realidade, mas enquanto produto coletivo, os caminhos do autodiagnóstico, construído com a população local, e tendo por base a análise dialógica e coletiva entre técnicos e partes interessadas (GOMES, 2010, p. 69).

Reconfigurado, pois, enquanto DRP, o método se basearia em três pilares: participação – pressupondo divisão do poder em processos decisórios; comportamento e atitudes desejáveis para indivíduos ou facilitadores; técnicas de campo (GOMES, 2010, p. 70), tripé que comporia, portanto a base de triangulação da metodologia, sintetizando

recomendações desde a composição da equipe até o foco e os meios de levantamento de campo.

Vale acrescentar ainda que, na visão de Brose, trata-se de ‘método que normalmente é posto em prática quando há necessidade de se conhecer a realidade local e regional para planejar, aperfeiçoar a gestão coletiva ou avaliar processos com enfoque participativo de forma rápida’ (BROSE, 2010, p. 67). Sob tal perspectiva, não se configuraria, portanto como método acadêmico, aproximando-se bem mais de um método de promoção de desenvolvimento local (GOMES, 2010, p. 69), assertiva a qual consideramos válida, na medida em que o diagnóstico constitui etapa inerente a qualquer processo de desenvolvimento local, merecendo a ressalva, apenas, de que há várias formas e métodos de diagnóstico participativo, sendo o DRP, com efeito, um dos mais utilizados.

Após a apresentação de um método voltado para a capacitação, e outro que tem seu eixo no planejamento participativo para o desenvolvimento comunitário, contemplando uma etapa de diagnóstico, ora aporta-se outro método de planejamento participativo, esse mais voltado para a gestão pública.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), formulado pelo economista chileno Carlos Matus, ex-ministro no governo Allende, no Chile, e também consultor da já mencionada aqui CEPAL, é um método que fora introduzido no Brasil ao final da década de 1980, já tendo sido o PES adaptado em nível local, particularmente no setor público (DE TONI, 2010, p. 143).

Vale ressaltar que PES se refere à gestão governamental, superando a visão tradicional de planejamento em direção a uma mudança de postura intelectual e estatal, compreendendo que não cabe ao planejamento predizer o futuro, mas buscar viabilidade para criar o futuro, como uma ferramenta que amplia o arco de possibilidades humanas, um instrumento de liberdade (DE TONI, 2010, p. 145). O PES propõe um enfoque o qual, pretende-se, não deve ser visto como burocrático ou um conhecimento que possa ser de uns e não de outros, e sim como “capacidade pessoal e institucional de governar – que envolve a um só tempo perícia e arte - de fazer política no sentido mais original do termo.” (DE TONI, 2010, p. 146).

Operacionalmente, o PES partiria do enfoque participativo e estratégico do planejamento, no plano geral, sendo estruturado por quatro grandes passos, ou fases, que “podem ser recursivos e não lineares, mas que representam um sequenciamento lógico da elaboração teórica do planejamento.” (DE TONI, 2010, p. 149).

Tendo presente que no PES, como se aplica aos métodos participativos, em geral, se pressupõe constante adaptação a cada situação concreta em que é aplicado, o resumo destes quatro passos básicos circunscreve-se por:

1) Momento explicativo, em que se trabalha com problemas, oportunidades e ameaças, e não com setores, como no planejamento tradicional. Pode-se sintetizar a noção da explicação da realidade de forma interdisciplinar, associada à noção de direcionalidade do ator: saber selecionar e identificar problemas reais, e distinguir causas de sintomas e consequências (DE TONI, 2010, p. 150).

Explicar a realidade por problemas também permite o diálogo e a participação com setores populares que, afinal, sofrem problemas concretos, e não 'setores' de planejamento, além de facilitar a aproximação entre 'técnicos' e 'políticos' (DE TONI, 2010, p. 150).

2) Momento normativo, destinado a tratar das causas fundamentais dos problemas, também chamados de nós críticos. Define-se o conteúdo propositivo do plano, discutindo a eficácia de cada ação e qual situação-objetiva que sua realização intenciona (DE TONI, 2010, p. 150)

3) Momento estratégico, em que acontece o debate sobre a viabilidade estratégica das ações planejadas. Dois instrumentos-processos são cruciais neste momento: análise de cenários e análise criteriosa dos demais atores e agentes. Os cenários permitem a antecipação das possíveis vulnerabilidades do plano e a elaboração de planos de contingência necessários para minimizar os impactos negativos (DE TONI, 2010, p. 150).

4) Momento tático-operacional, idealizado para fazer, decidir e agir sobre a realidade concreta (DE TONI, 2010, p. 150). Nesta etapa, o sistema de gestão da organização – sistema interno de tomada de decisões, sistema de suporte à direção, sistemas de informação, estrutura organizacional, sistema financeiro e administrativo – é debatido e avaliado, verificando se o mesmo se adequa para dar suporte ao plano e executar as estratégias propostas.

Pode se fazer um paralelo no que tange à ação, a partir da colocação de De Toni (2010), de que o planejamento estratégico só termina quando é executado, o que seria o contrário do que chama de 'plano-livro', onde separa-se integralmente planejadores de executores, aparta-se o conhecimento e a ação. O PES pressupõe o inverso, sendo a capacidade de “constante adaptação a cada situação concreta em que é aplicado” uma

característica do método.

Matus em entrevista a Huertas (1996)<sup>53</sup>, o método seria associado por seu autor a uma liberdade no pensar e no perceber, principalmente, o que está por detrás dos fatos que ressoam de modo interessante no curso da reflexão sobre capacidade endógena, o que pode se depreender em passagens como essa, quando ele defende que o planejamento pode ser uma ferramenta de liberdade:

Liberdade à medida que penso e enumero possibilidades futuras, porque me liberto da cegueira ou da prisão de não saber que posso escolher ou, pelo menos, tentar escolher. Em contrapartida, se estiver inconscientemente dominado pela única possibilidade que hoje o presente permite-me ver - e que me parece óbvia -, este caminho passará a ser o único possível e imaginável (idem, p. 1).

Cunhado em oposição franca aos métodos tradicionais de planejamento, baseados na predição e na presunção de controle da realidade, o método PES visaria a influir na realidade, se diferenciando ainda de outros métodos de planejamento devido ao foco prioritário na análise dos problemas, na identificação de cenários, na visualização de outros atores sociais, e na ênfase à análise estratégica (DE TONI, 2010, p. 152-153).

A potencialidade de seus principais resultados estaria, por sua vez, associada à sua proveniência, que acaba sendo também sua destinação principal, que remete ao setor público, “onde a presença dos problemas verdadeiramente complexos e mal estruturados” perfazem o cenário dominante (DE TONI, 2010, p. 153). Corresponderia, assim, talvez não só a um método, mas a uma teoria do Planejamento Estratégico Público, destinada a dirigentes políticos, e capaz de abordar de forma qualitativa a solução de problemas públicos.

Sobre esse aspecto, cabe salientar sua disseminação, no caso brasileiro, em particular, na primeira década dos anos 2000, como de alta utilização do método em órgãos públicos e mesmo pelo governo federal, o que foi até intensificado em face à atual ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, ser também professora e pesquisadora, cuja dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo intitula-se “A Aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em Governos Locais: Possibilidades e Limites”.

---

<sup>53</sup> O método PES: entrevista com Matus (em português). 1 ed. São Paulo: Fundap, 1996. 139. Matus (1996)<sup>53</sup>,

Entusiasta do método, e ressalta-se que ela já vinha ocupando vários cargos de alto escalão, na área de planejamento e projetos estratégicos, tanto em São Paulo quanto desde que se instalou o governo Lula, na virada de 2002 para 2003.

Em sua aplicação no planejamento estratégico do principal estado brasileiro, economicamente falando, o PES integrou material de orientação estratégica (HUERTAS, 1996), no qual era apresentado junto com outro método, cujo aporte principal consistiria não só no planejamento, mas também na complexa e desafiante questão referente a gerir projetos de forma participativa, o método ZOPP.

Sua origem provém de 1980/81, quando a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica, GTZ contratou uma consultoria para idealizar um método participativo que envolvesse o Marco Lógico – técnica de gerenciamento de projetos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como instrumental central de gestão do projeto, e que também incluísse um grande número de pessoas de forma ativa no projeto, desde gestores, representantes dos grupos beneficiados e técnicos responsáveis pela sua implementação (BROSE, 2010, p. 182).

A palavra *Zoop* – do termo original em alemão *Ziel* [objetivo]; *Orientierte* [orientado]; *Projekt* [projeto]; *Planung* [planejamento], que pode ser versada para a língua portuguesa como Método de Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos, passou então a designar método composto por três elementos: processo de planejamento baseado em amplo diagnóstico; elaboração de marco lógico; técnicas participativas de trabalho em grupo que possibilitam que o processo de planejamento seja desenvolvido conjuntamente por todos os envolvidos (BROSE, 2010, p. 182). Dependendo da escala, do grau de abrangência, do quantitativo de pessoas envolvidas, o método *Zoop* poderia ser visto como um dos elementos que integram o sistema de gestão de projeto, se deparando com a árdua tarefa de, para além do diagnóstico e das técnicas a serem utilizadas, tentar empreender uma espécie de marco lógico participativo, sendo que aquela ferramenta não fora construída para ser assim utilizada.

De todo modo, fato é que um produto da utilização do método *Zoop* consiste em se obter um marco lógico preenchido, ainda que parcialmente. O ideal é que esse constitua instrumento de comunicação apto a apresentar aos atores externos a estratégia de forma clara e precisa, facilitando a definição de parcerias e viabilizando transparência dos planos e ações. Também ressalta-se como resultado importante a construção de consensos entre pessoas envolvidas que compartilhem visão comum (BROSE, 2010, p. 187).

Complementarmente, extrai-se pontos em destaque não acerca de um, mas sobre métodos de Monitoramento e Avaliação Participativa, apresentados também por Brose (2010), onde ele acentua serem vários os campos do saber que se debruçam sobre essa temática, destacando-se as ciências sociais, antropologia e assistência social quando da análise de políticas públicas, ou administradores na gerência de projetos (BROSE, 2010, p. 315), e ainda que se reflete em momento de inflexão, de reflexão sobre o processo e se necessário, de correção de rumos. Demarcar-se-ia também como um momento em que se sistematizam processos, analisa-se o alcançado e se faz projeção de novas ações.

Levando-se em consideração que a objetividade e a neutralidade da avaliação seriam, portanto condição determinante neste contexto, BROSE (2010) pontua como sendo, basicamente, dois os modelos mais conhecidos: avaliação de processo; e avaliação final (ou de impacto, ou de desempenho).

A avaliação em processo ocorre ao longo da implementação das ações. Se constitui em instrumento de gerência, podendo ser realizada por pessoas envolvidas com o projeto ou externas a ele. Já a avaliação de desempenho ou impacto busca sistematizar os resultados e conhecimentos gerados na ação, sendo normalmente executada por pessoas externas ao projeto (BROSE, 2010, p. 316).

No caso de uma avaliação participativa, Brose (2010) assinala que haveria de se envolver, pelo menos, os gestores e o corpo técnico, mas principalmente deve se incluir o público beneficiário no processo analítico. Para atender a tal finalidade, o autor sublinha que exige-se a utilização de instrumentos específicos, destacando, conforme Brose (2010, p. 318) argumenta, enquanto bons exemplos aqueles presentes em: Rico (1990); Sampaio (1979) sendo ambos focados em políticas públicas; Feurstein (1990), que seria mais direcionado para comunidades rurais, Roche (2000), cuja análise se voltaria para organizações não governamentais.

O que Brose aponta como o que mais utilizou corresponde ao instrumento *Participatory Impact Monitoring* (PIM), que fora desenvolvido nos anos 1990, também pela GTZ, com base em projetos de enfrentamento da pobreza em áreas rurais, que teria mobilizado forte envolvimento de organizações não governamentais em várias partes do mundo. O PIM pode ser utilizado por comunidades ou organizações, com Brose (2010) afirmando que o mesmo fora desenhado para ser utilizado em ambientes com alto grau de informalidade e baixo custo de instrumentos de gestão formalizados.

Em linhas gerais, traduzir-se-ia como um sistema de avaliação que não está baseado na correspondência aos métodos de planejamento, ao batimento de metas e de

objetivos, e sim possuindo outro enfoque. O ponto de partida da monitoria no PIM enfocaria mais a detecção dos objetivos pessoais, nas comunidades envolvidas, com os projetos em questão. Assim, visar-se-ia a apurar a motivação relevante à ação em nível comunitário, sob a premissa de que “se o processo de planejamento tiver sido bem implementado não deve haver diferença entre expectativas e receios articulados de modo informal na comunidade e os objetivos propostos no planejamento.” (BROSE, 2010, p. 318).

Compreenderia, pois ação disposta a incitar processos de autoreflexão, de autogestão, de exercitar autonomia em suas decisões. Há que se destacar que a monitoria não seria coordenada por atores externos, devendo ser definidos na organização comunitária os critérios de observação, indicadores, formatos dos relatórios, dentre outros aspectos operacionais.

Com esse olhar aproximado de um conjunto de métodos participativos, que se prestam a distintas intencionalidades – capacitação, gestão, planejamento, monitoramento, avaliação – intencionou-se clarificar o quanto tais métodos diferem da pesquisa-ação, justo pelo componente guia nesse último corresponder à ação, o que não ocorre nos métodos apresentados, onde outros componentes, como, por exemplo, os objetivos de transformação social se fazem presente.

Isso talvez tenha se verificado, sobretudo, pela natureza da maior parte dos trabalhos em que se originaram ou se aprimoraram tais métodos consistir no apoio de entidades de cooperação internacional a sociedades e comunidades pobres, não apenas no sentido monetário, mas com ausência de uma série de condições essenciais (e de certa maneira, com baixa capacidade endógena) de vida e de trabalho, que levaram inclusive à preocupação com desenvolvimento local, conforme sua inclusão no texto do compromisso bilateral (sobre o qual fizemos menção) firmado entre Brasil e Alemanha, na segunda metade dos anos 1980.

Eis que, uma vez mais, se nos apresenta esse rico período histórico, do qual nossa pesquisa já fez emergir para a análise em curso a globalização e o neoliberalismo, o empreendedorismo e a ênfase à inovação, a ampliação do conceito de democracia, o avanço do próprio desenvolvimento local, e agora, com o exame dos métodos participativos. Da constatação, pois que a participação tornara-se nuclear a múltiplos processos, isso incidiu sobre vários espaços antes afeitos exclusivamente ao controle do Estado, provocando um ponto de inflexão fundamental na trajetória de uma esfera pública que, gradativa mas parcialmente, se tornava ampliada.

No sentido então de perceber os efeitos sobre o desenvolvimento local proporcionados nesse novo contexto, mais especificamente após a redemocratização e a Constituição Brasileira de 1988, que teria atribuído maior poder de gestão a municípios e a maior possibilidade de ações de desenvolvimento descentralizadas administrativamente conclui-se o sobrevoo teórico ao qual convidamos aos leitores no início da jornada, ora prestes à descida em solo (na verdade, dois solos, dois territórios).

Trata-se de conhecer, antes, os caminhos que levaram à implementação de experiências sob a dimensão pública ampliada e com potencial transformador sobre o território, como o Orçamento Participativo, e que se articulam a uma percepção da gestão local, da gestão territorial, da gestão participativa a ser necessariamente revisitada, sob a perspectiva de que, ao menos, se amenize o risco prolongado, que marca um sem número de processos em apoio ao desenvolvimento local, em termos de descontinuidade e dependência.

No caso, portanto das práticas do orçamento participativo (doravante simplesmente OP) no Brasil, aquelas se situariam colocadas como tipologias relevantes de afirmação e expressão da cidadania nacional, se alinhando aos processos de democracia direta da população na esfera pública, na perspectiva da promoção de mudança social, de inversão de prioridades e no atendimento a demandas de segmentos normalmente excluídos dos processos de decisão e controle sobre o chamado ciclo orçamentário. Tal ciclo, por sua vez, seria composto pelo tripé: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual, aonde são postos em movimento os principais instrumentos da gestão governamental, no que tange à gestão do montante de recursos públicos financeiros, a serem aplicados sob a forma de atividades, projetos e programas. A inovação social decorreria, pois de assumir uma gestão pública desses recursos, que, apesar de serem públicos, foram historicamente geridos apenas dentro do raio da esfera governamental.

Em sua argumentação sobre a importância de iniciativas como o Orçamento Participativo, Moroni acrescenta ponderação interessante, no sentido de que:

A legitimidade do sistema sustenta-se na legitimidade da democracia participativa como arranjo institucional que amplia a democracia política. Por sua vez, a legitimidade da democracia participativa fundamenta-se no reconhecimento de que esse novo arranjo possibilita a construção de espaço público de conflito/negociação, ampliando, por isso, os processos democráticos, e não como substituição ou oposição à democracia representativa. (MORONI, 2005, p. 4).

Diante de pontos de vista diversos, pode se considerar que o processo constituinte de 1988 no Brasil fora marcado pelo contexto de democratização, e que os movimentos sociais tiveram participação importante em certos temas da Carta. Isso acabaria por imprimir à Carta Magna um *ethos* de democratização e maior publicização do Estado, assim como lavrou-se palavra acerca da necessidade do controle social, em cinco dimensões – concepção, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas (orçamento público).

Aquele momento se configuraria, assim, como um ponto de inflexão histórico, ao se transformarem tais questões em diretrizes concretas, expressas em diferentes políticas públicas, especialmente as sociais. Quando da regulamentação dessas diretrizes, passou a incorporar-se conselhos e conferências como mecanismos de democratização e controle social, concebendo um sistema descentralizado e participativo. No entanto, tais adjetivos não se aplicaram no campo duro da política econômica (MORONI, 2005, p. 2).

O orçamento público é tido enquanto o principal instrumento de gestão do Estado moderno, se configurando como integrante do Contrato Social. Ele expressaria o planejamento anual, tendo como base a estimativa de receita e a determinação de despesas para um ano fiscal. O orçamento, sob uma certa forma, *desnuda o rei*, ao apresentar os tipos e o montante da renda destinado à administração pública (via arrecadação tributária), evidenciando ainda a forma em que esses recursos serão usados e que agentes serão beneficiados, assim como quais prioridades serão implementadas, dentre outros fatores, como por exemplo quais territórios serão atendidos, e de que maneira. No orçamento estaria, pois expressa parcela significativa dos direitos e deveres dos cidadãos, e nele se expõe interesses políticos e econômicos de grupos sociais que disputam os chamados recursos escassos da economia.

Ocorre, contudo, que a despeito disso e levando-se em conta que o mesmo consiste em um processo complexo e articulado, regimentalmente, por todos os entes federativos e seus respectivos poderes no Brasil, o orçamento público tem servido às práticas patrimonialista-burocráticas, reproduzindo o desequilíbrio na correlação de forças inerente à própria história do Brasil.

Nesse bojo, Fedozzi assinala que o processo orçamentário público nacional parece estar em:

Permanente contradição entre um país formal e um país real [...] um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através de processos de “barganha” – seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou privados (FEDOZZI, 2007, p. 13).

Constatações dessa natureza acabam por imputar a práticas, ferramentas, instrumentos, iniciativas como orçamento participativo caráter imprescindível, no sentido de procurar alterar o cenário vigente, de atendimento privilegiado dos interesses dos segmentos dominantes, na gestão mais que estratégica dos recursos públicos, cujo ponto de partida certamente reside em dar transparência e democratização às decisões sobre o uso dos mesmos.

Partindo desse ponto de vista, pode se considerar uma relevante inovação democrática a experiência do Orçamento Participativo, implantada no início dos anos de 1990, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e se prolongando por duas décadas mais, contabilizando um período consecutivo extenso, em comparação com múltiplas iniciativas impulsionadas pelo poder público que sofrem descontinuidade, em virtude de perda de eleições ou impugnação de mandatos, e outros motivos<sup>54</sup>. O reconhecimento também contribui nesta direção, com a experiência tendo sido considerada como uma das quarenta melhores intervenções urbanas internacionais, apresentadas na Conferência Mundial sobre Habitação Humana pelas Nações Unidas, em 1995, em Istambul, Turquia.

Acusa-se com frequência, ser o Brasil um país da não-cidadania, ainda que, como dito acima, a Carta de 1988 tenha adquirido uma faceta social que a faria ser conhecida, por muitos como Constituição Cidadã. Considerando a relevância dos mecanismos de descentralização política e de democracia participativa que se tornaram, com ela, mais acessíveis à sociedade, sobre esse aspecto, em particular, da cidadania, Fedozzi (1997) ressalta que esforços analíticos terminaram por expressar conceitos um tanto paradoxais em relação à noção de cidadania, citando a disparidade entre os termos cunhados por Sales (1994), *cidadania concedida*; por Paoli (1992), *párias*; e por Boaventura Santos (1987), *cidadania regulada*<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Vale registro que houve mudança do poder municipal em Porto Alegre em 2005. No entanto, o amplo debate ocorrido durante o processo eleitoral em 2004 levou a que a coligação vencedora, então de oposição, tenha dado continuidade ao OP, na gestão de 2005-2008, entendendo-o como uma “conquista da cidade” (FEDOZZI, 2007, p. 38).

<sup>55</sup> *Apud* Fedozzi (1997)

A suposta característica brasileira da inexistência de uma cidadania plena decorreria, por seu turno, da forte tradição patrimonialista, retratada pelos estudiosos weberianos Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro em *Raízes do Brasil*, de 1936; e *Os Donos do Poder*, de 1958, e em 1982 em *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, de Schwartzman.

Fedozzi sistematiza que o caráter autoritário, associado ao modelo patrimonialista de formação social e política nacional, estaria baseado principalmente na: i) concepção tutelar do poder relevante, supremacia do Estado frente á sociedade via processos de cooptação e exclusão social e política; ii) ausência de controle social nos relacionamentos social e político; iii) não distinção entre público e privado, configurando a inexistência de uma noção republicana; e iv) permanente reposição da dualidade entre país real e formal, imprimindo uma esquizofrenia entre os níveis institucional e social (FEDOZZI, 1997, p. 80).

De toda sorte, o orçamento participativo parece ter efetivamente possibilidade de contribuir para desenvolver condições favoráveis à emergência da cidadania, ao propor novas relações institucionais e sociais que promovem o *deslocamento*, o *bloqueio*, e até mesmo, a *substituição* de práticas tradicionalmente patrimonialistas no exercício do poder. A emergência e permanência de relações contrárias ao *status quo* ou *establishment*, envolve mudanças de tal magnitude que dependem, por sua vez, da criação de esferas públicas de mediação institucional e de regulação democrática na utilização do recurso publico, regradas por critérios universais e impessoais (FEDOZZI, 1997, p. 100).

Assim sendo, o autor projeta o foco sobre a dimensão real a se considerar, que remete ao caráter educativo, pedagógico, capacitador em tomar parte em processos participativos como o OP, e as atribuições associados a essa participação. Isto é, independentemente, por exemplo, de críticas recorrentes, acerca de nos processos de orçamento participativo, no Brasil, estarem quase sempre vinculados a percentuais pífios do total de investimento do ente federativo, a iniciativa traria valor agregado a seus participantes, pelo caráter educativo de incitar descobertas e novos processos culturais, os quais se enraízam na história de atores locais, dos espaços em que são instaurados tais processos.

O que enseja a consideração de Ladislau Dowbor, com respeito a que: “[...] É preciso ter participado de reuniões de orçamento participativo para descobrir no olhar arregalado de um cidadão pobre o espanto da sua própria descoberta, de que aquele

*dinheiro é seu, de que trata de uma coisa pública, de que nem tudo é cinismo e trambique”* (DOWBOR, 2001, p. 6). Ao mesmo tempo, não parece fazer sentido que uma experiência como o Orçamento Participativo, tal como outras similares, desenvolvidas em nível nacional ou internacional, significa a quem dela participe sentir-se como membro de uma tribo. Tratar-se-ia, sim, de instrumento importante também para se humanizar o espaço onde se vive, aguçando sentimentos de responsabilidade compartilhada e ação coletiva.

É de se supor que o caráter qualificante encontre potencial de crescimento significativo, evidentemente, caso o processo de orçamento participativo venha a ser implementado por longo período. É o que se depreenderia, com base no observado em Porto Alegre, traduzido, em tese, pela maturidade que passou a ser expressa pelos agentes e da natureza das demandas que passaram a ser apuradas.

Não obstante também se constituírem em arenas de debates e embates – os quais se tornariam mais intensos à medida que o espaço venha a contar com a representação mais diversa possível, de vários segmentos da sociedade – essa força coletiva seria capaz de produzir massa crítica, cuja produção se faz qualificante, levando a estabelecer um outro olhar sobre a realidade local. Essa mudança de olhar encontra ecos em observação feita em Dowbor (2001) sobre o Orçamento Participativo:

[...] O curioso é que inicialmente os empresários só pensavam em buracos, guias e sarjetas, coisas de prefeitura. Foi gradualmente surgindo a compreensão de que, na realidade, podia-se fazer uma racionalização muito mais ambiciosa do espaço urbano, tornando a região ao mesmo tempo socialmente mais agradável e comercialmente mais produtiva (DOWBOR, 2001, p. 7).

Tornou-se, assim, o OP uma espécie de ícone, no que se refere às possibilidades de funcionamento da democracia participativa, e com campo para crescimento, associada, em especial, a outras práticas, talvez no campo das chamadas tecnologias da inovação e da comunicação. Essas poderiam canalizar esforços para a implementação de formas inovadoras, capazes de incorporar, gradativamente, um maior número de cidadãos aos processos participativos, os quais se encontram no meio do tortuoso caminho que segue até a tomada de decisão final, relativa a aspectos diversos, atinentes à *res publica*.

Continuando esta espécie de diálogo em sintonia, mobilizando os dois autores, na análise de Fedozzi sobressai que a experiência do Orçamento Participativo de Porto

Alegre, e de outras centenas de iniciativas nacionais e mundiais, em parte, inspiradas pela própria, trazem importantes contribuições na busca por tipologias em direção à despatrimonialização do poder político, considerando que a oportunidade de cogestão dos recursos públicos se contrapõe “às práticas tradicionais de gestão pública local, baseadas em critérios pessoais e/ou particularistas na alocação dos bens públicos, na utilização pessoal e/ou privada dos mesmos, na ‘troca de favores’ ou barganha política na alocação das verbas públicas (clientelismo)”, e outros fatores que vem se somar, também como elementos de falta de transparência e de democracia (FEDOZZI, 1997, p. 197).

Neste sentido, ao proporcionar movimento contrário às práticas tradicionais, principalmente de gestão do poder local sobre o fluxo de recursos financeiros, Fedozzi (1997) percebe, com o Orçamento Participativo, a possibilidade de instituição de um novo tipo de contratualidade, norteadas por princípios que favoreceriam as condições institucionais “para o exercício e a promoção da cidadania”.

Dowbor (2001) demonstra percepção semelhante, ao enfatizar que uma gestão que procure ouvir e articular interesses distintos, muitas vezes, contrários opera com um conceito que seria novo na cultura política do país. Em relação a como provocar tal efeito novo, ele alertaria para um fator-chave, qual seja, o de que devem ser investidos esforços na mudança de cultura política tanto do setor empresarial, quanto dos segmentos mais pobre da sociedade.

Na grande maioria das vezes, as ações nesta direção se voltariam para a população mais pobre, ao passo que Dowbor (2001) sinaliza que, justamente, da “modernização da visão de segmentos privilegiados” poderiam se desencadear “efeitos multiplicadores intensos”, dentro de uma articulação social em sentido ampliado. Isso porque, considera que aqueles segmentos são frequentemente os mais atrasados, em termos de cultura política, justificando-se, pois, por bom-senso, que a mudança na forma de fazer política por parte de quem já a controla seja objeto prioritário de reformulação e ação transformadora.

Uma vez constatada tal assertiva, faria urgir o urgente questionamento acerca de uma característica metodológica presente na concepção não só da GTZ alemã, mas na relação que se torna estabelecida, a partir do conjunto de inúmeros projetos executados, principalmente, por organizações sem fins lucrativos, e particularmente o subgrupo daquelas apoiadas por organismos multilaterais de fomento ou agências de cooperação internacional, com o chamado público beneficiário, ou parceiros locais, e o

papel estratégico e decisivo que se destina, muitas vezes, inadvertidamente, à gestão pública, no que se refere à continuidade e os desdobramentos da ação.

Isto é, uma vez aceito o que fora visto acima, quanto à natureza e o caráter da gestão pública constituírem focos prioritários de mudança, paradoxalmente e, ao mesmo tempo, a ela destina-se dar encaminhamento a processos implementados no território, para os quais, a continuidade representa fator essencial, como qualquer capacitação que se possua e não se pratique.

Neste sentido, vale destacar que ambos os lados deveriam então se mobilizar, com os atores sociais atentando, por seu turno, para o sentido e importância de uma capacitação que dê conta de uma participação propositiva por sua parte, em face à perspectiva de operação em uma esfera pública efetivamente ampliada.

Capacitação que, parece sugerir-se, deve agregar concepções como o aprofundamento da perspectiva de um funcionamento de espaços, de fato, democrático, contemplando desde a diversidade e o posicionamento de grupos minoritários (conforme visto no capítulo anterior, preconizado por Greenwood e Levin (1998) até a transparência nas fontes, aplicações e prestações de contas de recursos públicos financeiros, para o qual a experiência do Orçamento Participativo, e seu avanço posterior, se mostram efetivamente promissores.

A ênfase repousaria, portanto, por especificidade, sobre uma capacitação capaz de gerar condições para uma ação realmente participativa, e para a qual as ações locais, desenvolvidas sobre o território onde se estabelecem os fluxos, as relações, a vida cotidiana, de fato, seriam, assim, mais aptas a provocar rebatimentos concretos. Como pode se recordar, quando da menção feita aqui ao Programa Prorenda – que consiste na principal base de observação, prática e teórica, da contribuição de Barth e Brose (2002) aqui introduzida – esses conceitos se associam a premissas assumidas pela GTZ, quando decidira por fortalecer processos de participação e desenvolvimento local, no caso brasileiro há distantes quase três décadas.

Derivaria no trabalho desenvolvido, a sucessiva introdução, teste e adaptação de experiências e métodos participativos, dos quais enfocamos alguns nesta seção, e que, em sua totalidade, estão relacionados a, basicamente, três áreas de trabalho da gestão pública: instrumentos para planejamento; instrumentos para a gerência participativa de programas e projetos; e ampliação da capacidade de cogestão por parte de organizações públicas. Não obstante a alusão ser recorrente, para facilitar a visualização mais imediata; podemos situar, como ilustração, que se trata da mescla entre o que seria o

*hardware* com o *software* de uma gestão pública participativa, no enfrentamento de desafios mencionados, atrelados à implantação de uma gestão local de novo tipo, desde um ponto de vista teórico e prático, no qual a democracia, tanto direta quanto indireta, se põe em questão.

A construção, que pareceria ser, portanto, necessária e imprescindível, de “novos espaços públicos e políticos, nos quais se recria o imaginário democrático e nos quais se consideram novas opções para promover mudanças” (BARTH e BROSE, 2002) parece, dessa forma, impor que se busquem novos também referenciais de análise, em especial, sobre processos que se encontram em curso e sobre aqueles que podem ainda vir a ser implementados, tendo como elemento comum a perspectiva da gestão local participativa.

Pode se depreender, de antemão, com base em Dowbor (2001) que gestão local significa criar, nas sociedades, instituições e mecanismos de regulação que permitam aos cidadãos transformar e reconstruir os espaços a partir de seus desejos e necessidades. A remissão a local, por seu turno, equivale à dimensão territorial abordada, onde o local ou território significaria “onde a vida das pessoas acontece”; é no local que os problemas se manifestam, encobertos, ou visíveis a olho nu; e aonde também se articulam órgãos públicos, empresas, organizações da sociedade civil; “sistemas de planejamento central com mercado e mecanismos de decisão participativa da comunidade; espaços de sociabilidade diferenciada”, dentre outros exemplos de novas formas de articulação, que estariam nos permitindo ver “boas propostas que funcionam, e outras que não funcionam”, de acordo com “toda a complexidade da sociedade moderna” (DOWBOR, 2001, p. 8).

Tal complexidade adviria de uma nova sociabilidade, ligada a impactos múltiplos, atrelados a mudanças radicais nos meios de comunicação e informação, à já referida urbanização crescente e suas sequelas, “o drama das imensas periferias urbanas, o deslocamento dos tradicionais eixos produtivos e das articulações profissionais e assim por diante”. Dowbor (2001) chama a atenção para que a incidência de diferentes arquiteturas políticas, nos processos de apoio a experiências supostamente exitosas, nos sugerem uma permanente reinvenção dos caminhos. “E cada nova experiência aumenta a nossa compreensão de como se articulam forças em torno aos processos de transformação.” (DOWBOR, 2001, p. 9)

Assim, a ênfase à capacitação – alardeada e considerada, de forma justificada e por nós aceita, essencial nos processos de desenvolvimento local, onde devem se vincular, a nosso ver, com as possibilidades de aumento da capacidade endógena –

responde, na verdade, por um caminho que parece, por vezes, invertido. Normalmente, se pensa na capacitação **para** o desenvolvimento local; ao passo que se pode pensar na capacitação **pelo** desenvolvimento local. O que corresponderia a um resultado indireto, frequentemente constatado nas experiências de gestão local, que consiste na dimensão de aprendizagem dos seus próprios promotores.

Isto seria importante não só para compreender a força de certas experiências, mas também para buscar a construção de dinâmicas capazes de revigorar e realçar pontos de identificação cultural que podem ser antigos e profundos (DOWBOR, 2001, p. 11). No entanto Dowbor (2001) realça a relevância que isso venha a alavancar as atividades produtivas, que continuariam a ter, pois uma grande dimensão na economia em geral. O autor destaca que grande parte do que chamamos de serviços constituem formas mais avançadas de fazer agricultura e de fazer indústria, ainda que, argumenta, tenhamos passado a ver com maior clareza o universo próprio que representam os serviços sociais.

Esta área, que se avoluma de maneira impressionante, e que qualificamos de forma ampla de “social”, está, portanto no centro deste curioso cruzamento entre o surgimento de práticas participativas, de parcerias, de novas relações de produção que encontramos por exemplo no terceiro setor (DOWBOR, 2001, p. 12).

Em termos práticos, salienta que, recorrentemente, quando uma organização ultrapassa cinco ou seis níveis hierárquicos, seus dirigentes teriam a ilusão de que alguém lá embaixo da hierarquia executa efetivamente os seus desejos, enquanto na base se imagina que alguém, lá em cima, está realmente no comando. Tal modelo passa a não corresponder à agilidade e flexibilidade que, por suposto, exigem situações sociais muito diferenciadas, as quais não poderiam mais depender de fatores reversos estruturais, como intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos.

Convém ressaltar, assim como sustenta Dowbor (2001), que os paradigmas da gestão social ainda estariam por se definir e/ou construir, constituindo-se, de todo modo, enquanto uma gigantesca área em termos econômicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração. A ideia geral de seu argumento quanto ao “imenso continente que representa a área social” se faz exemplificada de modo análogo à agricultura centrar as suas relações no controle da terra, ou como à indústria fazer o mesmo no controle dos meios de produção – e que converge para a hipótese implícita com a qual trabalha – remete a

essas atividades consistirem em poderoso potencial de estruturação da comunidade, e em sua visão, de construção do capital social. (DOWBOR, 2001, p. 13-15).

Independentemente do uso desta ou daquela definição, outro fator que seria imprescindível para uma gestão local consistente refere-se à promoção de políticas integradas. Embora sua concepção seja aceita de forma praticamente unânime, entre a maioria das pessoas que trabalham com organização de políticas locais de desenvolvimento, sua implementação envolve, contudo, a exigência de um grau elevado de flexibilidade, para o que confluiriam dois motivos principais.

Primeiro, a política integrada pode ser compreendida como um ideal a ser atingido, mas não precisa representar, necessariamente, um ponto de partida. De forma geral, Dowbor (2001) assinala ainda que a mobilização pode se dar em torno de um eixo articulador muito pontual, conquanto seja fortemente apreendido pela comunidade. Ressalta ele, interessante ver a que ponto mudanças mais amplas de cultura política de uma cidade teriam se originado, frequentemente, de uma proposta simples que deu certo.

Segundo, porque na implementação administrativa de políticas integradas, como amplamente se vê em curso, ocorre, em geral, uma multiplicação infindável de reuniões inter setoriais, formando-se inúmeras comissões, e aparentando recair no equívoco básico de conceber políticas integradas como todos tratando de tudo. O autor referenda seu ponto de vista sugerindo um simples acompanhamento da agenda dos secretários municipais em uma prefeitura que, teoricamente, afirme implantar políticas integradas, ou a observação corriqueira do corre-corre de pessoas da comunidade que participam de tudo que se refere a esse amplo leque, portanto, de atividades sociais locais, as quais não se encontram, assim, minimamente articuladas.

No acompanhamento da evolução recente das experiências, ou como resultado de seu próprio processo de amadurecimento, perceber-se-ia não apenas que projetos isolados estão se tornando programas articulados, com aprimoramento da sinergia e eficácia dos esforços, mas também que os programas tendem, por sua vez, a evoluir para uma visão social da cidade.

Por isso o que sobressairia de tão importante nas experiências de orçamentos participativos – presente, segundo Dowbor (2001), tanto na experiência que destacamos, de Porto Alegre, como na de Santo André, em São Paulo, se voltaria à característica maior, de se discutir a cidade em seu conjunto, indo além dos problemas do bairro, operando sob a lógica de uma visão de longo prazo sobre o que se quer da cidade.

Dessa maneira estariam em confluência três poderosas tendências, quais sejam, a

urbanização, a expansão do social, e o avanço das novas tecnologias, suscitando novas oportunidades e formas, supostamente, bastante mais ambiciosas do que se poderia fazer no plano local, em termos de um aproveitamento racional dos recursos naturais e humanos, de uma inserção regional mais proveitosa, da criação de uma cultura local.

No tocante às novas tecnologias, caberia destacar que as mesmas podem ter vários sentidos, no âmbito político. Na área empresarial, por exemplo, produção flexível já teria se tornando conceito banal, tendo sido dado mostras de que, com os processos modernos, pode-se produzir em pequena escala. Isto é, pode-se ser pequeno, conquanto dotado de fortes articulações com os outros – sempre as redes – e que, portanto iniciativas importantes não precisam necessariamente vir nem de grandes empresas, e de cima, nem dos grandes centros financeiros e sociogeográficos. Hoje, conforme Dowbor (2001), ser município pequeno envolve, sem dúvida, uma série de dificuldades, mas também abre oportunidades. E um problema até então recorrente sobre pequenos municípios do interior, que seria o do isolamento, estaria mudando rapidamente, sem poder ser desconsiderado sobre este aspecto o que fora propiciado pelo avanço tecnológico.

No entanto, o que se notaria nas experiências, de forma geral, aponta para a incompreensão e uma grande subutilização do suposto potencial aberto pelas novas tecnologias de informação, não obstante reputar-se que as experiências acompanhadas são, por vezes instrutivas, pelo que nelas não é encontrado. Constituiria fato, porém, que ainda patinam iniciativas essenciais como a organização de sistemas integrados de informação local, envolvendo a ausência de um centro de informação, de indicadores de qualidade de vida, de informação gerencial e modernização de arquivos (DOWBOR, 2001, p. 19).

Constatações auferidas a partir da análise de um conjunto de experiências de gestão social e desenvolvimento local, Dowbor (2001) aponta, enquanto um dado interessante oriundo de uma análise mais global, que as iniciativas se distribuem de maneira bastante equilibrada entre metrópoles, grandes cidades, cidades médias e pequenas. No geral, os dados revelariam que nas grandes metrópoles as experiências levariam mais tempo até se tornarem significativas, pelo próprio porte da concentração urbana, e o poder das dinâmicas anteriores, ao passo que, em cidades pequenas e médias seria particularmente impressionante a intensidade de aprendizagem com o que está se fazendo pelo Brasil afora em termos de desenvolvimento local, fazendo a ressalva de que o mesmo valeria para experiências no exterior.

Visitas a experiências interessantes em curso, destaca o autor, propiciam um sentimento interessante. Por um lado, claramente, constatar-se-ia não haver catecismo, cabendo a cada lugar reinventar sua própria forma de construir a renovação política. Por outro lado, reconhecer-se-ia, imediatamente uma boa experiência ao tomar contato com a mesma. Conforme Dowbor (2001) teríamos, seguramente, uma série de critérios mais ou menos implícitos do que é uma boa experiência, ou boa governança, na terminologia moderna. Segundo ele, é um fenômeno um pouco parecido com o que ocorreria com respeito às organizações não governamentais (ONGs): todos encontram dificuldades em defini-las, mas quando se entra na sala de trabalho de uma ONG, dentre aquelas que executam trabalhos reconhecidamente sérios, saber-se-ia que se está em uma ONG, “pelo clima, pelo pique, pelo idealismo, ou quem sabe que característica do que hoje se chama os elementos intangíveis da gestão (DOWBOR, 2001, p. 19)”.

Em meio às experiências pesquisadas, uma primeira característica que emergiria, como denominador comum da ampla maioria das experiências, seria uma nova arquitetura de articulações sociais. Podem ser parcerias de diversos tipos, convênios entre diversas instituições, consórcios intermunicipais, acordos, contratos ou até simplesmente um espaço informal de articulação, mas o fato é que o ponto chave de renovação da governança local é a decisão conjunta, participativa, de atores que até então agiam isoladamente (DOWBOR, 2001, p. 19).

Um segundo ponto, diretamente ligado ao primeiro, seria uma filosofia de busca de equilíbrios dos diversos interesses em jogo. Não se trataria mais, portanto de derrotar os outros, de obter sucesso às custas dos outros, mas de somar o máximo de proveitos para o conjunto. Seria o jogo do *win-win*, ou ganha-ganha (DOWBOR, 2001, p. 19).

Outro ponto importante corresponderia a entender que uma iniciativa somente pode funcionar, operando dentro de um ciclo completo. Não adiantaria, pois formação profissional se não fosse gerado emprego. Não seria suficiente criar uma incubadora de empresas se não fosse criado o mecanismo de crédito correspondente, e assim por diante (DOWBOR, 2001, p. 19).

Seria igualmente essencial também a orientação por resultados, sem que o grau de satisfação se delimite à análise sobre os meios invertidos. Em Dowbor (2001), questiona-se acerca de “quantas vezes encontramos notícias sobre o muito que uma entidade gastou em formação profissional, ou o número de viaturas que a polícia colocou na rua?”; ao mesmo tempo em que seriam produzidos um sem número de dados e relatórios, fazendo com que a intensificação dos meios seja invariavelmente

confundida com a realização dos objetivos (DOWBOR, 2001, p. 19).

Outro elemento que estaria bastante presente nas diversas experiências parece reforçar a noção de que o chamado Terceiro Setor não tende a ter um papel substitutivo das políticas públicas. De certa forma, pode-se dizer até que as ações frequentemente começam “tapando buracos” onde o Estado ou a empresa não dão respostas adequadas. Mas a tendência efetiva consistiria no desempenho da função mais significativa das organizações da sociedade civil residir na articulação das diversas forças sociais, aproximando, costurando, organizando (DOWBOR, 2001, p. 19).

O ponto nevrálgico, acusado pelo exame das experiências, continuaria sendo a comunicação, constatando-se que em uma série de municípios ainda se opera comunicação, conceitualmente, na linha do marketing político. Em outros, comunicar-se-ia mal por deficiência de organização de informação sistematizada; ao passo que, em outros, ocorreria simplesmente não ter se ainda compreendido que comunicação é essencial. Essa noção última estaria de acordo com os direitos fundamentais do cidadão, o que Dowbor (2001) menciona, como exemplo, o chamado *right to know*, direito de saber, bastante disseminado nos Estados Unidos.

Enfim, ressaltando que sugestões deste tipo podem vir a ser inúmeras, o essencial, aqui, remeteria à abertura, por parte das administrações, para a inovação, para outras formas de organização, para outras regiões do país e do mundo. O debate político e econômico teria ficado durante longo tempo confinado nas grandes simplificações do século passado, onde tudo se resumia no embate entre privatização e liberalismo por um lado, e socialização e estatismo de outro. Estar-se-ia agora, então, evoluindo em sentido oposto, para outras formas de organização social, outros paradigmas. Não importaria muito se isso deve ser qualificado como terceira ou quarta via, importando realmente se fortalece a expansão das liberdades de opção dos segmentos oprimidos ou excluídos da população, e a construção de uma sociedade mais civilizada, ou, como dizia Paulo Freire, menos malvada (DOWBOR, 2001, p. 20).

Situa-se, assim, como extremamente profícuo a um novo modo de refletir sobre a mobilização produtiva do território adotar uma visão de gestão social a lá Dowbor, em especial quando ele reforça os diversos tipos de curso e de literatura de apoio que se produz na sua dimensão de organização da gestão social, não obstante o reconhecimento feito pelo próprio autor, quanto a estar essa área do conhecimento ainda construindo seus paradigmas. No entanto, já haveria experiência acumulada suficiente para avaliar os ganhos e o aprendizado adquirido, e procurar caminhos no sentido de dinamizar uma

formação capaz de cruzar elementos de serviço social, administração, economia e educação, visando a formação de gestores sociais, que estariam, assim, imbuídos de outras características, objetivos e motivações.

Pretender tal transformação nas formas de gestão local passaria antes de qualquer providência, contudo por incorporar-se pela não ingenuidade. Passa, sobretudo, por um exame preliminar sobre a correlação local de forças, como bem nos ensinou Herbert de Souza, o Betinho<sup>56</sup>, a fazer análise de conjuntura. Trata-se, nesse caso, de atentar para a questão do poder local, conforme acentua Peter Spink: “a construção do poder local é um processo contínuo e sócio histórico de disputa, conquista e de ressignificação. Passa atualmente por sua democratização e re-ancoragem num conceito de cidadania também em transformação e em relação a uma noção do local enquanto espaço subnacional.” (SPINK, 1999, p. 193)

Tal espaço pode ser, por vezes municipal, outras vezes intermunicipal ou metropolitano, às vezes regional ou estadual, e às vezes incluindo elementos de todos. Neste sentido, sugere-se que a construção social do local está longe de ser um processo plenamente consensuado e harmônico. Spink (1999) argumenta que, pelo contrário, “é caótico, cacofônico, com sucessos parciais, fracassos, inovações e confusões”. Haveria, entretanto, reflexos evidentes do atual fortalecimento e maior legitimidade, no tocante a uma suposta “maior capacidade de reflexão e ação coletiva no terreno do local, cujos resultados práticos trazem implicações para a ressignificação da esfera pública como um todo”, sugerindo fortemente a viabilidade de obter retorno consistente nos investimentos feitos nessa direção.

O que parece avanço inequívoco, pois é que, tendo-se partido de uma visão de simples articulação de políticas setoriais, se caminhou para a qual, onde se estaria evoluindo, no caso dos municípios, para a compreensão de que uma cidade, ainda que pequena ou média, pode ser vista de maneira ampla como unidade básica de acumulação social, ponto onde se articulam as iniciativas econômicas e sociais, culturais e políticas, para gerar uma racionalidade sistêmica. E a gestão que responderá pelo local ou território assume facetas diversas, indo daquela mais centralizadora e autoritária até aquela que seria balizada pelo ideal da autogestão.

A contextualização quando se leva em conta a conjuntura atual vivenciada pelas grandes cidades (contexto de interface prioritária com nossa pesquisa), incluídas aquelas

---

<sup>56</sup> Sociólogo Fundador do Ibase com grande participação política no início dos anos 1990.

consideradas dentre as principais megalópoles globais leva à constatação, como afirma Dowbor, de que:

Hoje, (...), a indústria entrou no mesmo ciclo de redução de volume de emprego pelo qual passou a agricultura, e problemas tanto sociais como ambientais empurram as empresas para centros menores. (DOWBOR, 1998, p. 39)

Enfocando o caso do Rio de Janeiro, ocorrera processo semelhante ao descrito. Tendo sido capital federal durante dois séculos, de 1763 a 1960, neste ano último perdera também, na prática e em parte, sua “centralidade”. Além da perda das atividades econômicas ligadas à máquina administrativa do Estado, a indústria migrara para outras regiões, embora a cidade do Rio de Janeiro tenha continuado a crescer desordenadamente em densidade urbana, gerando efeitos traduzidos hoje por sequelas profundas.

É sobre esta concepção que se apresenta a experiência da Cidade de Deus no **capítulo cinco**. Efeitos agudizados pela democracia representativa ausente e a democracia participativa insuficiente no território, situado esse no coração dos efeitos da megalopolização desordenada do Rio de Janeiro, em se tratando de um conjunto habitacional implantado, cuja população era originária de favelas, localizadas na zona mais rica da cidade, e transferidos para longe de seus laços, vínculos, histórias, redes, gerando um território por exclusão.

Isso já faz, por si, que se aprofunde noções e conceitos relativos à questão da participação cidadã, uma espécie de requisito prévio, para que se possa concluir a presente abordagem teórica acerca de métodos participativos, e da pesquisa-ação, em processos de desenvolvimento local. Dessa forma, pretende-se que o terreno se torne sedimentado para que se passe à análise posterior, de observação empírica sobre a força viva dos territórios, onde, além da Cidade de Deus, localizada na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, enfocamos a região da Bomba do Hemetério, situada na zona norte da cidade do Recife, em Pernambuco.

Naquele estado brasileiro, por sinal, nasceria Fernando Tenório, cuja análise sobre desenvolvimento local com cidadania traz elementos importantes no sentido da participação e desenvolvimento local, com os quais se fecha o capítulo três.

Tenório (2007) integra os conceitos de desenvolvimento local e cidadania deliberativa, implicando na redefinição dos parâmetros tradicionais da gestão pública local em que se teria a passagem da gestão centralizada no poder executivo municipal e

legislativo para uma gestão descentralizada. Tal processo assumiria como umas de suas premissas para a promoção do desenvolvimento local a proximidade entre a autoridade pública e a população, de modo que as políticas projetadas sob tal interação tivessem maior possibilidade de adequação às necessidades identificadas (TENÓRIO, 2007, p. 106).

Na aproximação sugerida entre os dois conceitos, Tenório (2007) apresenta o termo desenvolvimento local com cidadania como o processo de planejamento que visa alcançar o desenvolvimento sustentável de um território por meio da ação concertada entre os diferentes atores sociais. Já o conceito de desenvolvimento local, em sentido, pode se dizer, puro, consistiria pelo: “processo centrado em um território concreto no quais os protagonistas conformam uma pluralidade de atores que ocupam certas posição no espaço social e que estabelecem relações em função de objetivos e projetos comuns.” (TENÓRIO, 2007, p. 105)

A democracia deliberativa – sinônimo de democracia participativa, em sua concepção – significaria que a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.” (TENÓRIO, 2007, p. 106)

Em Tenório (2007, p.106) se afirma, com base em Claus Offe (1999), que três componentes básicos da sociedade – poder público, sociedade civil e mercado – dependem uns dos outros e configurariam “modos ideais-típicos”, sob os quais as pessoas vivem e interagem. Assim a coordenação dos três se daria em função de que “cada um deles ativa e de certa forma se baseia em um das três capacidades coletivamente relevantes por meio das quais os seres humanos poderiam intervir no muito social”, com cada qual maximizando um valor: o Estado, os direitos e deveres; o mercado, a liberdade de escolha; e, no caso da sociedade civil, enfocando comunidades, os valores consistiriam na identidade e sua preservação (OFFE, 1999).<sup>57</sup>

Independente desta última remissão aparentar semelhança com noções introduzidas no capítulo anterior, da comunidade em busca de uma identidade territorial – o que, por sua vez, nos parece condição necessária mas não suficiente, em relação ao desenvolvimento local – o que sobressai na argumentação de Claus Offe, cujo contraponto ao modelo proposto recairia na dinâmica por ele adjetivada como “antiquada e monística”, onde apenas um protagonista teria vez, ou o Estado, ou

---

<sup>57</sup> Idem.

mercado ou sociedade civil. Tenório (2007), por sua vez, reforça que também formações dualísticas – mercado-estado; estado-sociedade; sociedade-mercado – igualmente não responderiam por processos de desenvolvimento local.

Tenório assinala existirem várias possibilidades metodológicas – como conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos – para que o processo de interação dos três elementos se efetive em processos de desenvolvimento local. Nesses, pois papel central, seria desempenhado pela participação, que, conforme Teixeira (2000), “supõe a relação em que atores, usando recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos e obrigações” (TEXEIRA, *apud* TENÓRIO, 2007, p. 108).

Corroborando com Pedro Demo (1993, p. 18), Tenório entende que a participação é um processo em constante vir-a-ser, que, em sua essência, trataria da autopromoção e de uma conquista, não existindo modelo suficiente ou acabado, e se for considerada completa está em retrocesso.

Já com base em Bobbio (2001), Tenório parte do reconhecimento que a democracia representativa tem limitações, devendo se complementar e coexistir com mecanismos de democracia participativa, considerando que qualquer método democrático consistiria também em uma forma de se limitar o poder, já que o “povo não pode abusar do poder contra si mesmo, ou dito de outra forma, onde o legislador e o destinatário da lei são a mesma pessoa, o primeiro não pode prevaricar sobre o segundo” (BOBBIO, 2001 *apud* TENÓRIO, 2007, p. 110).

Em citação a trabalho anterior, é feita referência a Tenório e Rozenberg (1997), no qual entende-se que participação teria como pressupostos: a consciência plena sobre os atos e processos nos quais o indivíduo está inserido; a garantia de assegurá-la enquanto força convicta, não devendo jamais ser vista como mera concessão; e a voluntariedade, excluídas ações de imposição e coação. Tratam-se de aspectos extremamente relevantes quando da análise feita sobre as entrevistas obtidas em campo, à luz do como se deu a participação nos processos pesquisados em campo, de apoio ao desenvolvimento local.

No tocante, especificamente, ao que seriam os fundamentos da gestão local, em Tenório (2007) remonta-se ao conceito de democracia deliberativa preconizado por Habermas, segundo o qual, o alicerce do processo de tomada de decisões pressuporia a participação de todos os atores sociais que, de forma direta ou indireta, tenham alguma relação com a temática em foco.

No caso do desenvolvimento local, os atores seriam, então o Estado, a sociedade e o mercado, precipitando a necessidade de que a gestão social contemple um “acordo a ser alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações” (TENÓRIO, 2004 *apud* TENÓRIO, 2007, p. 123).

Vale frisar que, para o autor, a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica ao objetivar a substituição de uma “gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos”. Na verdade só existiria caso todos os participantes da ação social, e sendo o espaço público, admitam sua validade, expressando uma “promessa de consenso racional”, onde o acordo a ser alcançado se dê por meio de discussão crítica, e apreciação intersubjetiva entre os diferentes atores presentes no processo, ao invés de uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo<sup>58</sup>.

Em termos de ações práticas nesta direção, Tenório (2007) sinaliza que o antes mencionado texto da Constituição Brasileira incorporou alguns elementos que oportunizam a participação, dentre eles: ação popular; atendimento aos direitos da criança e adolescente; colegiados de órgãos públicos; cultura; denúncia de irregularidades/ilegalidades; ensino público; iniciativa popular; planejamento público; plebiscito; política agrícola; e referendo (TENÓRIO, 2007, p. 125-127),

Já no tocante à participação cidadã no âmbito municipal, o autor destaca que além das avanços constitucionais, teriam sido implantados importantes dispositivos jurídicos, por meio do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor. Neste último, se encontram previstas audiências públicas e debates abertos, assim como a publicidade e o acesso por parte de qualquer interessado a documentos e informações produzidas no âmbito do Plano Diretor, aparentando ainda relativa timidez, vis-à-vis objetivos mais robustos, em torno de participação e desenvolvimento local.

Sob essa perspectiva, seriam apontados por ele como relevantes outros exemplos de arranjos institucionais, dentre os quais: agenda 21 local; desenvolvimento local integral e sustentável; conferências; conselhos; fóruns; orçamentos participativos; agências de desenvolvimento local; plano estratégico local; polos de desenvolvimento; redes; parcerias; consórcios intermunicipais; conselhos regionais de desenvolvimento.

Com relação a este último arranjo, em particular, há uma experiência que se encontra em curso há mais de duas décadas, os Coredes, no Rio Grande do Sul, com

---

<sup>58</sup> Idem, p. 25-27.

resultados concretos, tidos como exitosos, cujo breve exame conclui o percurso analítico adotado neste capítulo.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) são originários do mesmo contexto de maior descentralização, participação e regionalização que teriam sido oportunizados a partir da Constituição Federal de 1988, e, mais especificamente pelo seu sucedâneo estadual, a Constituição do Rio Grande do Sul, de 1989, que propiciara uma maior participação da sociedade civil quanto à definição de políticas de desenvolvimento regional.

Criados como uma, supostamente, nova proposta de regionalização e ação político-administrativa visando ao desenvolvimento, a partir de iniciativa articulada entre o governo e as respectivas regiões do Estado, os Coredes configuram espaço de construção de parcerias sociais e econômicas, via articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias de desenvolvimento regional; podendo se destacar, dentre seus objetivos, com base em Saad e Siedenberg (2007):

Formular e executar estratégias regionais, consolidando os planos estratégicos de desenvolvimento regional; avançar na participação social cidadã; constituir-se como instância de regionalização das estratégias e ações dos três poderes do Estado; conquistar e estimular a crescente participação social cidadã nos rumos do processo de desenvolvimento; intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional; e difundir a filosofia e prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria (*op. cit.*, p. 432).

Consistindo, portanto em um fórum ampliado de discussão e decisão sobre políticas e ações, o exame de seus princípios, coloca o Coredes preocupado prioritariamente com a efetividade dos processos que incitam a participação, em formatos e processos bem sinalizados:

Promoção de desenvolvimento regional; autonomia; pluralidade e identificação de consensos; confiança, cooperação e formulação de parcerias; integração, articulação e consolidação das identidades regionais; busca de regionalização das políticas de desenvolvimento; aumento permanente de representatividade e da organização e apoio à continuidade das políticas públicas de interesse regional. (*op. cit.*, p. 433).

Dotados de constituição jurídica própria, cada foro jurídico está associado à cidade de referência em que está instalada sua sede político-administrativa. Os

Conselhos Regionais teriam passado a se configurar enquanto uma das principais instâncias no planejamento e desenvolvimento regional gaúcho, funcionando como espaço de discussão e de decisão sobre as políticas e as ações de fomento ao desenvolvimento.” (BÜTTENBENDER *et al.*; 2011; p. 5)

A regulamentação da composição dos Conselhos visa a contemplar diversas estruturas de representação da sociedade regional, abrangendo: deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do Conselho; prefeitos e presidentes de câmaras de vereadores; representantes das instituições de ensino superior que atuam na região; representantes das associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por lei, como membros da sociedade civil organizada, identificada pelos seguintes segmentos sociais: empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços; empresários e trabalhadores rurais; cooperativas e associações de produtores; movimentos ecológicos; movimentos comunitários; entidades da sociedade organizada; presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes); além de cidadãos residentes na região de abrangência.

As referências feitas, primeiro, a uma sociedade regional, o que parece condição rara em nível nacional, e, no final do trecho, ao Comudes realçam, também, uma cultura regional de estratégias consorciadas na gestão pública, capazes de imprimir, por certo, componentes de forte impulso ao desenvolvimento da capacidade endógena territorial e aos processos de desenvolvimento local, que, em sua imensa maioria, no Brasil, não dispõem de uma estrutura e condições de alavancagem próximas ao que se depreende desta experiência.

Em termos de sua arquitetura institucional, a estrutura dos Conselhos compõe-se pela Assembleia Geral Regional, Conselho de Representantes e Comissões Setoriais (COREDES, 2014).

Instância máxima de deliberação do Conselho, divulga-se a Assembleia Geral Regional nos meios de comunicação local, por meio de convocação a todos os segmentos sociais, organizados em nível municipal, para a realização de reuniões de escolha de delegados. Configuram-se, por suposto, como espaços em que participam todos os delegados eleitos, por segmento social, em seus fóruns municipais. Dentre suas principais competências, conforme relaciona Coredes (2014), se encontrariam, em especial, a apreciação e aprovação de propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual, tendo em vista subsidiar a elaboração das leis constitucionais referentes ao ciclo orçamentário e consulta popular; e a deliberação sobre outros

assuntos de interesse da região.

Em face ao caráter deliberativo -, o que seria importante na medida em que ultrapassa um papel consultivo -, as propostas são geradas, por sua vez, pelo Conselho de Representantes, o qual se forma na Assembleia, com os representantes de segmentos sociais eleitos, onde se procura garantir paridade entre empregadores e trabalhadores, e que seja representativo de todos os municípios do Estado. O Conselho desempenha as funções executivas e deliberativas de primeira instância do Coredes, possuindo competências fundamentais:

Formular diretrizes para o desenvolvimento regional a serem submetidas à Assembleia Geral Regional; promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais; promover a articulação do Conselho Regional de Desenvolvimento com os órgãos do Governo Estadual e Federal, com vistas à integrar as respectivas ações desenvolvidas na região; elaborar o Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento; formular as propostas regionais a serem submetida ao Poder Executivo Estadual, com o objetivo de subsidiar a elaboração das leis previstas no Art. 149 da Constituição do Estado: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais. (COREDES, 2014)

Quanto às comissões setoriais, são formadas por iniciativa do Conselho de Representantes, visando a expressar a síntese dos interesses regionais. Integrariam tais Comissões pessoas cuja formação ou atuação corresponda à área da Comissão; representantes de órgãos estaduais e municipais; representantes de outras instituições públicas ou privadas, existentes na região. Tratar-se-iam, pois de órgãos técnicos do Conselho, cujas principais atribuições consistiriam em assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações e decisões; estudar e dimensionar os problemas regionais; elaborar programas e projetos regionais; e indicar os temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho de Representantes (COREDES, 2014).

Os Coredes gaúchos dão mostras de representar, de fato, um exemplo importante em nível nacional, com avanços obtidos após mais de duas décadas de sua implementação. A experiência e trajetória se configuram como iniciativa pioneira de organização regional, e percebe-se que a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade teriam sido aperfeiçoados ao longo do tempo (BÜTTENBENDER *et al.*, 2011. p. 1, *apud*

COREDES, 2010).

Não obstante o reconhecimento devido, no sentido dos Coredes representarem um processo consolidado e reconhecido amplamente<sup>59</sup>, há, pelo menos, duas considerações que se fazem necessárias.

Por um lado, os Coredes não representariam, efetivamente, uma dinâmica racional de planejamento estratégico de longo prazo, de acordo com Büttgenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011). Os autores percebem seus melhores resultados como aqueles provenientes de constantes ajustes de interesses políticos emergentes, assim como se registraria significativo empirismo e amadorismo, sobre determinados aspectos.

Por outro lado, impõe-se uma relativização quanto à natureza e articulação interinstitucional presentes na experiência do Coredes, além de questões culturais regionais intrínsecas ao Rio Grande do Sul que parecem fomentar condições de estímulo às ações associativas. Isso adviria desde a “tradição cooperativista”, que dataria de mais de um século no Estado, até arranjos importantes aqui enfocados, como as experiências do orçamento participativo e do Coredes.

Neste momento, pois se redireciona a análise em curso. Para o que pesquisamos, tentamos e conseguimos, na medida do possível, expressar teoricamente, o caminho foi percorrido. Mas a viagem não acabou. Na verdade, para alguns, começa agora. Agora é ora de aterrissar no território vivo, nutrindo a abordagem em curso – que em muitas vezes manifestou a intercorrência da prática construindo teoria – com o exame de experiências de processos em apoio ao desenvolvimento local com os quais mantivemos contato, e de forma diferenciada, interagimos.

Nessa abordagem sobre tais processos, na Bomba do Hemetério, no Recife, Pernambuco, e na Cidade de Deus, Rio de Janeiro, RJ, acaba também por ser dito o que aqui foi não foi possível contemplar. Além do que não pretendeu-se aplicar, na abordagem sobre o território, qualquer método científico rigoroso, nem sequer a aferição de dados, no sentido de justificar essa ou aquela hipótese.

A análise a seguir baseia-se na simples premissa de que não se pensa o território; não se projetam ações para resolver os problemas do território, não se projeta o que será estrategicamente feito no território para não recair em descontinuidade ou dependência, sem o “conhecimento de causa”, sem a ida a campo, sem conhecer os atores,

---

<sup>59</sup> Cf. Revista da Universidade do Contestado.

independentemente de se visualizar claramente ou não os autores, e suas diferentes formas de participação.

Ao mesmo tempo, não pretende-se transmitir relatos, descrições ou avaliações de processos. Mas um olhar, uma apreciação, tendo em vista quem trabalhou e/ou trabalha, sob a perspectiva do desenvolvimento local, talvez assumindo por vezes o papel de autor, por vezes o papel de ator, numa concepção *desrocheana*.

Trata-se do exame de duas experiências com as quais mantivemos contato, a partir dos motivos descritos a seguir, e sobre as quais atribuímo-nos um caráter de proximidade, sem prejuízos, porém, de uma postura mais neutra, e/ou imparcial, enquanto objeto-sujeito de pesquisa, e principalmente buscando tecer considerações e gerar resultados que possam, de forma efetiva, contribuir com a melhoria da qualidade de vida das pessoas que atuam nos territórios da Cidade de Deus e da Bomba do Hemetério.

Sem prejuízos à paz, jamais, iniciemos, pois com a abordagem sobre a Bomba. Sem belicismos apriorísticos, e sim mantendo viva a vertente propagandística, ou do auto reconhecimento cidadão, que leva à quase-premissa “o que é da Bomba é bom”, tudo começou, na verdade, com a Gespar. Mas isso..., bem, isso é assunto para o **capítulo quatro**. Sejam bem vindos a bordo.

#### **4. Programa de Desenvolvimento Local na Bomba do Hemetério – Recife/PE**

Pois bem, chegamos ao ponto da análise em que os territórios entram em cena, trazendo a inspiração de experiências concretas. Inspiração... não modelos comparativos, nem exemplificadores, mas a contribuição advinda da experiência concreta para o enfoque proposto pela Tese. A ênfase na introdução das experiências aqui corresponde à aderência das mesmas ao corpo analítico em percurso, de modo algum tratando-as “à parte” dos principais conceitos, pressupostos e objetivos da abordagem feita até o momento.

Estaríamos, desta forma, mais próximos de uma visão como a de Robert Stake (2000), no que se refere à observação das experiências sob a perspectiva do construcionismo social. Aquele autor situa três tipos de estudos de caso com base em sua finalidade, podendo ser assim intrínseco, instrumental e coletivo.

Um estudo de caso intrínseco significaria aprofundar aspectos sobre um caso em si, a partir exclusivamente do interesse suscitado pelo próprio, por suas particularidades e pelo que as mesmas possuem em comum, entre si. O objetivo não consistiria, portanto em compreender qualquer constructo abstrato ou fenômeno passível de generalização, o que poderia ser percebido mesmo como objetivos que não convergem para a construção teórica, embora isso acabe por vezes sendo produzido pelo pesquisador que investe esforços em um estudo de caso, em tese, intrínseco (STAKE, 2000).

Já um estudo de caso de tipo instrumental caminharia em sentido oposto, com a motivação para a abordagem do caso ter por motivação facilitar o entendimento de algo que seria mais amplo. Propiciaria, pois argumentos, reflexões, teses contrárias e favoráveis a temas, assuntos, convenções, generalizações aceitas sem contestação ou visão crítica; isto é, a observação, pesquisa e análise atuando enquanto instrumentos de referendo analítico.

O estudo de caso coletivo se constituiria pelo exame conjunto de, pelo menos, mais de uma experiência, servindo de base a investigar um determinado fenômeno. Um aspecto, em particular para nós, relevante seria o aspecto destacado pelo autor de que os casos individuais podem ou não ser escolhidos em função de características ou atributos comuns. Em adendo, Stake (2000) ressalta que a definição dos casos se coadunaria ao interesse do pesquisador de que o estudo sobre um determinado conjunto resulte em proporcionar uma melhor compreensão, sobre um conjunto de casos ainda maior.

Isso, por sua vez, não deve ser compreendido como um privilégio à generalização para além do caso. Stake (2000) enfatiza que o mais importante é compreender a experiência em sua essência, colhendo os ensinamentos, ao mesmo tempo em que se leva em conta a variedade de preocupações e orientações metodológicas pertinentes aos múltiplos estudos realizados, o que faz com que frequentemente os mesmos não se encaixem na categorização por ele proposta e aqui apresentada.

Mas se trata de teorização, com efeito. O caso seria uma entidade complexa, interpenetrada por contextos (físico, econômico, ético, estético) que lhe conferem perfil singular, dotado de subunidades, grupos distintos, interesses por vezes contraditórios, onde se torna imprescindível uma visão em perspectiva holística. Em especial, o pesquisador buscaria perceber se o que se aprende a partir de tal singularidade é semelhante ou diferente de outros casos conhecidos.

Em suma, o que representaria um traço comum deriva dos pesquisadores que se debruçam sobre o estudo das experiências acabarem produzindo resultados onde se destacam o que é comum, e o que é particular, com esta segunda situação invariavelmente associada a um ou mais dentre os seguintes aspectos: a natureza e o histórico do caso; o contexto – político, econômico, jurídico-normativo, infra estrutura física e outros; sua disseminação, reconhecimento, e os comunicadores e informantes pelos quais a experiência pode ser (ou vir a ser) conhecida.

Isso posto, a abordagem nuclear neste capítulo, assim como no seguinte, estariam mais próximas a um estudo de caso de tipo coletivo – o qual também poderia ser, segundo Stake, compreendido como um estudo instrumental estendido a vários casos) – buscando identificar se o ensinamento proporcionado pelo exame da singularidade das duas experiências em foco guarda mais características em comum ou particularidades, com relação a outros processos de desenvolvimento local, no tocante às possibilidades de aumento da capacidade endógena territorial.

A contextualização traz elementos de reflexão neste sentido, principalmente quando se examinam análises, avaliações, desafios produzidos no bojo das experiências. Por outro lado, a realização da pesquisa de campo qualitativa propiciou a coleta de opiniões dos construtores das experiências, com respeito a um conjunto de temas os quais associamos possibilidades de aumento da capacidade endógena territorial, e que foram por isso incorporados ao roteiro semiestruturado de entrevista, quais sejam: protagonismo local; capacidade endógena; participação e estratégias participativas;

desenvolvimento produtivo; papel do poder público; parcerias, redes, governança e gestão do DL.

Conforme anunciado, esse é, portanto o percurso de chegada em nossa trajetória, com os dois capítulos sendo compostos por abordagens que tratam de, primeiro, apresentar os processos em apoio ao desenvolvimento local em curso em dois territórios, na Bomba do Hemetério, na cidade do Recife, estado de Pernambuco; e na Cidade de Deus, situada na cidade e no estado do Rio de Janeiro. Em seguida, introduz-se a sistematização produzida a partir dos resultados da pesquisa de campo realizada com autores e atores ligados às duas experiências.

Faz-se *mister* esclarecer, previamente ao relato, que priorizou-se, como deve ser, o distanciamento entre pesquisador e experiência em estudo, independente de laços constituídos com atores locais, autores relacionados à experiência (sob várias formas de inserção), ou mesmo com o território em si, mantendo porem uma visão inspirada também, e especialmente em Milton Santos (2003).

Em meio ao desenvolvimento da Tese tivemos oportunidade de assistir, pela primeira vez, ao documentário de oitenta e nove minutos intitulado “Encontro com Milton Santos ou: O Mundo Global Visto do Lado de Cá”, dirigido por Sílvio Tandler, contendo uma série de entrevistas com autor de “Por uma outra globalização” (2000) e “Território e Sociedade no século XXI” (2001), dentre outros. No belo filme, em face à potência de uma cultura que surge dos ‘de baixo’, o mestre preconiza: “agora, o novo vem da periferia”. Convidamos assim, ao contato com o território da periferia da Bomba do Hemetério.

#### **4.1. Contextualização do processo em apoio ao desenvolvimento local**

Bomba do Hemetério. Dentre os nomes de inúmeras localidades, bairros, distritos, em meio aos 5.564 municípios brasileiros, esse é um que, certamente, aguça por demais a curiosidade.

Desde a primeira vez em tivemos a oportunidade de ouvir falar sobre a Bomba, mais precisamente sobre um programa de desenvolvimento local em curso naquele território, se passaram mais de cinco anos. Tempo esse que pode ser considerado curto, médio ou longo prazo, sempre dependendo do referencial de análise. Mas que, de todo modo, fizeram aquele território se tornar cada vez mais próximo, até sua abordagem ingressar no corpo analítico da presente Tese.

Seu Hemetério, antigo e ilustre morador, deu nome ao bairro por permitir gratuitamente à população o acesso à água, por meio da bomba d'água que possuía em sua residência. A Bomba do Hemetério, atualmente, é um bairro grande, situado dentro de um grande bairro (Casa Amarela) da zona norte da capital nordestina de Pernambuco, a cidade do Recife, um dos principais municípios brasileiros, possuindo Recife mais de um milhão e quinhentos mil habitantes.

O bairro reúne adversidades e mazelas socioeconômicas típicas da região metropolitana do Grande Recife, e extremamente similares às de periferias dos grandes centros urbanos brasileiros, proficientes em “desigualdade; violência; informalidade”, como destacara em sua entrevista Tânia Zapata (2012).

Considerando que a chamada Bomba expandida possui uma ordem de grandeza de cerca de vinte mil moradores, a partir de informações sistematizadas pelo IADH, tendo como fontes o IBGE, a empresa Datamétrica e Prefeitura do Recife, a população do bairro da Bomba do Hemetério, em 2008, equivalia a 12.589 (doze mil, quinhentos e oitenta e nove) moradores, ao que passo que a da capital do estado de Pernambuco correspondia a 1.422.905 (hum milhão, quatrocentos e vinte e dois mil, novecentos e cinco) residentes.

O bairro abrange 43 hectares (com a região expandida chega a quase 45 hectares), possuindo cerca de 2.350 (duas mil trezentos e cinquenta) residências. A Bomba do Hemetério passou a se constituir em uma das sessenta e duas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>60</sup> na cidade do Recife.

A população pode ser considerada marcadamente jovem, com sua metade composta por pessoas abaixo de trinta anos, e com a maioria composta por mulheres (54%). A renda média per capita representava cerca de US\$ 1.530, ou R\$ 2.760 (dois mil, setecentos e sessenta reais).

Com base, ainda, em uma pesquisa socioeconômica implementada também em 2008, junto a quatrocentos domicílios do bairro da Bomba do Hemetério, e contando com entrevistas realizadas com atores-chave locais, teria se configurado, então o diagnóstico do território, servindo de base para o planejamento das ações do Programa.

Foram detectadas como ações prioritárias investimentos a serem feitos em saúde, segurança e educação, com as justificativas, respectivamente: de que aproximadamente

---

<sup>60</sup> Áreas demarcadas no território de uma cidade, para assentamentos habitacionais voltados à população de baixa renda, devendo estar previstas no Plano Diretor e demarcadas na Lei de Zoneamento. Podem constituir-se de áreas já ocupadas por assentamentos precários, e podem também ser demarcadas sobre terrenos vazios.

40% dos entrevistados se disseram não satisfeitos com o posto de saúde do bairro, embora ele seja muito utilizado; de que para 40%, a violência tem aumentado nos últimos cinco anos, ainda que 66% dos entrevistados o bairro seja considerado pacífico; e de que 66% dos alunos matriculados nos ensinos fundamental e médio se encontravam com alguma defasagem escolar.

De forma aparentemente contrária ao contexto que marca inúmeras regiões, a dinâmica e a capacidade organizativa local, articuladas tem, contudo propiciado o avançar do que identifica Karina Zapata (2010) como “uma postura empreendedora e cidadã”, e isso, tendo como protagonistas, agremiações e grupos que mantêm na cultura popular sua fonte permanente de inspiração.

Em documento produzido no âmbito dos parceiros institucionais do Programa *Bombando Cidadania*, assinala-se que o território da Bomba do Hemetério é um importante celeiro cultural do estado, agregando “mais de 60 agremiações (30% das agremiações existentes na Região Metropolitana), dentre elas: o Maracatu Nação Elefante, com mais de 200 anos de existência; o Reisado Imperial, o mais antigo da América Latina; e além de maracatus e reisados, quase todas as outras manifestações culturais do estado: caboclinhos, troças, bois, escolas de samba, urso, afoxé, clube de frevo, tribo de índios, quadrilhas juninas e bonecos” (IADH, 2011).

A despeito, porém desse manancial artístico e cultural, a Bomba do Hemetério vem se organizando como destino de ações turísticas e culturais apenas desde 2008, quando Recife teria sido definida em março como a cidade onde se realizariam as ações.

Iniciativa do Instituto Walmart (IWM), que fizera um trabalho de prospecção em dezesseis bairros até ser escolhida a Bomba, em julho de 2008 foi lançado oficialmente o Programa *Bombando Cidadania*, passando então a ser implementado por um conjunto de parceiros, em especial o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH; o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas em Pernambuco – Sebrae/PE; a Fundação Gilberto Freyre, entidades públicas, como o Ministério do Turismo – MTur, a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, dentre outros.

Caracterizando-se, pois no que Karina Zapata (2010) define como uma experiência de desenvolvimento cultural comunitário, que tem por base um território, em tese, “reconhecido regional e historicamente como fazedor de cultura e que vem ampliando a escala desse reconhecimento”, imprimem-se, de acordo com nossos objetivos, contornos específicos e singulares à experiência da Bomba, enquanto processo em apoio ao desenvolvimento local. Inequivocamente, sobre este aspecto, há

que se ressaltar a singularidade de um dos atores em questão.

O exame geral sobre a origem do conjunto de informações obtidas aponta para o papel central desempenhado pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), no que se refere à sistematização da experiência ao longo do tempo. Sobre o IADH, especificamente, faz-se *mister* associar-lhe não um papel de destaque sobre o Programa, em si (embora isso também se verifique, na prática, segundo nossos interlocutores, mesmo os que não estão diretamente ligados ao Instituto), o que iria, talvez, em sentido dissonante ao que se atribui de produção coletiva no processo; mas em especial, nos aspectos metodológicos do processo.

Aspectos sobre os quais, em particular, fizemos menção, mais de uma vez ao longo do texto, situando que a gênese metodológica do processo em apoio ao desenvolvimento territorial implantado na Bomba do Hemetério possui origem no corpo integrante que formulou e implementou a metodologia de Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local (Gespar).

Vale ressaltar que a experiência da Bomba, no tocante à participação do IADH, não é passível de ser considerada uma ‘aplicação’ da Gespar; mas certamente de seus princípios, fundamentos, orientações metodológicas e operacionais, com a devida contextualização e adaptação, e ainda com a ressalva de se tratar de metodologia desenvolvida, originariamente, visando a organização de associações de pequenos produtores rurais.

A abordagem sobre a Gespar, como mencionamos, se encontra em nossa trajetória de pesquisa, antes mesmo do desenvolvimento local se assumir enquanto nosso foco principal. Em Silveira, Mello e Gomes (1998) são destacados os principais componentes metodológicos, brevemente sintetizados a seguir.

A metodologia surgiu a partir de uma parceria entre o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1993, visando executar o “Programa de Capacitação em Apoio à Implementação de Projetos Associativistas de Produtores Rurais no Nordeste” junto aos pequenos produtores rurais tomadores de crédito do Banco, tendo sido apoiadas centenas de organizações no Programa, das quais, mais da metade em áreas rurais nos diferentes estados do nordeste e norte de Minas Gerais.

A formulação da metodologia Gestão Participativa para o Desenvolvimento Empresarial (Gespar) “não apresenta uma elaboração técnica explícita, previamente estruturada”, sendo que sua “origem está relacionada à prática de um conjunto de

conceitos, conteúdos e instrumentos”, envolvendo elementos de teoria antropológica, pedagógica, relacionando princípios e fundamentos que conformam uma axiologia própria (ZAPATA, 1997 *apud* SILVEIRA *et alli*, 2000, p. 71).

Os princípios norteadores da Gespar são notadamente bem abrangentes: afirmação do capacitando como sujeito de sua história; ênfase em processos cooperativos e dialógico com realidade vivenciada; foco na cognição, mentalidade e comportamento; capacidade de autonomia e abordagem holística; enfoque no trabalho e na prática social de forma a buscar inserção econômica na constituição de empreendedores e cidadãos; e supõe antecipadamente ampla atração de agentes locais de forma que, desde sua primeira fase de implementação, o desenvolvimento local é concebido como eixo estruturante de todas as ações do projeto (SILVEIRA *et alli*, 2000, p. 71 - 72).

Os instrumentos pedagógicos da metodologia Gespar envolvem diversos instrumentos que os capacitadores implementam para trazer à realidade do capacitando. Tais instrumentos poderiam ser reunidos em quatro categorias: técnicas de apresentação dos participantes; de animação, concentração e atenção; divisão dos grupos; de sensibilização e associação a conteúdos; e visariam à “integração de elementos lúdicos, dinâmicas de grupo, ações práticas de cooperação e trabalho de reflexão e mudança comportamental propiciado por este conjunto de vivências” (*op. cit.*, p. 81).

O cerne da metodologia consistiria na sensibilização, formação e modificações de atitudes e práticas, com ênfase ao princípio do aprender fazendo na implementação. Na proposta, o facilitador tem papel importante, diferente da figura tradicional do capacitador, ou seja, não se espera daquele a reprodução idêntica a grupos capacitantes, mas sim a reelaboração e reprodução de conhecimento através da prática.

A metodologia Gespar, conforme a adaptação feita para o Programa BNB/PNUD envolveria, em uma primeira fase, que pode levar até quatro meses, a implementação da sensibilização, mobilização e organização de atores locais, especialmente a capacitação de técnicos envolvidos no Programa a partir dos contatos e articulações efetivas na localidade. Em um mês tal trabalho seria então consolidado, como um pré-diagnóstico em campo, revalidando informações existentes sobre o local, já sistematizadas.

Em seguida seriam estabelecidos acordos institucionais, comprometendo técnicos para o período para a capacitação massiva através da divulgação e sensibilização, objetivando-se envolver o maior número possível de organizações atuantes na região. Tal esforço culminaria, então, com a capacitação que se chamava

“massiva”, nas quais se convida o público envolvido a participar de oficinas que podem envolver até mil pessoas e durar até seis semanas. Objetivar-se-ia a viabilização de um ambiente de participação e cidadania ativa, assim como de geração de alternativas econômicas, empresariais, auto-organizadas das pessoas e grupos envolvidos (SILVEIRA *et alli*, 2000, p. 75).

Nos ambientes-oficina se instalariam fóruns, em especial, o Fórum Empresarial, para a participação livre das empresas existentes; e o Fórum Institucional, voltado para integração das políticas e ações em apoio ao desenvolvimento local.

A segunda fase duraria cerca de seis meses, estando associada ao cerne do programa de capacitação de desenvolvimento técnico-institucional empresarial na metodologia Gespar. Considerando as organizações envolvidas no processo de capacitação, a metodologia se faria então adaptada, de forma a atender à natureza e o estágio de organização dos agentes, variando assim na “estrutura dos eventos que caracteriza a metodologia, composta por oficinas, ciclos e jornadas” (*op. cit.*, p. 76).

Naquele momento da metodologia, considerando o modelo de implementação mais complexo e detalhado vivenciado, construído especialmente para empresas associativas – cooperativas e associações, várias oficinas e ciclos formativos de aplicação da metodologia básica da Gespar poderiam ser realizadas em cerca de seis semanas, destacando-se, dentre os métodos utilizados, o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), visto aqui, no **capítulo três**, tal como o Plano de Ação Imediata (PAI); a Avaliação de Desempenho Empresarial (ADE); o Plano Integrado de Desenvolvimento (PID); a Organização e Gestão (ORG). (*op. cit.*, p. 76 - 77). Para consolidar os processos e produtos gerados, se prevê a realização de jornadas de Revisão e Confirmação, durando um dia, em torno de duas semanas após cada oficina.

Durante a metodologia básica, além das oficinas, seriam também promovidos três ciclos com as unidades integradas à organização/empresa associativa, de forma a envolver os produtores e suas famílias, atividade durando cerca de seis semanas, sendo que, em cada ciclo as equipes de apoio técnico trabalham com até quinze famílias.

O primeiro ciclo preveria a elaboração de um projeto conceitual em que são contrapostos estado atual e desejado aos empreendimentos. No segundo ciclo haveria a capacitação dos produtores na identificação dos recursos disponíveis e no registro das atividades de cada unidade econômica; ao passo que, no terceiro ciclo, aconteceria a capacitação no gerenciamento e controle dos empreendimentos via Caderno de Gestão de Propriedade.

A terceira fase, conhecida como Transferência de Tecnologias Específicas, não possuiria tempo determinado de duração. Complementar-se-ia o caráter formativo da metodologia básica via instrumentalização e acompanhamento das organizações apoiadas e do processo de desenvolvimento econômico local. Naquele etapa, seria então procurada a construção de sustentabilidade econômica, social e institucional de todo o processo, com foco nas forças locais endógenas, de forma a consolidar tanto as organizações empresariais, como também um novo espaço institucional, onde os atores sociais pudessem conduzir, avaliar e redirecionar as estratégias de desenvolvimento local integrado, supostamente ampliando horizontes de cooperação e parceria.

A conclusão do percurso metodológico culminaria com três dimensões principais tendo sido vivenciadas, abrangendo: i) plano estratégico de desenvolvimento local e busca de integração de programas setoriais; ii) instrumentalização das organizações econômicas em “tecnologias específicas” relacionadas aos setores-chave; iii) integração interempresarial com estabelecimento de alianças estratégicas e formação de complexos econômicos locais (*op. cit.*, p. 80).

Constatando assim que não faria sentido, nem temporal, metodológico ou de contexto se falar em aplicação da Gespar, pode-se contudo perceber atores (na verdade, aqui, autores) imbuídos pelos fundamentos, princípios e objetivos situados acima.

Cabe sublinhar que, em meio às entrevistas realizadas em campo (enfocadas na terceira seção deste capítulo), quando foi muito enfatizado, em diversos momentos, a importância da criação de uma Plataforma de Parceiros para a concepção e operacionalização do Programa, Tania Zapata (2012) destacou também que fora, inicialmente, promovido o que identificou como um alinhamento conceitual entre os parceiros.

Isso teria sido fundamental para com o conjunto de parceiros, mas sobretudo com relação ao Instituto Walmart, com notória capacidade de investimento financeiro, mas também com questões intrínsecas associadas à responsabilidade social empresarial, que poderiam dificultar ou alongar indevidamente ajustes de percurso, sendo tomada a decisão conjunta, portanto do alinhamento inicial.

Se colocando enquanto parceiro metodológico, o IADH teria deixado evidente sua intencionalidade de construir/negociar um modelo de desenvolvimento com mais equidade e sustentabilidade, partindo da premissa de que só se consegue isso a partir da intencionalidade séria e da ação coletiva organizada.

O pressuposto para a ação estaria concentrado no novo papel dos territórios (se

coadunando, de certa maneira, à inspiração citada de Milton Santos) o qual, segundo a concepção presente em IADH (2013) se constituiria por: i) protagonismo, ator inteligente; ii) transformação de mentalidades e atitudes; iii) cooperação de atores/confiança no futuro (capital social); iv) fortalecimento dos eixos produtivos locais com (maior/melhor) integração dos micro e pequenos empreendedores; v) nova governança política.

Assim, e em se tratando de um processo que envolveria gradativamente um conjunto maior de parceiros, reunindo instituições locais, da sociedade civil, de universidades, empresas, organismos governamentais, que passavam a se mobilizar em torno de um conjunto de ações, em apoio ao desenvolvimento territorial da Bomba do Hemetério, foram definidos sete propósitos estruturantes, quais sejam:

- i) Fortalecer a capacidade organizativa e o empoderamento da comunidade na definição de seu projeto de bairro e na implementação e controle social das políticas públicas;
- ii) Consolidar a Bomba do Hemetério como um Polo Cultural e de atrativo turístico diferenciado, permanente e autônomo, dinamizando a economia local;
- iii) Implementar programas e projetos que contribuam para a educação de qualidade na comunidade, de modo a formar cidadãos críticos e sujeitos de direito;
- iv) Promover formação profissional e empreendedora, contribuindo para o aumento da geração de renda na comunidade;
- v) Colaborar e incentivar programas e iniciativas de melhoria dos serviços de saúde e conservação do meio ambiente no bairro;
- vi) Fortalecer a atuação do jovem morador da Bomba do Hemetério e adjacências, para que amplie as suas perspectivas de futuro, ocupando espaços para o exercício da cidadania e busca de capacitação profissional;
- vii) Tornar-se referência em implementação de estratégias e ações sustentáveis de desenvolvimento local em áreas urbanas (IADH, 2011).

Enquanto resultado do planejamento estratégico traçado para um horizonte de cinco anos (2009 – 2013), definir-se-ia a divisão do Programa em seis componentes principais – Meio Ambiente e Saúde; Educação; Juventudes; Arte e Cultura; Trabalho e Renda; e Gestão. Estes três últimos, posteriormente, seriam reorganizados e redesenhados, passando a serem cinco **áreas de atuação**: Mobilização e Organização

Social; Geração de Renda/ Desenvolvimento Econômico (ênfase na economia da cultura); além de Meio Ambiente e Saúde; Educação; Juventudes.

Partindo de uma visão do geral para o específico, em seu primeiro ano, o trabalho desenvolvido buscou ampliar a competência local para a gestão autônoma e empreendedora das ações socioculturais promovidas no bairro, a partir da qualificação das lideranças artísticas da região e do fortalecimento da sua capacidade organizacional e de cooperação (IADH, 2011).

Sob esse enfoque, teriam sido então realizadas atividades como: i) mapeamento de sessenta grupos culturais; ii) promoção de oficinas de sensibilização e mobilização para o desenvolvimento cultural comunitário, com o objetivo de capacitar lideranças artísticas sobre a importância da cooperação, autonomia e organização para o desenvolvimento do bairro; iii) promoção de oficinas de empreendedorismo cultural, sob a perspectiva da atuação estratégica da atividade cultural como negócio, buscando captar e estimular inovação e diversificação aos bens e serviços culturais ofertados na região; iv) promoção de jornadas de elaboração dos projetos culturais do bairro para construir e validar doze projetos; v) e desenvolvimento de pesquisa iconográfica da região em que foram criados vinte e cinco ícones representativos da história e cultura; dentre outras ações.

No segundo ano, em 2010, com as lideranças artísticas, supostamente se encontrando com maior grau de autonomia e capacidade de inovação e gestão no desenvolvimento de suas atividades, serviços e produtos, o foco do trabalho passou a ser a construção de um Polo Cultural e de Atrativo Turístico diferenciado, contribuindo para o desenvolvimento local do território (IADH, 2011).

As principais atividades desenvolvidas naquele ano, com seus respectivos resultados, se encontram assim sintetizadas em IADH (2011): i) direcionamento estratégico elaborado; ii) a associação civil sem fins lucrativos *Universidart* (ONG local) regularizada juridicamente, viabilizando sua potencial consolidação como instituição gestora das ações e projetos culturais do Polo; iii) promoção de oficinas de *design* de produtos e consultoria em apoio à produção artesanal, conjuminando no desenvolvimento da linha “O que é da Bomba é Bom!”; iv) construção do calendário anual de eventos e projetos do Polo.

O terceiro ano do Programa, em 2011, correspondeu ao marco para o fortalecimento do Polo Cultural, por meio do apoio técnico e pedagógico na implantação e gestão dos projetos culturais estruturadores do bairro, visando à

estruturação de um destino turístico de base comunitária diferenciada (IADH, 2011).

As principais atividades desenvolvidas, naquele momento consistiram: i) no apoio técnico e pedagógico às lideranças da Unversidart na implementação e gestão de projetos; ii) na articulação de parcerias estratégicas para implementação dos projetos culturais construídos; iii) na articulação de iniciativas culturais, do setor privado, público e do chamado terceiro setor; e iv) no apoio técnico e operacional à estruturação do Circuito Turístico Bomba Cultural.

O ano de 2011 marcaria, ainda o momento da avaliação intermediária do Programa. Sua realização, por meio de uma equipe de pesquisadores contratados junto ao Instituto Gestora de Projetos Sociais (GPS), apresentaria resultados importantes com vistas aos desdobramentos do Programa para os, então, dois anos seguintes<sup>61</sup>. Ao mesmo tempo, a avaliação propiciou serem obtidos ensinamentos sobre a experiência e o território tanto pelos autores (em uma perspectiva *a la* Desroche) quanto pelos atores locais, em se tratando de um momento de sistematização e reflexão por parte daqueles que se encontram no afã de resolver as questões urgentes do dia a dia, a partir do processo e do produto (relatório) resultante da avaliação (GPS, 2012).

Assinala-se, por exemplo, em seu conteúdo a existência anterior ao Programa de “dinâmicas autônomas de mobilização e organização da comunidade”, inclusive em torno da “definição de eixos prioritários para o desenvolvimento do bairro”. Considera, todavia que a parceria firmada entre o Instituto Walmart e o IADH se mostrou estruturante, propiciando “a abertura de caminhos que — não também sem tropeços de início — vieram a contribuir de forma consistente para a qualidade e a continuidade da participação comunitária em todo o processo” (*op. cit.*, p. 9).

Esse possível componente de um impulso exógeno acabar por fomentar e organizar ações que exigem intensa participação local – percebido também na Cidade de Deus, embora sob outra perspectiva – é ponto crucial de análise em nosso capítulo conclusivo, assim como, a questão da governança do processo no que se refere a ação dos atores locais e sujeitos coletivos do território.

Esse consiste em aspecto também abordado no relatório da avaliação externa, concernente ao papel assumido por “um núcleo inicial de lideranças”, que sob a “perspectiva de trabalhar pela cooperação no território como base para o

---

<sup>61</sup> Cabe destacar que, tendo integrado a equipe de pesquisadores para a realização de atividades como uma oficina de avaliação, grupos focais e entrevistas com atores sociais locais, foi possível conhecer a experiência e fazer contatos no território, que seriam decisivos para a consecução da pesquisa de campo.

desenvolvimento” se constituiu no Comitê de Apoio ao Programa *Bombando Cidadania*, “formado por lideranças voluntárias, moradores da Bomba e adjacências” (idem)

A questão da participação social é tratada de forma conexa à capacitação que, supostamente, “esteve continuamente a acontecer, de modo associado ao propósito do empoderamento da comunidade como sujeito da estratégia de desenvolvimento”. Tal ação continua traduzir-se-ia por “cursos, jornadas, oficinas e vivências do ciclo de gestão” colados à “prática das lideranças locais na mobilização comunitária e na interlocução com os mais diversos públicos, dos moradores aos agentes governamentais” (idem).

Embora não tenha sido possível identificar um método ou metodologia participativa específica, o relatório confirmou o que fora relatado em entrevista por Tania Zapata (2012), na pesquisa de campo. Ao longo da execução do Programa teria sido constante a “execução de uma abordagem pedagógica baseada na combinação reflexão-ação-reflexão”.

Essa abordagem, por sua vez, corresponde a princípio metodológico da Gespar conforme acima apresentada, na qual sobressai a gestão participativa articulada com a capacitação. O relatório aponta que o mesmo se verificou nas “diversas frentes de atuação, como o desenvolvimento da economia criativa, a comunicação comunitária, a ação ambiental e a incubação de empreendimentos sociais”.

Dentre os desdobramentos efetivos não só da avaliação intermediária, mas fruto da massa crítica acumulada pelos parceiros, o que talvez tenha representado redirecionamento mais expressivo resultou na consolidação da Geração de Renda/Desenvolvimento Econômico, com ênfase na economia da cultura, enquanto área de atuação específica do Programa.

Em síntese, os dois primeiros anos haviam sido considerados ponto de partida para uma “jornada efetivamente transformadora”, traduzida pela “capacidade de pensar diferente” (IADH, 2013), condição atribuída pelos formuladores tanto da metodologia Gespar, quanto dos executores do Programa *Bombando Cidadania*, como requisito para que haja desenvolvimento local.

Já a ênfase nos anos três e quatro – o desenvolvimento da economia criativa – teria levado a que um conjunto de ações se concentrasse e se intensificasse, na perspectiva de fortalecimento do Polo Criativo (que, de certa forma, derivaria do Polo Cultural da Bomba fortalecido pela Economia Criativa) da Bomba do Hemetério, por meio da comercialização dos produtos e roteiros turísticos e do apoio técnico e

pedagógico à Universidart na implantação e gestão dos projetos culturais estruturadores do bairro.

Os principais resultados que teriam sido obtidos, conforme IADH (2013), remetem a: um Polo Oficial de Carnaval ter sido implantado no território; a Universidart ter passado a liderar o calendário de eventos e projetos do Polo Cultural da Bomba do Hemetério; a rede de serviços turísticos, que supostamente seguiu sendo fortalecida; assim como a gastronomia local, que teria adquirido maior sentido de rede no território e consolidando-se, externamente, como polo de gastronomia popular.

No calendário de eventos, a gastronomia teria como um ícone o Festival Delícias da Comunidade, que se agrega então aos eventos ligados a festas tradicionais –Cortejo de Carnaval; Arraial Junino Seu Hemetério; Auto de Natal – e outros como o Cine Bomba (“sessões temáticas sobre questões de interesse da comunidade, especialmente de jovens”), o Bombaguá, “projeto-evento de integração artística, fruto do trabalho em rede de cinquenta artistas do território, entre artesãos, artistas plásticos, aderecistas, atores, bailarinos, poetas e músicos”), as Feiras Bombarte e o Circuito Turístico Bomba Cultural.

As feiras Bombarte, segundo GPS (2012), teriam caminhado gradativamente no sentido de estabelecer um elo forte entre sua motivação original, o artesanato, e “manifestações artísticas diversificadas e gastronomia, cruzando entretenimento, oportunidades comerciais e afirmação da vitalidade cultural do território”.

Com os resultados obtidos até a avaliação externa refletindo o momento em que o programa passava do ano 3 para o ano 4, salienta-se que os produtos artesanais teriam sido aprimorados para comercialização no Circuito Turístico; teria ocorrido o fortalecimento do processo de gestão das atividades; e que a infraestrutura turística e de apoio ao turismo estaria sendo articulada para o bairro (IADH, 2013).

Por fim, associa-se o ano 5 (2013) com ‘o ano da colheita’. Os produtos da Bomba do Hemetério estariam sendo vendidos ao mercado e estaria sendo gerada renda aos empreendedores ‘criativos’ da Bomba, consistindo em fontes de renda, neste contexto, vivências turísticas, apresentações culturais, venda e encomenda de artesanatos e souvenirs.

No âmbito da visibilidade e reconhecimento público, assinala-se ter havido ampla repercussão midiática dos produtos culturais e turísticos e da experiência de economia criativa, o que configuraria o Polo Cultural da Bomba como uma experiência bem sucedida no país, suscitando que estejam ocorrendo inúmeras visitas técnicas ao

território, convites diversos para participação em eventos (seminários, fóruns, feiras, intercâmbios) sobre economia criativa, além da garantia de conquistas importantes para 2014, como a implantação do Centro de Atendimento ao Turista (CAT) no Largo da Bomba e a reforma da Praça Castro Alves.

Passando agora a um olhar transversal, apontando mais para o específico, isto é, voltado a identificar os principais resultados por área de atuação, e levando em consideração ter se iniciado o trabalho de fato em 2008, percebe-se que a concentração de esforços por meio das áreas de atuação prevaleceu até 2012.

Já em 2013, o último ano do Programa (fora ações pontuais, até meados de 2014), conforme ressaltamos, teria sido dedicado ao fortalecimento do empreendedorismo comunitário com foco na economia criativa e à consolidação em torno dos objetivos de sustentabilidade, com a definição de papéis fundamentais a serem desempenhados pelos atores locais.

Tal constatação pode ser observada na sistematização feita em IADH (2013):

#### **Mobilização e Organização Social:**

2008 - Assinatura do Protocolo; mobilização da Comunidade; constituição da Equipe de Apoio Local.

2009 - Capacitação do Comitê de Apoio, por meio de um programa de 270 (duzentos e setenta horas de formação), definindo missão e valores.

2010 – Lançamento de edital de propostas comunitárias para apoio pelo Programa; aprovação da Bomba do Hemetério como Polo Oficial de Carnaval no Orçamento Participativo da Prefeitura da Cidade do Recife, a partir da mobilização e ação organizada de Integrantes do Comitê.

2011 – Criação da Rádio Seu Hemetério, iniciativa protagonizada pelo Núcleo de Comunicação.

2012 - Constituída a Rede de Apoio ao Desenvolvimento Local (Redel).

#### **Educação:**

2008 - Implementação da ‘Escola de Referência - Ensino Médio’ (Mardônio Coelho).

2009 – Produção de kit para capacitação dos professores sobre os dados do Censo 2008.

2010 – Constituição pelo Comitê de Apoio de uma comissão de Mobilização pela Educação, Programa realizado em parceria com o MEC, visando ao acompanhamento junto às famílias para valorização da educação; capacitação promovida pela Escola Social do Varejo na Escola Mardônio Coelho.

2011 – Implantação do Programa Qualiescola em seis escolas de Ensino Fundamental

da Bomba do Hemetério, em parceria com a Prefeitura da Cidade do Recife.

2012 – Os resultados do Qualiescola elevam o IDEB (Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico, acima da média verificada no Recife.

#### **Saúde / Meio Ambiente:**

2008 – Implementação do Programa Família Brasileira Fortalecida, em parceria com a UNICEF, envolvendo a capacitação de agentes de saúde.

2009 – Programa Nutrir e Cuidar, em parceria com Fundação Nestlé, voltado à capacitação de educadores de creche.

2010 – Realização de diagnóstico participativo com base nos princípios metodológicos da Agenda 21, com a elaboração de propostas e compromissos mobilizando aproximadamente 1200 (mil e duzentos) moradores da Bomba.

2011 – Criação da Comissão de Meio Ambiente e da Brigada Infanto-Juvenil; Articulação com Poder Público para a instalação de uma compactadora de Lixo na Bomba (a qual ficou localizada na Praça Castro Alves); Elaboração de cinco projetos de requalificação urbana em parceria com UFPE; Implantação de um fundo de microcrédito para reformas em moradias, em parceria com a organização *Habitat* para Humanidade.

2012 – Promoção do Seminário Comunitário de Meio Ambiente; Intensificação das parcerias articuladas pela Comissão.

#### **Empreendedorismo Comunitário com foco na Economia Criativa:**

- Consolidação do Calendário de Eventos no bairro (conforme apresentado na figura X), em parceria com Secretaria de Cultura e de Turismo.
- Consultoria em *design* para o desenvolvimento de produtos artesanais e souvenirs.
- Constituição de ações de *crowdfunding*, tendo em vista ampliar as formas de captação de recursos.
- Implementação de estratégias para divulgação do Polo Cultural pelo Receptivo Local (Universidart)
- Formatação do produto Roteirização Turística.

O produto, em tese, consolidado enquanto a Roteirização Turística do Polo Cultural da Bomba do Hemetério se expressaria por meio da formatação de produtos turísticos para o mercado, com base no binômio Identidade e Cultura Local, de um lado; e Vivência de Linguagens Artísticas Diferenciadas, de outro, abrangendo pois:

- Roteiro das Artes - Tudo na Bomba é expressão e vira arte!;
- Roteiro Conhecendo o Território - Histórias e Emoções do jeito de ser da Bomba;
- Roteiro Cultura e Tradição - Conhecendo a força dos segredos e raízes da Bomba;
- Roteiro Bombáfrica - Imersão na cultura afro-brasileira produzida na Bomba.

Dentre as principais ações executadas sob tal perspectiva sobressairiam: projetos de requalificação física dos Atrativos; *design* de produtos artesanais e souvenirs; planos de negócios e cartões de visita para os Atrativos locais; material promocional de alta qualidade; ações de promoção turística junto ao mercado (IADH, 2013).

A questão da requalificação urbana teria representado processo que adquirira corpo por meio de parceria firmada entre o Instituto Walmart (IWM), o Núcleo de Decoração de Pernambuco (Nucleope) e a Universidade Federal de Pernambuco, através da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, contando com a participação da comunidade. A iniciativa, situada na alçada do projeto Arquetando Cidadania, constituía-se em trabalho técnico e participativo de requalificação de espaços coletivos do bairro, de acordo com prioridades compartilhadas.

Os projetos concretos, definidos coletivamente, para serem executados em parceria com o setor público e investidores privados, apontaram para a requalificação da: Entrada da Bomba; sede do Gigante do Samba; sede da Troça Abanadores do Arruda; Praça Castro Alves (Largo da Bomba) e escadarias/travessas de acesso aos maracatus Estrela Brilhante e Encanto da Alegria. Em tais projetos haveria ainda o intuito de se conectar a qualidade ambiental com o fortalecimento cultural e a geração de condições facilitadoras para o desenvolvimento produtivo do território.

Não obstante o projeto Arquetando Cidadania, junto com o projeto Agenda 21 promovidos na Bomba, terem recebido inclusive premiações, em virtude desde o aspecto *design* até a perspectiva de sustentabilidade, passando pela participação comunitária, essa representa, em princípio, a única participação de uma Universidade no *Bombando Cidadania*, programa com importância evidente para o território, e, mesmo assim, uma participação bastante pontual, como veremos adiante, em especial, na entrevista feita com Gonzales, A.P., e ao retomar este ponto específico de análise.

Em termos quantitativos gerais, IADH (2013) relaciona o registro de cerca de 700 participantes diretos, e mais de três mil indiretos. O investimento teria sido de R\$ 3.843.319,24, por parte do Instituto Walmart; e de R\$ 1.761.274,50, proveniente de

contrapartidas de parceiros governamentais, empresariais e entidades de cooperação internacional, totalizando R\$ 5.604.593,74.

Uma vez contextualizado o processo em apoio ao desenvolvimento local na Bomba do Hemetério, passa-se, pois à consideração de aspectos analíticos, sendo que a mesma se subdivide em duas partes: a primeira, voltada a destacar aspectos avaliativos sobre o processo, seja fruto da avaliação externa feita ao final do ano 3 do processo, seja fruto da avaliação final feita pelos parceiros institucionais, especialmente o IADH.

Este corresponde ao conteúdo da próxima seção, que antecede, por sua vez, os resultados obtidos na pesquisa de campo, objeto da terceira seção do capítulo, quando o referencial analítico que embasa as considerações de autores e atores locais foi proposto por nós.

#### **4.2. Elementos de análise e da avaliação parcial sobre o processo**

Esta seção está centrada em reflexões sobre o processo descrito, com base principalmente em considerações feitas pelas entidades responsáveis pela iniciativa, e também aquelas expressas na avaliação parcial, realizada quando o Programa atingira aproximadamente sessenta por cento de sua duração.

Ao mesmo tempo, a seção visa extrair ensinamentos de tais reflexões no sentido de estabelecer também um fio condutor para focar, na seção seguinte, os aspectos levantados na pesquisa de campo, tendo um referencial prévio acerca das questões que acabaram projetadas no roteiro semiestruturado, cujo núcleo essencial remete a: protagonismo local; capacidade endógena; participação e estratégias participativas; desenvolvimento produtivo; papel do poder público; parcerias, redes, governança e gestão do DL.

Iniciando, pois com uma reflexão de ordem mais geral, circunstanciada pela âncora histórico-metodológica que a experiência da Bomba do Hemetério, e em particular, o IADH possuem com relação aos pressupostos presentes desde a Gespar, a visão de futuro não só para a Bomba, mas parra territórios produtivos é que passem da (recorrente) fragmentação à integração. Reforçando a noção associada a Castells (como apresentado em 2.2), dentre outros autores, é um salto em direção ao desenvolvimento local quando uma identidade territorial difusa dá lugar a uma identidade de propósitos, ou de projeto.

No conjunto de considerações tecidas pela avaliação externa, sobre esse aspecto

apontou-se que o início do percurso em direção a uma identidade de propósitos teria começado a ser pavimentado desde as primeiras etapas do Programa. Constatação de tal magnitude que sugere aqui conhecer, em linhas gerais, as bases sobre as quais se assentou a avaliação, antes de expandirmos resultados encontrados.

Realizada de forma concentrada ao final de 2011 e início de 2012, a avaliação teria englobado entrevistas com atores chave, grupos focais, oficina de avaliação participativa, exame de materiais vinculados à experiência e a realização de uma pesquisa voltada aos participantes do Programa, com a aplicação de um questionário junto a: agremiações ou grupos culturais, comissão do meio ambiente, núcleo de comunicação, *coaches* (uma espécie de assessores), empreendimentos sociais em incubação, empreendimentos econômicos individuais e coletivos, professores em formação pelo Programa Qualiescola, jovens que concluíram o Projeto Liderança no Varejo.

Cumprе ressaltar a incidência concomitante e aparentemente extremamente satisfatória de algumas iniciativas que são implementadas em outras localidades, por vezes em vários estados do Brasil, como é o caso do programa Qualiescola, assim como do projeto Liderança no Varejo (na avaliação externa teria se captado que “94% e 100% dos respondentes que participaram do Qualiescola e do Liderança do Varejo, respectivamente, apontaram que houve mudanças em suas vidas”). De todo modo, diferenciam-se, em natureza, de outras ações desenhadas a partir dos movimentos endógenos do território da Bomba.

Nesses se operaria com um conceito de desenvolvimento local que envolve o entrelaçamento de suas principais dimensões constitutivas: o desenvolvimento do capital social e humano, as condições de governança do território e o desenvolvimento produtivo, compreendido na ótica da produtividade sistêmica do território, extrapolando em tese o alcance de noções mais afeitas ao campo da geração de trabalho e à renda.

Isso sem perder de vista o sentido geral que permearia todo processo de desenvolvimento local: a busca pela melhor qualidade de vida das pessoas, objetivo maior associado, em concordância ao que fora colocado por nós, logo ao início da Tese, situando a pesquisa, na ótica do desenvolvimento local, na procura e (re)conhecimento dos elos entre a qualidade de vida e o território de referência.

No caso da região da Bomba do Hemetério, a análise das dimensões constitutivas do desenvolvimento local parece, por um lado, facilitada pela possibilidade da pesquisa realizada por conta da avaliação externa (GPS, 2012). Ao

mesmo tempo, porém, uma série de fatores conjunturais podem ter influenciado sobre os próprios resultados da pesquisa realizada junto aos participantes do Programa, que parecem, de modo geral, favoráveis demais

Assim, sob um ponto de vista que investiga como teria sido o comportamento do capital social, o conjunto de entrevistados teria respondido de forma aparentemente afirmativa quanto a ter havido um aumento de “confiança, cooperação, reciprocidade, participação social e empoderamento”. O resultado se encontra apresentado na **Tabela 6**.

**Tabela 6 - Indicadores de percepção associados a capital social em 2012**

Tenho entusiasmo em estimular/mobilizar outros moradores do bairro	55%
Sinto-me protagonista do desenvolvimento do bairro	33%
Sinto-me com capacidade de trabalhar em equipe	91%

Cf.: GPS, 2012.

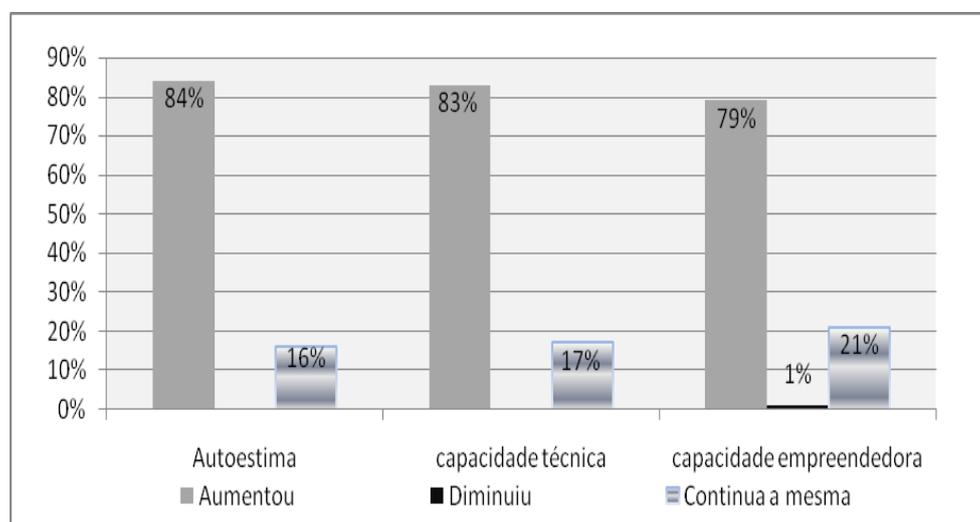
Destrinchando no interior do universo de respondentes, percebe-se maior homogeneidade em termos de distribuição dos públicos – “nos seus diversos segmentos, nos diferentes projetos desenvolvidos pelo Programa” (*op. cit.*, p. 26) – dentre os mais de 90% que responderam possuir capacidade de trabalhar em equipe. Nas percepções relativas ao exercício da liderança teriam se registrado, por seu turno, grandes variações, conforme o segmento respondente.

Exemplificando, professores de escolas públicas estariam se percebendo “menos como protagonistas (21%) ou mobilizadores (8%) do desenvolvimento da região da Bomba”; ao passo que, o protagonismo sobressairia “com maior frequência nos integrantes da *Universidart* (78%), do Circuito Turístico Bomba Cultural (72%) e da Rádio Seu Hemetério (71%)”.

Esse mesmo grupo de públicos acima citado, junto com a Comissão do Meio Ambientes, os grupos produtivos e os empreendimentos individuais apoiados pelo Programa, seriam responsáveis também por proporções bastante elevadas (acima de 80%) quanto ao potencial, entusiasmo e empenho no tocante à mobilização.

Outro aspecto avaliado enquanto desenvolvimento do capital humano, correlacionado esse à “evolução da autoestima, da capacidade técnica e da capacidade empreendedora”, também teria recebido resultado bastante positivo, tendo aumentado, respectivamente, para 84%, 83% e 79% dos entrevistados, como mostra o **Gráfico 2**:

**Gráfico 2 - Indicadores de evolução de capital humano em 2012**

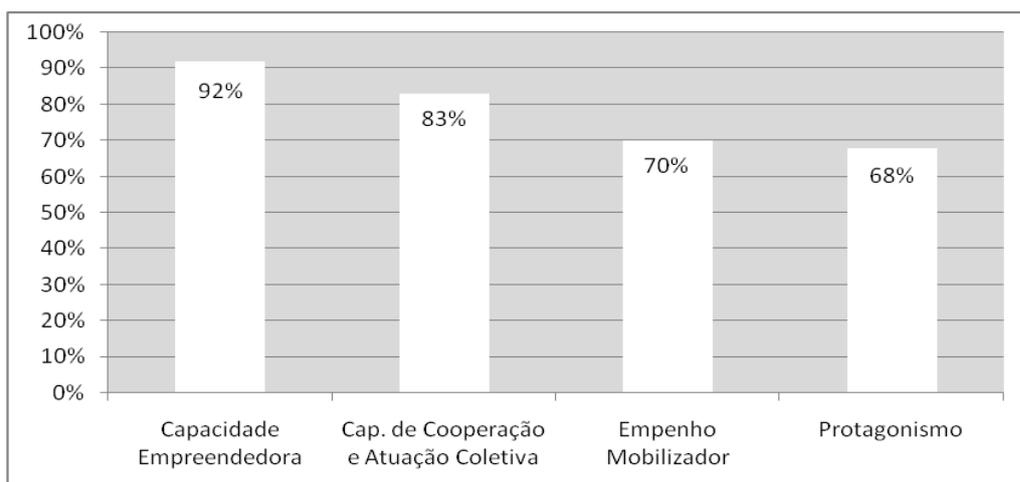


Cf.: GPS, 2012.

No que se refere à crucial questão da gestão local do processo, ou mais detidamente, à governança no atendimento à precípua requisição de agentes locais dispostos ao que se poderia identificar como uma gestão empreendedora e à atuação coletiva, voltada prioritariamente para o desenvolvimento local, teria sobressaído uma avaliação também favorável quanto a quatro variáveis que, em tese, sinalizariam “condições favoráveis à gestão do desenvolvimento por parte deste conjunto de atores locais” (GPS, 2012).

Como pode se notar pela observação do **Gráfico 3**, o maior destaque consistiu na percepção do aumento da capacidade empreendedora, relacionada diretamente, sob interpretação da equipe de avaliação, à questão da gestão.

**Gráfico 3 - Condições Favoráveis à Gestão do Desenvolvimento em 2012**



Cf.: GPS, 2012.

Com rebatimentos sobre a nevrálgica questão da continuidade, dos desdobramentos, do papel protagonista inicialmente identificado de forma associada centralmente à Unversidart; depois diluindo-se horizontalmente, caminhando no sentido de construção de um sujeito coletivo, a Rede de Apoio ao Desenvolvimento Local na Bomba do Hemetério (Redel), a avaliação apontou que a Bomba “ainda não” funciona perfeitamente como “um território em rede – nas suas ligações internas e na sua relação com o mundo, em suas várias escalas”, tendo captado o contexto local até meados de 2012. Esta opinião foi também captada junto aos participantes da pesquisa de campo, com os resultados sendo apresentados na seção seguinte,

Detectou-se que vivia o território, naquele momento, uma condição latente de “um vir a ser”, conjuminando que a governança fosse também percebida como “sendo construída”, com a principal perspectiva remetendo a que, quanto mais enredado se tornasse “o ambiente de relações, mais consistente” seria a ação de cada sujeito, compreendido aqui enquanto lideranças locais (assim identificadas no relatório de avaliação) e os parceiros institucionais (GPS, 2012).

Ainda sobre a questão central que assume a forma, portanto de gestão compartilhada do desenvolvimento local, há que salientar uma distinção importante entre o que seriam duas dimensões da governança, não obstante podendo (e devendo) estarem essas articuladas: uma dimensão de natureza mais política, concernente ao que GPS (2012) identifica como de *concertação*, a qual abrangeria: “gestão de conflitos, produção de consensos, acompanhamentos e encaminhamentos estratégicos,

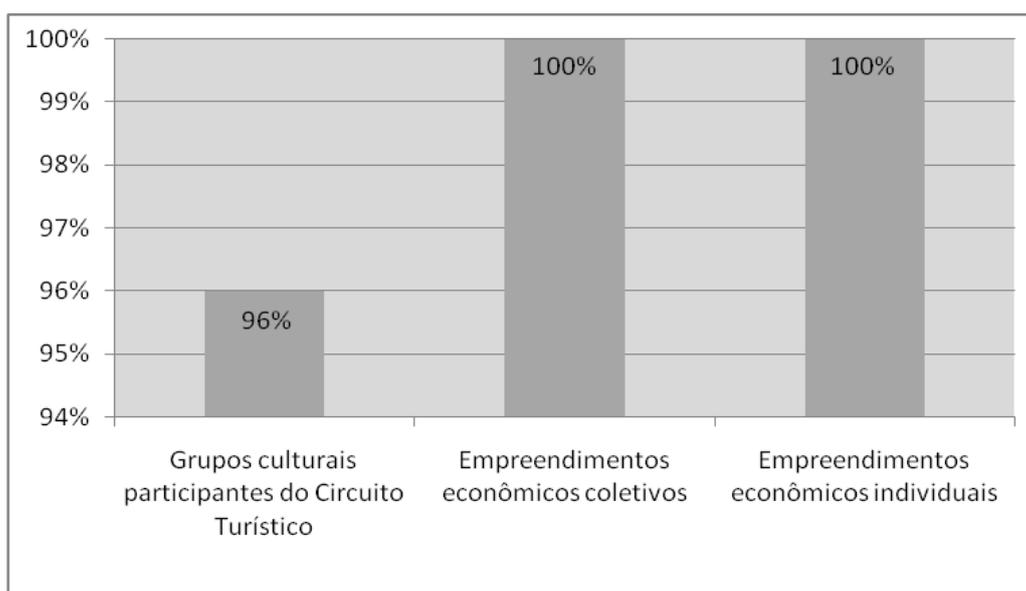
orquestração entre atores locais e parceiros aliados do projeto geral de desenvolvimento do território” (GPS, 2012).

A outra dimensão seria relativa à “operacionalização” de projetos, ações, iniciativas diversas em frentes específicas de intervenção no território, para o que invariavelmente se exige um grau básico de institucionalização (registro legal), o que não se aplicaria necessariamente quanto à dimensão anteriormente apresentada.

O que se faz necessário é que tal função seja efetivamente exercida, condição precípua, dentre outros aspectos, para a necessária alavancagem do desenvolvimento produtivo, na medida em que é pré-requisito para a celebração de contratos, emissão de documentos legais e demais atributos exigidos para uma atuação mínima e financeiramente viável, que na região da Bomba do Hemetério, possui a talvez grata peculiaridade de estar associado a um intenso e tradicional movimento artístico e cultural como elemento motriz.

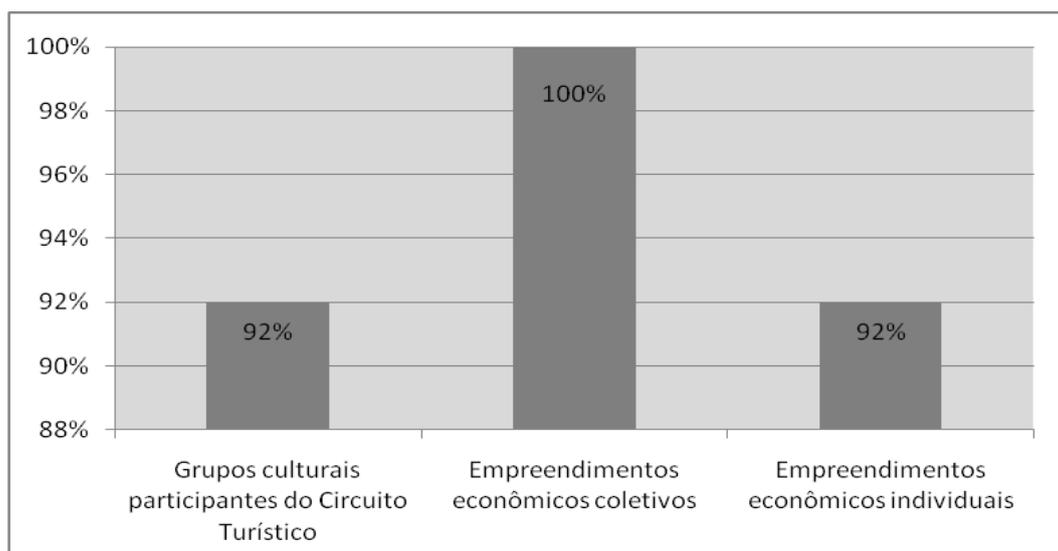
Neste sentido, no universo composto por empreendimentos coletivos, empreendedores individuais, agremiações culturais envolvidas no Circuito Turístico, a avaliação teria obtido outro resultado extraordinariamente favorável (o que sugere a interferência de vieses naturais, talvez pelo próprio momento de relativa euforia, então vivido no território), sob a ótica do desenvolvimento produtivo, “com foco na evolução de capacidades técnicas e empreendedoras”, como em tese demonstrariam os **Gráficos 4 e 5**, reproduzidos a seguir.

**Gráfico 4 - Evolução da capacidade empreendedora em 2012**



Cf.: GPS, 2012.

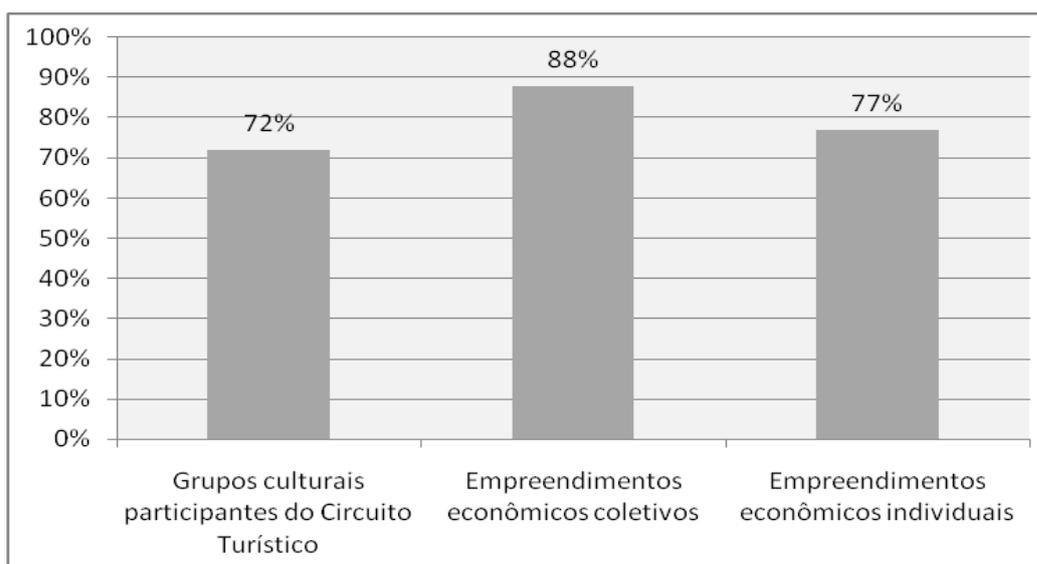
**Gráfico 5 - Evolução da capacidade técnica em 2012**



Cf.: GPS, 2012.

Já no tocante à percepção sobre a abertura de novas perspectivas de trabalho, os resultados apresentados pelo Gráfico 6 relativizam um pouco a aparente euforia, mais no tocante ao grupos culturais, com 72% de respondentes afirmativos quanto a terem se aberto novas perspectivas de trabalho. Os empreendimentos econômicos individuais responderam afirmativamente, em 77% das respostas, o que é elevado, apenas não repete os indicadores que, por vezes, associam satisfação total, ou próxima do total, por parte de respondentes a todas as questões.

**Gráfico 6 - Abertura de novas perspectivas de trabalho em 2012**

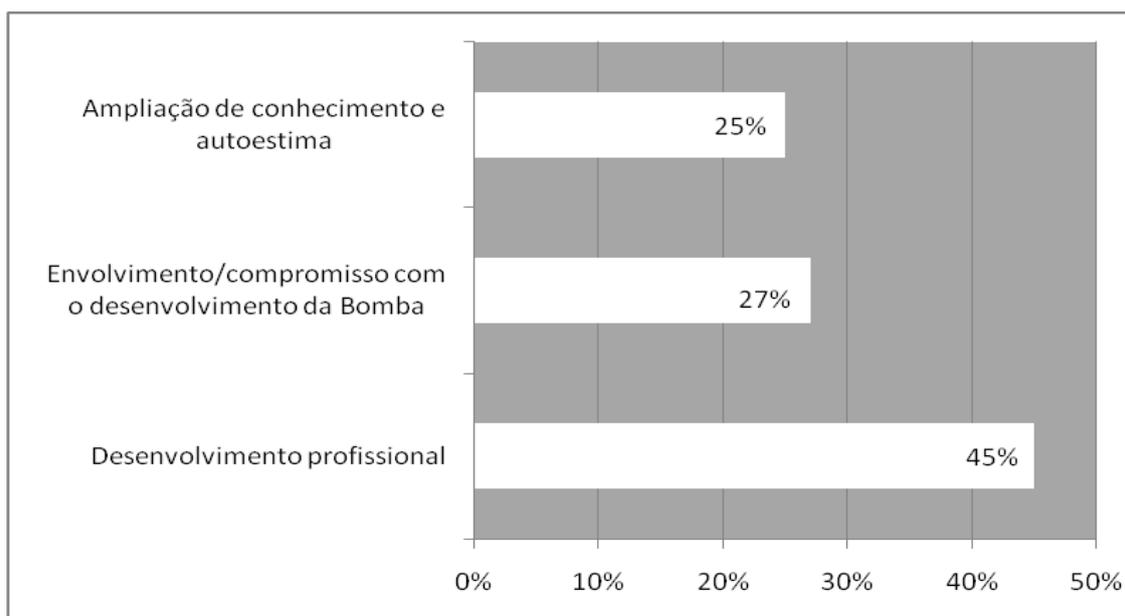


Cf.: GPS, 2012.

De todo modo, merece destaque ainda sobre as diferentes modalidades do

desenvolvimento produtivo que “tomada a totalidade dos que participaram do Programa em suas diferentes vertentes e projetos, quando perguntados se “sua vida mudou em algum sentido” a partir desta participação, 94% dos respondentes afirmaram que sim (!)”; e, ao serem indagados sobre “em que sentido” a vida teria mudado, a maior frequência de respostas espontâneas, teria remetido ao desenvolvimento profissional, com aproximadamente a metade (47%) dos respondentes tendo se manifestado positivamente neste sentido. Cabe ressaltar a aparente relevância representada por uma proporção tão elevada e em se tratando de uma resposta espontânea, conforme **Gráfico 7**.

**Gráfico 7 - Percepção sobre principais mudanças de vida ocorridas via participação no Programa; menção espontânea em 2012**



Cf.: GPS, 2012.

A economia criativa, supostamente eleita carro chefe em face de sua suposta pujança econômica, teria sido avaliada – em uma *proxy* possível pela evolução da importância da cultura local, com relação a seu potencial de atratividade turística – como recebendo uma percepção positiva majoritária (70%), por parte dos moradores da Bomba do Hemetério, como sugere o **Gráfico 8**, a seguir.

### Gráfico 8 - Percepção sobre atratividade turística da Bomba em 2012

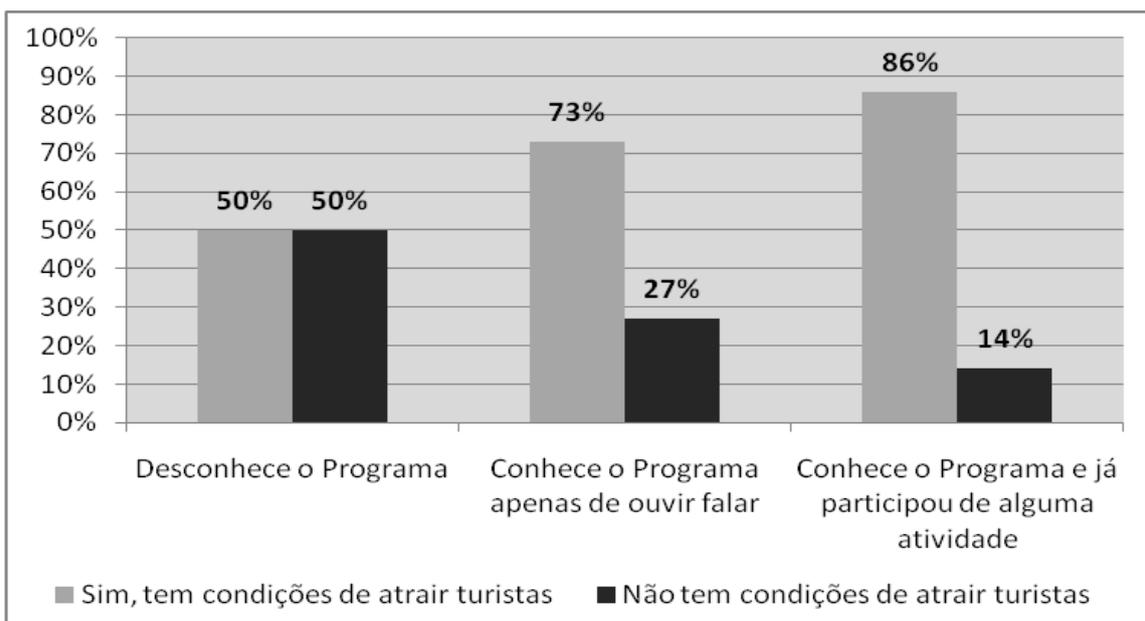
*Na sua opinião, a Bomba tem condições de atrair turistas de outros lugares do Brasil ou de outros países?*



Cf.: GPS, 2012.

Constata-se também que, quanto maior o conhecimento sobre o Programa *Bombando Cidadania*, maior também seria o registro de percepções favoráveis, em face à percepção da Bomba quanto a seu potencial de atratividade turística, com base no que demonstra o **Gráfico 9**.

### Gráfico 9 - Percepção sobre atratividade turística da Bomba conforme o grau de conhecimento do Programa em 2012



Cf.: GPS, 2012.

Sob um determinado ponto de vista, a opinião de 50% dos entrevistados respondendo que a Bomba pode ser um atrativo turístico, mesmo sem o respondente conhecer o Programa, pode sugerir uma autoestima territorial interessante, não obstante o estigma de localidade violenta, o que vem também se reduzindo significativamente nos últimos anos no imaginário dos habitantes locais, e também na cidade do Recife e região metropolitana.

Cercada de cuidados (no bom sentido) com respeito aos impactos potenciais da experiência, o que vale destacar é o que habita no ideário de seus formuladores e executores de que nenhum destino turístico se consolidaria plenamente em apenas cinco ou seis anos.

Mais do que uma aposta, haveria elementos saídos da avaliação conferindo fundamentos que sustentariam a lógica do investimento realizado, os quais poderiam se dividir entre aqueles “internos – “uma população com crescente orgulho de seu território e aberta à visitação e   exposição; um conjunto de produtos culturais e serviç os diversificados, formatados e lapidados; uma variedade de linguagens e grupos dotados de autenticidade e energia vital, capazes de criar e inovar, aptos a receber e surpreender turistas dos mais diferentes perfis, preferências e recursos”; e “externos”, consubstanciados na condição máxima até então, do reconhecimento da Bomba como Polo Cultural.

No contrafluxo de tal perspectiva positiva sobressairiam, entretanto, alguns obstáculos pesados, como as condições ambientais e as necessidades de infraestrutura e equipamentos. Teria sido também notoriamente identificado “pela população as precariedades do saneamento ambiental, do abastecimento de água, da manutenção da limpeza dos canais e córregos”, fazendo a ressalva o relatório da avaliação que, se avançara a consciência ambiental dos moradores, teria se mantido, supostamente, em direção contrária, práticas de ação pontual por parte do poder público.

Em suma, promover a economia criativa como aglutinadora de um processo sist mico de desenvolvimento produtivo, mirando que a mesma constitua base para um arranjo produtivo local com potencial de inclusão social, passa por sua disseminação e arraigamento junto ao território, o que implicaria, por sua vez, que outras frentes viessem a ser estimuladas.

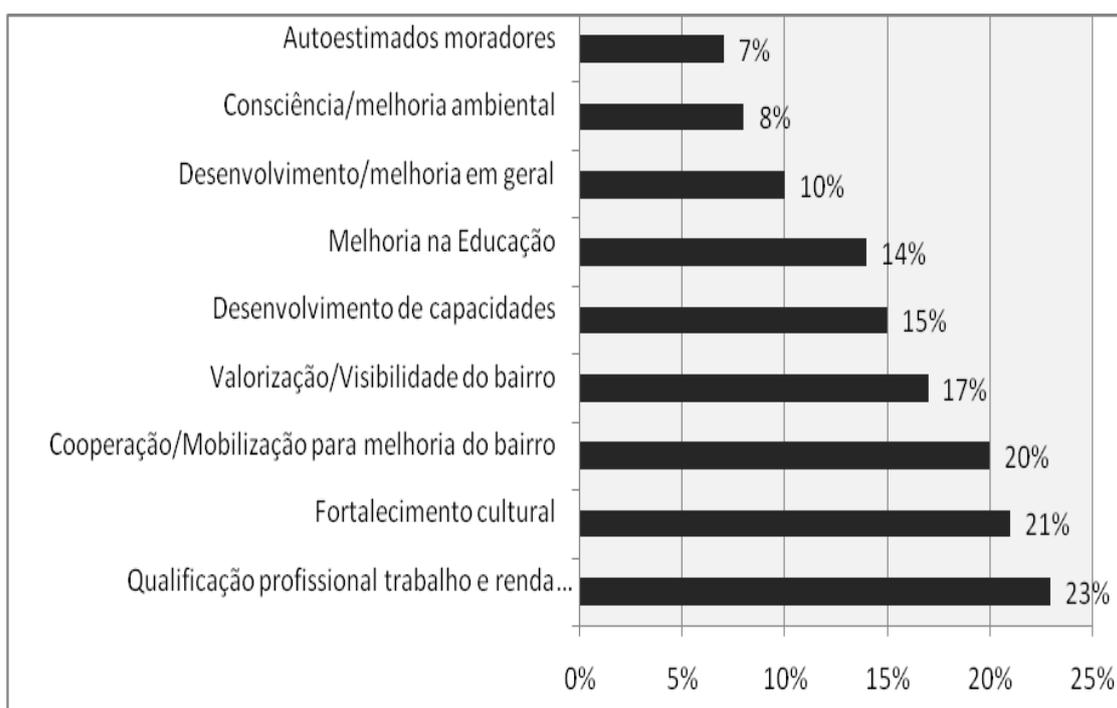
No Programa *Bombando* tal perspectiva teria embasado a assessoria a empreendimentos coletivos comunitários, o apoio a empreendedores individuais e   sua formalização, a educação profissional de estudantes em fase de conclusão do ensino

médio, a formação empreendedora de jovens, a incubação de empreendimentos sociais, os quais, dotados de maior ou menor grau de interface com o eixo da economia criativa (e com o elo cultura-turismo), envolveriam outros campos de geração de trabalho e renda, cujo conjunto e diversificação se apresentam como importante para o desenvolvimento integrado do território.

No tocante à percepção dos principais benefícios do Programa, as respostas aparecem sistematizadas no **Gráfico 10**, ratificando uma vez mais a ênfase no desenvolvimento produtivo, via fortalecimento cultural, simbolizado pelas duas únicas variáveis que ultrapassaram 20% de respostas. Superiores, por exemplo, ao desenvolvimento de capacidades, a questões relativas à educação e ao meio ambiente, que constituíram, respectivamente, apenas 15%, 14% e 8% das respostas.

Por fim, na visão dos participantes a elevação da autoestima não sobressaiu, correspondendo a 7%, o que compreendemos, possivelmente, como a compreensão dos participantes do Programa de que esse consistiria em benefício básico; reflete, na verdade, que não ter problemas relativos à autoestima por conta do local em que reside deveria vigorar nas áreas de baixa renda e favelas, tanto quanto nas áreas com melhores condições de moradia urbana.

**Gráfico 10 - Percepção sobre principais benefícios do Programa para a Bomba, menção espontânea, em 2012**



Cf.: GPS, 2012.

Até aqui, os resultados apresentados tiveram como universo de pesquisa participantes do Programa, sendo constituído por agremiações ou grupos culturais e demais segmentos aos quais se dirigiu a aplicação de um questionário, como descrevemos ao início desta seção.

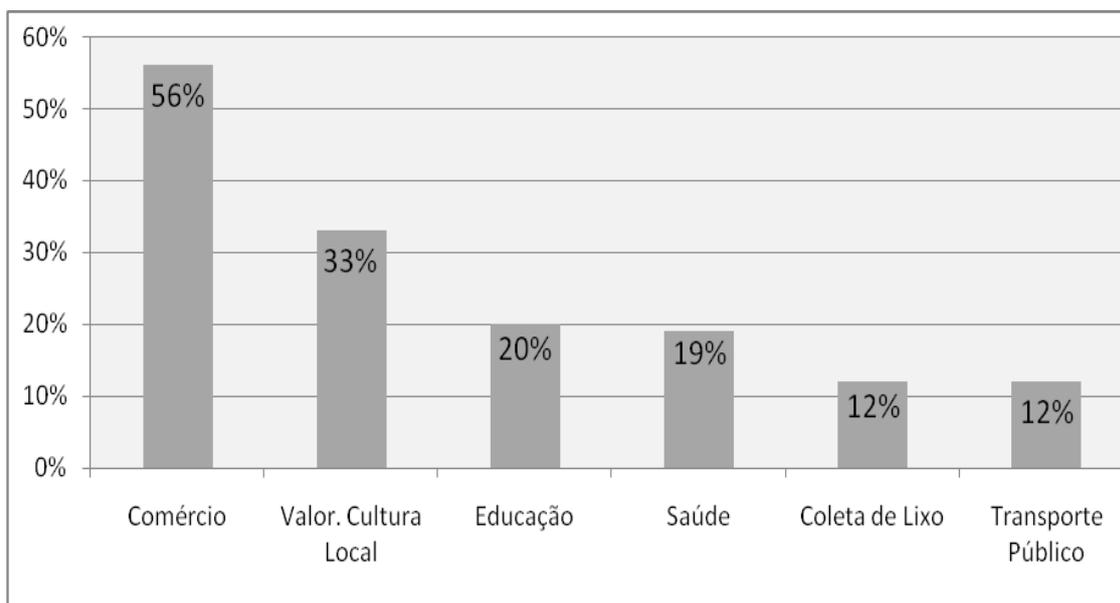
Já no que se refere à pesquisa domiciliar feita junto a moradores, diferentemente do questionário aplicado com os participantes, onde as perguntas se referiam diretamente a impactos do *Bombando Cidadania*, tratar-se-ia de identificar a visão dos moradores sobre mudanças ocorridas, sem necessárias relações de causalidade com o Programa.

Inequivocamente, porém, o que nela se confirmou corresponderia a que, quanto maior o grau de conhecimento sobre o Programa, mais positivas as percepções sobre a ocorrência de mudanças positivas para a Bomba e no aumento do orgulho dos moradores em relação ao bairro. Compreendemos, pois desnecessário reproduzir aqui os resultados obtidos que atestam tal correlação.

O que vale destacar adviria das respostas a questões abertas, nas quais os respondentes que assinalaram ter havido mudança para melhor teriam identificado “que mudança?”; e os que responderam afirmativamente quanto ao aumento do orgulho dos moradores em relação ao bairro teriam argumentado sobre o “por quê?”.

Neste sentido, quanto às mudanças favoráveis teriam sido destacados, nesta ordem: o comércio, a partir da “grande expansão, melhor organização, diversificação”; a valorização da cultura local, em virtude da “afirmação do Polo Cultural, os eventos em geral, a maior participação da comunidade na cultura local”; a educação, considerada de modo geral, “sem maiores especificações”; a saúde, com base, principalmente, em “melhorias no posto de saúde”, além de menções que podem ser ditas significativas quanto à coleta de lixo e ao transporte público. Os resultados aparecem aqui sistematizados, no **Gráfico11**.

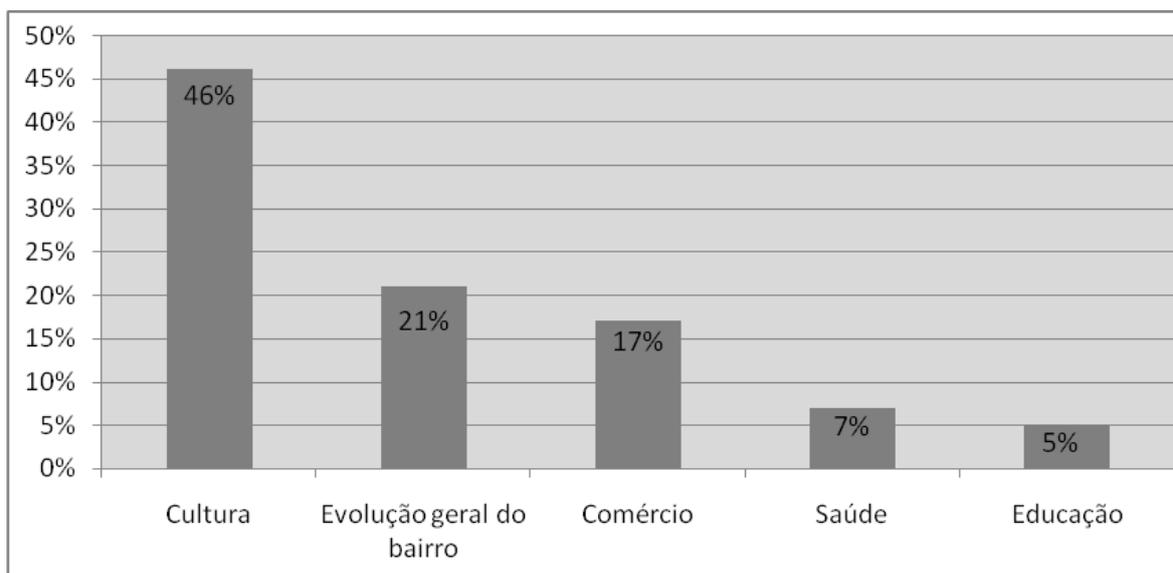
**Gráfico 11 - Percepção sobre principais mudanças/melhorias ocorridas na Bomba, menção espontânea, em 2012**



Cf.: GPS, 2012.

Em relação ao suposto aumento do orgulho em relação à Bomba do Hemetério, a valorização da cultura local configura-se como efetivo carro chefe, demonstrado não só estatisticamente, conforme **Gráfico 12**, mas da percepção generalizada expressa nas falas dos moradores.

**Gráfico 12 - Percepção sobre principais motivos do aumento do orgulho dos moradores em relação ao bairro, menção espontânea, em 2012**



Cf.: GPS, 2012.

Quando fizemos menção à percepção clara da valorização local conferida à cultura no território, isso se tornou absolutamente notório quando tivemos a oportunidade de participar em um momento específico (uma semana) daquele processo de avaliação externa e ter tomado contato com depoimentos do tipo: “A Bomba é bomba porque jorra arte para todos os lados”, ou “a nossa cultura encanta quem conhece”, que está subjacente ao que virou uma marca do processo em apoio ao desenvolvimento local, “o que é da Bomba é bom”.

Enfim, ao iniciar esta seção, de corte mais analítico, se enunciava que a visão de futuro detida de forma, em tese, compartilhada por autores e atores locais caminhava no sentido de se atingir uma identidade de propósitos, para além de uma identidade territorial. Ao mesmo tempo, esse seria um referencial expressivo da efetividade do desenvolvimento local, cuja análise dos indicadores prioritários na concepção presente em GPS (2012) merece relevo.

Considerada enquanto a primeira macrodimensão do desenvolvimento local, o relatório considera “expressivo e comprovado o fortalecimento do capital social no território da Bomba”. O que mais se destacaria nesse bojo seria o evidenciado pela pesquisa, onde “elementos constituintes” de capital social “como sentido de pertencimento, senso de solidariedade, capacidade de cooperação e atuação coletiva, participação ativa em favor do desenvolvimento da Bomba” teriam apresentado forte evolução, em decorrência direta da inserção no Programa.

Outra macrodimensão que em GPS (2012) se aponta como “igualmente expressivo” referir-se-ia ao fortalecimento do capital humano, relacionado também pelos participantes à implementação do Programa, traduzido pela suposta evolução da capacidade técnica e da capacidade empreendedora, da percepção sobre o desenvolvimento de competências na elaboração e gestão de projetos, além do aumento da capacidade de trabalhar em equipe, que serviria tanto à elevação de capital humano quanto de capital social, e teria sido “apontado em proporções próximas a 90% por todos os públicos envolvidos nas atividades do Programa” (GPS, 2012).

A macrodimensão do desenvolvimento produtivo do território, a ser articulada estrategicamente com o fortalecimento do capital humano, conforme destacamos no corpo do texto, convergiu amplamente no sentido do desenvolvimento profissional, expresso também pela abertura de novas perspectivas de trabalho, mas preponderantemente devido “ao salto evolutivo verificado na autoconfiança e na

qualificação pessoal”. O desenvolvimento profissional estaria ainda associado ao conteúdo mais recorrente quanto à “mudanças na própria vida” assinalado pelos participantes no *Bombando Cidadania*.

Falar de desenvolvimento produtivo naquele território significaria, com efeito, marcadamente após a implementação do Programa, falar do reconhecimento da Bomba como Polo Cultural, com atrativo turístico diferenciado. Para isso, atribui-se a um conjunto de ações tomadas, “como a união entre diferentes grupos culturais, a maior qualificação das suas atividades, a construção coletiva de roteiros turísticos, as ações e produtos de divulgação, o avanço nas articulações institucionais e de mercado” (GPS, 2012).

Derivariam ainda, por suposto, externalidades como, por exemplo, a ampliação do acesso da comunidade a projetos e iniciativas sociais, culturais, ambientais e comunicacionais que estariam relacionadas à noção de desenvolvimento produtivo sistêmico do território.

Por fim, com relação à propalada busca pela melhoria de qualidade de vida frisa-se que “o trabalho de avaliação tratou de captar as percepções sobre mudanças de vida (para os participantes diretamente beneficiados) e sobre mudanças ocorridas na Bomba do Hemetério (tanto para os participantes diretos quanto para a amostra da população)”, obtendo como resultados a quase totalidade dos participantes tendo supostamente identificado mudanças na própria vida e benefícios para o bairro (econômicos, culturais, educacionais e ambientais), enquanto cerca de dois terços dos moradores teriam identificado melhorias ocorridas na Bomba do Hemetério e aumento do orgulho da população em relação ao bairro.

Levando como ensinamento o que fora então captado, um ano depois daquele momento, ou seja, em novembro de 2012, voltaríamos ao território, já enquanto experiência em estudo para a Tese, para a realização da pesquisa de campo. Passáramos a contar, desde quando da avaliação externa, com a condição privilegiada de ter se tornado possível acompanhar o lidar dos atores locais com os avanços e desafios, as soluções encontradas e os encaminhamentos sugeridos coletivamente.

Em particular, atentava-se para o que teriam sido as sete principais lições apreendidas com base no processo de avaliação externa, que corresponderiam a:

- i) A necessidade de trabalhar o desenvolvimento local como uma estratégia de médio-longo prazo, associada a resultados práticos desde a fase inicial;
- ii) A possibilidade real de basear-se nos ativos locais (as potencialidades locais, o DNA do território) e ir além da lógica oferta-demanda;
- iii) A capacidade de ajustar, descobrir e reinventar no decorrer do processo (para além da fixidez dos “resultados esperados”);
- iv) A viabilidade da aposta na cooperação no território;
- v) A importância da formação/capacitação, de forma continuada e articulada à dinâmica concreta de desenvolvimento local;
- vi) A demonstração do potencial do fortalecimento da cultura como referência territorial e fator de desenvolvimento produtivo;
- vii) A percepção de que a governança no território é um elemento crítico permanente, cujas bases residem no protagonismo local, na consistência do sistema de parcerias e na comunicação — como fatores associados à intensificação de dinâmicas de rede.

Quando o Programa completou seu ciclo básico de cinco anos de implementação, ao final de 2013, às lições apreendidas no processo de avaliação viriam a se somar lições aprendidas pelos implementadores (formuladores e executores do Programa), sendo mantido, *a priori*, a perspectiva de uma avaliação eminentemente positiva, como se depreende de aspectos ressaltados, dentre os quais:

- Pactuação de objetivos comuns, alicerçados em valores como transparência e confiança, constituintes da base fundamental para a construção de ações transformadoras (o que já fora assinalado em IADH, 2011);
- Sinergia de ações no território (poder público, agente financiador, parceiros técnicos e lideranças locais), com projetos atuando de forma integrada e sistêmica, gerando resultados diferenciados;
- Projetos criativos estruturadores, capazes de provocar transformação pessoal e de atingir a um propósito coletivo.

Dessa forma, atribui-se à busca pela pactuação do interesse coletivo e de projetos em comum entre empreendedores locais, investidores sociais, poder público e um corpo técnico ao qual se reputa como competente e compromissado, o fato do Programa ser considerado bem sucedido, enquanto iniciativa de características

inovadoras capaz de influenciar a governança e a própria melhoria da qualidade de vida no território.

Há, contudo, desafios evidentes a serem enfrentados, dentre os quais poderia se assinalar, segundo análise do IADH:

- Sustentabilidade dos projetos construídos após o término do *Bombando Cidadania*;

- Melhoria da infraestrutura do território com ações que melhorem a qualidade do ambiente habitado e visitado;

- Implantação do Centro Cultural Seu Hemetério (espaço destinado a oportunizar condições, infraestrutura e ambiência para fortalecer os empreendimentos criativos da região);

- Rede de Apoio ao Desenvolvimento Local da Bomba do Hemetério (Redel) seguir energizando o movimento impulsionado no bairro e região (a Bomba expandida).

O ano de 2014 marcaria, assim, uma nova etapa do processo, sendo a fase em que os moradores antes assessorados (no caso do IADH, de forma direta, cotidiana, presencial) passaram a assumir por completo o protagonismo das ações (IADH, 2014).

Sob tal perspectiva, em janeiro de 2014, Karina Zapata nos relatou que, não obstante encerrar-se o apoio técnico dos parceiros, permanecia o movimento de desenvolvimento local liderado pelo território. Segundo ela, as articulações com o poder público estavam em curso, compreendendo: a reforma da praça; a implantação do CAT – Centro de Atendimento ao Turista; o apoio ao calendário de eventos na Bomba do Hemetério, com a Universidart tendo conseguido captar R\$ 50mil para o ano de 2014.

Destacara ela, ainda, que embora a saída dos parceiros tenha dado “um baque no ritmo”, seguia caminhando “o processo endógeno”, no qual a Redel e a Universidart assumiram o cumprimento da missão de “enredar os projetos e dinamizar o tecido socioproductivo do território”, fazendo a ressalva de que, “do jeito deles e com muita autoconfiança aonde querem chegar”.

Quanto à plataforma de parceiros, os encontros naturalmente se encerraram, de modo concomitante ao final efetivo do Programa, se mantendo apenas ações pontuais de término do Programa. Dentre essas, se encontra o pagamento de uma ajuda de custo, até junho de 2014, relativo ao apoio técnico prestado por dois atores locais, responsáveis pela animação da Redel no território, e por duas integrantes do Núcleo de Comunicação responsáveis pela Rádio Seu Hemetério, supostamente contando com o acompanhamento técnico do Instituto Walmart (IWM).

Uma ação contando ainda com apoio do IADH consistiria no Projeto Por América (FOMIM e BID), que objetiva o fortalecimento institucional da Universidadart, segundo Karina Zapata, “a partir de um receptivo turístico local”, com previsão para meados de 2014, o qual contaria com um grupo de consultores, abrangendo o apoio de profissionais do turismo, assessoria jurídica, administrativa e financeira, com o IWM sendo, uma vez mais, responsável pelo acompanhamento técnico.

Os demais parceiros, Sebrae/PE, Fundação Gilberto Freyre, Prefeitura do Recife e outros estariam se mantendo em diálogo permanente com a Universidadart e a Redel. No tocante à Prefeitura, em particular, a mesma estaria desapropriando um terreno na Bomba para implantação do Centro Cultural Seu Hemetério, a ser construído em parceria com a Fundação Gilberto Freyre, responsável pela concepção do modelo de operação que irá vigorar, em conjunto com as lideranças locais.

Neste sentido, o IWM já teria repassado à Fundação R\$ 300mil, em adição ao volume de recursos destinados, de R\$ 5 milhões, previstos desde o início do processo, o que demonstraria, em tese, o reconhecimento pelo trabalho desenvolvido e o investimento em um desdobramento importante. O terreno, bem localizado, encontrarse-ia em fase de aguardo da desapropriação.

Evidentemente, a perspectiva da gestão participativa desse Centro Cultural se coloca como um grande desafio, atinente ao cerne de nossa questão, uma vez que parece depender, em grande parte, da capacidade endógena que se demonstre no território para que uma gestão dessa natureza possa ser exercida. Afinal, como bem colocou nossa interlocutora, o baque provocado pela saída dos parceiros parece incontornável; já a busca de rumos, em face a tal situação, parece bem diversa e com alternativas, a serem por vezes encontradas, por outras, construída.

Finalizando a parte descritiva do processo, naquele último contato estabelecido, frisaria Karina Zapata que o território seguia, pois mobilizado por um conjunto de veículos de comunicação, internos e externos à região, acionando o território para matérias sobre desenvolvimento local, turismo de base comunitária, organização cidadã, transformação territorial, enfim, passando a se constituir em referência enquanto polo cultural de periferia organizado. Isso, dentre outras temáticas, situadas próximas aos múltiplos elementos que sobressaem da experiência da Bomba do Hemetério, tem suscitado a participação de integrantes do processo em eventos nacionais e internacionais sobre desenvolvimento local.

Tendo em vista tamanha multiplicidade, e visando focar as questões tratadas

no âmbito nuclear da Tese, resultou essencial a pesquisa qualitativa de campo que realizamos naquele território, no mês de novembro de 2012. É o que destacamos a seguir, na terceira e última seção deste capítulo, que complementa o escopo analítico relacionado ao exame do processo em apoio ao desenvolvimento local na Bomba do Hemetério.

De acordo com nossa percepção, no âmbito das sugestões coletivas e das questões operacionalmente relacionadas, principalmente em contexto de articulação interinstitucional complexa, assume caráter mais que estratégico as formas de participação, as estratégias participativas, contempladas ou não, no bojo da iniciativa.

Ao compreender esse como um campo fértil para o fortalecimento das ações, iniciativas e programas em apoio ao desenvolvimento local que visem o aumento da capacidade endógena, a partir da mobilização produtiva no território, delineou-se, na verdade, o objetivo principal para produzir esta Tese.

Como pode se notar, no relato da experiência da Bomba do Hemetério não sobressai uma estratégia específica ou metodologia participativa em apoio ao desenvolvimento local. Há um incentivo à participação que se baseia precipuamente em valores e princípios compartilhados (em cuja gênese se encontra a Gespar) e, essencial, há um processo permanente de reflexão-ação-reflexão que em muito nos chama a atenção pela interface notória e potencial, com o método da pesquisa-ação.

Em dois momentos foi possível se estabelecer pesquisa no território (ao início e após 3/5 do percurso percorrido), destinada, em tese, a subsidiar a ação; tendo ambos os movimentos se somado ao processo de reflexão permanente em curso, que proporcionara uma das principais lições apreendidas pela avaliação externa, qual seja, a capacidade de ajustar, descobrir e reinventar no decorrer do processo.

Ainda que uma terceira pesquisa venha a se realizar (e seria importante ser realizada) no território, sob a perspectiva do desenvolvimento local, talvez no sentido de perceber a situação após a saída de cena dos principais parceiros institucionais, seus efeitos e desdobramentos muito provavelmente seriam diferentes da realizada em momentos anteriores, onde era proeminente uma euforia provocada pela tenacidade do Programa no território, em virtude do baque naturalmente sentido, passados os cinco anos de duração do Programa, como assinalara Karina Zapata.

Mas ela também reforçou que a mobilização empreendida tem gerado desdobramentos e nos parece nítido que há indicativos de que a experiência não sofrerá o mesmo tipo de descontinuidade e dependência que acomete a tantos e tantos processos

em apoio ao desenvolvimento local, no Brasil e certamente em outras partes do globo.

Em nossa perspectiva, o aumento da capacidade endógena territorial ameniza de forma consistente tal possibilidade e, inequivocamente, do conjunto de ações realizadas na Bomba muitas atenderam tal prerrogativa.

Tendo em vista captar se isso aconteceu na opinião dos diretamente envolvidos com a experiência e, ainda mais relevante, saber de que forma isso se deu, ou como seria possível ter se dado, formulamos um conjunto de questões, estabelecemos o contato, e sistematizamos o ensinamento oriundo dos depoimentos de autores e atores locais ligados ao processo de desenvolvimento local da Bomba do Hemetério sobre os temas propostos. Dessa forma, são eles os protagonistas da seção que ora se inicia.

### **4.3. Pesquisa de campo qualitativa na Bomba do Hemetério**

Na composição do universo de interlocutores a serem entrevistados na Bomba do Hemetério procurou-se reunir o atributo de se tratarem de participantes bastante envolvidos com a experiência, à nossa intenção em promover uma composição balanceada entre aqueles que seriam identificados, na maior parte das vezes e de forma que não consideramos ideal, como atores locais e parceiros institucionais externos.

Como destacou-se no **capítulo três**, Henri Desroche (THIOLLENT, 2006) se refere aos atores diretamente envolvidos com a pesquisa-ação simplesmente como atores, enquanto àqueles classificados, grosso modo, como parceiros institucionais externos, Desroche os percebe como autores, se encontrando diretamente relacionados com o evento, que, no caso, consistiria em uma pesquisa-ação.

Assim, independentemente da experiência da Bomba do Hemetério não representar uma iniciativa de pesquisa-ação, nem ter se trabalhado com conceitos como autores e atores, em qualquer suposta alusão às noções introduzidas por Desroche, na definição da composição do universo de pesquisa tais conceitos nos serviram enquanto uma referência. Buscou-se, dessa forma, identificar, de um lado, autores, pessoas e instituições efetivamente comprometidas com a promoção de mudanças locais estruturantes; e atores locais, pessoas que além do comprometimento efetivo, “são da Bomba”, e a construção e a gestão do desenvolvimento do território fazem parte de seu cotidiano, desde o momento em que saem e voltam para suas casas.

Situada a premissa para sua composição, e feitos todos os contatos agendando as

entrevistas (que duraram em média noventa minutos) foram então realizadas nove entrevistas na Bomba do Hemetério no período de 26 a 29 de novembro de 2012.

Na relação de entrevistados, os quais listamos a seguir, cada um está acompanhado pela referência bibliográfica através da qual nos referimos a seus depoimentos no corpo do texto da presente seção, junto a uma brevíssima descrição.

Dentre os cinco “autores” tratamos duas entrevistadas com nome composto no corpo do texto, no sentido de facilitar sua identificação por terem parentesco direto e idêntico sobrenome. Iniciamos, pois a relação com elas duas, que são: Tania Zapata (ZAPATA, T.), associada fundadora do Instituto de Assessoria ao Desenvolvimento Humano – IADH; *Karina Zapata* (ZAPATA, K., 2012), do IADH, responsável pelo eixo de Desenvolvimento Cultural Comunitário/Economia Criativa do Programa *Bombando Cidadania*; Alexandre Ferreira (FERREIRA, 2012), gerente da área de turismo, cultura e gastronomia do Sebrae/PE; *Adriana Franco* (FRANCO, A., 2012), gerente do Instituto Walmart à época do Programa *Bombando Cidadania*; Anna Paula Gonzales (GONZALES, 2012.), arquiteta que participava do Programa pelo Núcleo de Decoração de Pernambuco – Nucleope, que encerrou suas atividades sociais, mas ela continuou engajada na iniciativa.

Definimos também quatro “atores” locais, os quais convidamos e os mesmos se mostraram totalmente disponíveis e motivados a participar, sendo eles: *Patrícia Oliveira* (OLIVEIRA, P., 2012), comunicadora e gestora de patrimônio do Núcleo de Comunicação, integrante da Comissão de Meio Ambiente/ Agenda 21 local e colaboradora do IADH, por projeto; Tuca Versátil (VERSÁTIL, 2012), forrozeiro, dono de bar participante do Circuito Gastronômico da Bomba, e secretário da Universidart; Dilma Félix (FÉLIX, 2012), receptivo local do atrativo Destino Turístico); André Luiz Lira (LIRA, 2012), membro associado, da coordenação da Universidart – Centro de Cultura e Artes da Bomba do Hemetério.

A esse conjunto de pessoas dirigimos questões formuladas em blocos temáticos, com base em roteiro semiestruturado, conforme detalhamos na seção 1,2, metodologia<sup>62</sup>, cujo núcleo está voltado aos temas do protagonismo local; capacidade endógena;

---

<sup>62</sup> Seguem novamente as questões: Seguem questões do roteiro semiestruturado que foram mais bem detalhados na seção 1.2 de metodologia: 1) Inserção pessoal/institucional em processos de DL, no geral, e neste em particular. 2) Visão do processo de DL pelo entrevistado: o antes; o durante o processo; e o amanhã. 3) Protagonismo local versus protagonismos institucionais. 4) Como se aumenta a capacidade endógena no território? 5) Desenvolvimento produtivo/productividade territorial & DL. 6) Participação e estratégias participativas 7) Papel do poder público em processos de DL. 8) Relação entre os atores no processo. 9) Governança no DL.

participação e estratégias participativas; desenvolvimento produtivo; papel do poder público; parcerias, redes, governança e gestão do DL, sob a perspectiva das possibilidades de aumento da capacidade endógena territorial.

Antes, porém o roteiro envolvia questões de percepção geral pelos entrevistados, assim como questões que buscam contextualizar a relação da pessoa com processos de desenvolvimento local e mais especificamente com o território da Bomba do Hemetério em particular. O conjunto de respostas obtidas, referente a esse panorama geral compõem a seção seguinte.

#### **4.3.1 Inserção dos interlocutores no desenvolvimento local da Bomba do Hemetério**

A contextualização acerca da inserção de cada um de nossos interlocutores tem início por Ferreira (2012), que assinalou que não trabalhava antes com DL. Apontou que as ações do Sebrae no estado de Pernambuco acabam sendo de natureza mais local, mesmo, sem que se consiga uma integração mais efetiva. Por exemplo, Olinda, que possuiria “o maior número de artistas por m<sup>2</sup> do Brasil’ não trabalha de forma integrada com o Recife, mesmo sendo considerada essa uma cidade irmã da outra.

No Sebrae, Ferreira comenta que o trabalho de capacitação antes desenvolvido por meio do Empretec, capacitação com ênfase no desenvolvimento de características empreendedoras da pessoa, não se aplicava para o campo da cultura. Para isso fora desenvolvida uma metodologia específica, Empreendedor Cultural, com apoio em princípio de algum setor da Universidade de São Paulo (USP), tendo se percebido que, mesmo assim, havia necessidade de uma grande adaptação para a questão local.

Ele fez a ressalva de que, há cerca de uma década, teria se implantado o Projeto Zona da Mata-Xingu, voltado, porém ao turismo rural, cuja perspectiva se baseava no investimento para que se firmasse um diferencial de turismo em Pernambuco, a partir da contextualização da civilização do açúcar.

Na Bomba, o que aconteceu foi que Karina Zapata (do IADH) procurou Alexandre Ferreira, responsável pelo projeto de cultura do Sebrae, buscando apoio para o processo, obtendo como resposta inicial algum apoio na área de capacitações, e no apoio ao artesanato.

Um fator que teria contribuído para a boa receptividade do Sebrae à proposta de

participar da implantação de um processo mais amplo naquele território adviria também de um membro da direção ser oriundo da experiência do DLIS (desenvolvimento local integrado e sustentável), e ser da região da Bomba.

Ao chegar na Bomba, e explorarem a região em seu entorno tiveram a dimensão de um território maior, descobriram o que tinha atrás do Morro da Conceição que, embora pertencente à região do Polo Cultural da Bomba, correspondia a local onde ninguém ia. Detectou-se precariedades no artesanato, sem identidade, mas potencial em desenvolver atividades em outras vertentes: cultura (que já era um ponto); turismo; gastronomia; artesanato. O primeiro passo, então, consistiu na realização de uma pesquisa para a identificação das identidades e em seguida fizeram um trabalho de iconografia e aplicação dessa iconografia em alguns produtos.

Os passos seguintes acompanharam a forma de trabalhar do Sebrae no território, envolvendo capacitações – para além do “processo forte de capacitação”, que teria sido tocado pelo IADH no território; informações sobre o empreendedor individual; apoio técnico e gerencial para o aprimoramento da qualidade do trabalho; articulação interinstitucional, como na aproximação com a Fundação Gilberto Freyre, o incentivo aos circuitos gastronômico de comunidades, atentando Ferreira (2012) que coincidira ter sido em 2010 o ano da gastronomia no Recife,

Na realização do Circuito Delicias da Comunidade na Bomba teria a florado, da própria relação que passou a ser exercida com as agremiações, a percepção do potencial de se constituir um atrativo destino turístico, através da implantação de roteiros; de hospedarias domiciliares etc.

Por fim, salientou Ferreira (2012) que a experiência da Bomba não se insere na lógica de atuação do Sebrae com vistas a APLs, que estariam mais situadas no polo agreste do estado de Pernambuco– Caruaru; Toritama; Santa Cruz do Capiberibe; enquanto em áreas metropolitanas haveria ainda focos de ações vindas do antigo programa DLIS Urbano, como na comunidade Caranguejo Tabaiães, localizada bem próxima, por sinal, à sede do Sebrae.

Nossa segunda entrevistada, Gonzales (2012) relatou não ter antes trabalhado com desenvolvimento local e entrou no processo da Bomba porque foi substituir a coordenadora que estava no projeto “Arquitetando Cidadania”. Promoviam-se debates entre moradores, arquitetos, designers, visando reaproveitar material descartável dentro das moradias. Ou começar a produzir para vender. Quando terminou aquela etapa, o projeto caminhou para requalificação urbana e reforma das moradias.

No tocante à requalificação urbana, por meio das articulações, inclusive com várias reuniões com os moradores, chegou-se à definição de cinco equipamentos, sendo três públicos – Entrada da Bomba; escadarias/travessas de acesso aos maracatus Estrela Brilhante e Encanto da Alegria, Praça Castro Alves (Largo da Bomba); e dois privados, as sedes dos Gigantes do Samba; e da Troça Abanadores do Arruda.

O projeto atuava em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPe), sendo nas reformas analisadas, com possibilidade de serem acolhidas, propostas vindas dos estudantes de Arquitetura, dentro de uma disciplina eletiva. Gonzales (2012) relatou que a ideia era que a disciplina avançasse e se tornasse inclusive obrigatória, mas não caminhou, até por se tratar, segundo ela, da iniciativa de um professor em particular, que não teria conseguido dar sequência à ação.

Naquele momento, teria se montado um projeto piloto, com os projetos das reformas sendo feitos pelo escritório modelo da Universidade (não podem cobrar, recebem apenas uma ajuda). Mas, segundo Gonzales (2012) teria se mostrado complicada a participação dos estudantes, devido à falta de compromisso, priorização de estudar para provas, registrando-se a participação de apenas três em todo processo.

Para a reforma nas moradias, a meta inicial – definida em parceria com a organização Habitát para a humanidade – era ter vinte casas reformadas, mas conseguiram apenas oito ou nove. O valor estipulado pelo Fundo foi considerado pouco demais (2 mil reais para reformas), acarretando na diminuição no número de casas atendidas e o respectivo aumento no valor de cada uma delas. Depois, Habitát teria assumido essa parte das reformas, vigorando já desde 2013 sem a denominação de projeto Arquetando Cidadania.

O NucleoPE – associação sem fins lucrativos bancada por empresas de artigos de decoração, para o qual trabalhava Anna Paula Gonzales, resolveu acabar, em março de 2012, com o trabalho social desenvolvido, sob a alegação de que entrara antes como estratégia da associação para mobilizar os associados.

Gonzales (2012) se encontrava à época como arquiteta voluntária, com muita vontade e muitas ideias. Na busca por editais de fomento estava articulada com entidades parceiras no *Bombando Cidadania*, principalmente com o IADH, tendo depois da entrevista conseguido a aprovação para trabalhar em 2013 no projeto “Mosaicos Urbanos, sobre o qual adiante são apresentadas informações.

A terceira entrevistada, Patrícia Oliveira, atualmente advogada com registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), possui a peculiaridade de ter trabalhado por

doze anos no setor privado antes de vir a se engajar em trabalhos comunitários, o que aconteceu justamente em função do *Bombando Cidadania*.

Ainda assim, segundo Oliveira, P. (2012), ela teria ficado como “expectadora”, durante quase três dos quatro anos até então decorridos do Programa, o que também a fez entrar, em maio de 2011, já com uma outra visão, bem mais convicta.

Assinalou, quando da entrevista, acreditar que a iniciativa continuará, mesmo com o fim do apoio dos parceiros, sendo necessário entretanto, que instituições como o IADH fortaleçam a governança local, dando uma “injeção de ânimo” na *Universidart*.

Já outro entrevistado, ator local como Patrícia, o forrozeiro e empreendedor Tuca Versátil, jamais ouvira antes falar sobre DL, mas reputa este trabalho como “impar”. Ele afirma que “vive esse DL” e embora tenha ouvido falar de outras experiências, em especial a da Cidade de Deus, com a qual sentiu forte identificação, a experiência da Bomba é a que ele conhece, sendo portanto totalmente empolgado com o Programa. Soube do processo quando estava fazendo um show e teria uma reunião à qual ele foi convencido a participar.

A quinta entrevistada, uma das principais responsáveis pela implementação e gestão das ações no *Bombando Cidadania*, Franco (2012) já trabalhara antes com DL. Em 2000, através de um trabalho amplo com a Fundação Odebrecht – Aliança com Adolescente para Desenvolvimento Sustentável, iniciou o trabalho com Investimento Social Privado, tendo sido contratada em outubro de 2008, pelo Instituto Walmart para trabalhar o primeiro processo de Desenvolvimento Local (DL) apoiado pelo IWM, que seria o do território da Bomba do Hemetério<sup>63</sup>.

A ênfase no investimento em capital social foi a tônica de suas colocações na entrevista para nossa pesquisa de campo. Até mesmo sobre o censo realizado em 2008 (ação inicial do Programa), Adriana Franco, gerente do Instituto Walmart (IWM) à época do *Bombando Cidadania*, destacou o fato de nele ter sido incluído um capítulo sobre capital social.

O censo fora realizado no período de julho a outubro de 2008, sendo contratada pelo Instituto a empresa Datamétrica para fazê-lo em toda Bomba, com cerca de três mil e quinhentos domicílios, a partir de projeção corrigida, com base na estimativa original do IBGE, que apontava para oito mil habitantes no ano de 2010, ao passo que já em

---

<sup>63</sup> Outro programa de desenvolvimento local apoiado pelo IWM também teve início em 2008, situado na Floresta Nacional do Amapá, unidade de conservação de uso sustentável. Bem distintas, o único traço em comum entre as duas experiências, segundo Franco (2012) teria sido a concepção “a partir do capital social”.

2008 se estimavam 12.500 moradores na chamada Bomba expandida.

Os dados revelariam existir na Bomba um índice baixo de percepção de solidariedade e orgulho em morar, um baixo índice de pertença; o desconhecimento das ações tocadas por organizações locais. Por outro lado, porém, 67% dos moradores afirmaram reconhecer o diferencial do aspecto “cultura” na Bomba.

Os resultados daquele processo embasariam as ações a serem então implementadas sob a gerência de Franco, que passaria a estabelecer contato e relação direta com os parceiros institucionais.

Karina Zapata, certamente uma das mais frequentes na relação de parceria então estabelecida, foi nossa sexta entrevistada, com uma trajetória também longa em DL. Na verdade, é cria do IADH, com sua mãe, Tania Zapata sendo uma das maiores especialistas em Desenvolvimento Local (DL) do país.

Karina Zapata (2012) contou que desde muito gostava de trabalhar em comunidades, aportando conhecimentos na área de cultura de raiz; da tradição, com encanto pelo “fazer cultural” de base comunitária (balé popular, companhia de dança).

Bacharel em direito, tinha ido à Espanha fazer mestrado em Barcelona (um dos berços em gestão cultural da Europa) e viu que o que ela gostava, o que ela fazia, de fato existia: percebeu claramente que a cultura é capaz de gerar processos de desenvolvimento territorial; desde aumentando o civismo, a civilidade, a civilidade entre as pessoas, a coesão final, o pertencimento, o sentido de bairro, a cidadania, a cumplicidade em torno dos propósitos pactuados. Na periferia de Barcelona viu isso em projetos de política pública, com os setores organizados da população. Regressou de lá no final dos anos 1990.

Quando voltou da Espanha, foi voluntária em Vicência, município situado a pouco mais de uma hora da capital, Recife, no intuito inicial de aprender a metodologia Gespar. Depois de um tempo, acabou se tornando Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, com o pequeno território tendo algum “fazer cultural”, e tendo representado segundo Karina Zapata um grande laboratório. Em seguida, seria convidada a trabalhar no governo do estado, na gestão de Jarbas Vasconcelos.

Então, no Sistema Nacional de Vagas (SINE-PE), trabalhava a geração de trabalho e renda, a partir dos agentes culturais e produtos ligados à cultura, com foco na periferia. Surgiu à época a discussão dos Centros Tecnológicos de Cultura Digital, e ela foi convidada e assumiu como coordenadora o Centro do Nascedouro de Peixinhos.

Fez parte do Comitê que discutiu a gestão compartilhada do Nascedouro

(prefeituras de Recife e Olinda), onde trabalhou-se temas importantes como governança participativa; parcerias estratégicas; mas sem formação de capital humano e social, não caracterizando, para Karina Zapata (2012), DL. Pelo contrário, teria o que sua mãe, Tania Zapata define como subdesenvolvimento endógeno: apoio em excesso e difuso, a ponto de acabar atrapalhando, uma vez que o território não estava preparado.

Quando entrou efetivamente no IADH, para trabalhar o eixo cultura (por volta de 2005), trabalhou inicialmente em parceria com o Programa de Regionalização do Turismo, do Ministério do Turismo, para fortalecer as instâncias de governança dos principais destinos turísticos do país; ampliar a escala de município para região; no sentido de potencializar o desenvolvimento. E aí, veio a Bomba.

Destacando que lá existe um fazer cultural genuíno, na prática, ela chegou na Bomba quando o IADH fechou a parceria com o Instituto Walmart. Dentre o conjunto de ações, vale destacar que o aporte consultivo se voltou exatamente para a cultura (desenvolvimento pró comunitário), e também para a criação e fortalecimento da governança – Comitê de apoio local (eram os dois eixos). Não houve aporte específico inicialmente para comunicação, tal como para empreendimento social.

Com o amadurecimento das lideranças, no sentido de território e de pactos mais avançados, aí entraram outros eixos, dando conta de que o desenvolvimento possui várias dimensões – meio ambiente, dentro do volume grande de atribuições assumidas pelo IADH, responsável pela Organização Social do Território; e mais, educação (com a participação do Instituto Qualidade no Ensino – IQE); empreendedorismo (com a Aliança Empreendedora); comunicação comunitária (sob responsabilidade da Auçuba, organização local de base comunitária).

A oportunidade de ter tido como sétima entrevistada a pessoa a quem chamamos de nossa mestra em desenvolvimento local, Tania Zapata, representou, sem dúvida, e sem qualquer demérito a meus outros vinte interlocutores, reunindo a Bomba e a Cidade de Deus, um dos pontos altos no processo de elaboração desta Tese.

Tania Zapata (2012) situou que sempre foi engajada em movimentos sociais, de transformação. Na adolescência, se engajou em Pastoral, época de Dom Helder, teologia da libertação, movimentos de jovens. Estudou filosofia, teologia e sociologia. Participou de movimento estudantil, tendo sido, “com muito orgulho” da geração de 1968, tributária do sonho de transformação social, de buscar um novo padrão de civilização.

Quando voltou do mestrado na França, profissionalmente, dava aulas e foi chamada para trabalhar em um projeto de cooperação internacional. Lá descobriu uma

forma de realizar suas crenças; que era um trabalho maior do que conscientização. Isso ela fazia na Universidade; ou se engajando no processo de redemocratização do país, ou quando foi presidente da associação de sociólogos de Pernambuco, mas faltava algo.

Em 1989, começou a trabalhar no projeto PNUD/INCRA/SUDENE, que consistia em linhas gerais, em preparar pessoas para trabalhar em áreas de assentamento. Logo após a ditadura militar no Brasil, constatava ela ser a estrutura do Estado de extrema tutela. Nesta direção os funcionários do INCRA, por exemplo, se achavam donos dos assentamentos.

O trabalho consistia em fortalecer técnicos do INCRA, do Estado, de ONGs, os dotando de uma visão do assentamento como unidade de produção e cidadania dos assentados, e não dos órgãos “apoiadores”. Trabalho inovador à época; segundo Tania Zapata (2012), um processo de formação de capital humano.

Eram cursos de três a quatro meses, abrangendo elaboração de planejamento e gestão participativa para as áreas dos assentamentos. Derivado desse capital sociotécnico (formadores) acabou por se constituir um grupo significativo de pessoas com vínculo profissional e visão compartilhada sendo que, algumas das quais, estão até hoje no grupo ampliado do IADH.

Pouco antes de concluir aquele projeto (1991-92), Silvana Parente (então diretora do BNB) a procurou por conta de fazer uma entrevista sobre o alcance dos benefícios do Fundo do Nordeste (FNE) junto aos pequenos produtores. E ao final da entrevista, Silvana teria afirmado a intenção de fazerem um processo de cooperação em parceria, no sentido de que o fomento à pequena produção não poderia mais se dar somente via crédito.

Falava-se de “cultura da cooperação”; “agregação de valor à pequena produção familiar”; “importância da pequena produção para o país; forma de reduzir desigualdades”; não se falava de desenvolvimento local.

Nesse processo, acabou se construindo o projeto BNB/PNUD, inicialmente vendido ao Banco como uma ação de ‘fiscalização capacitadora’ de aplicação dos recursos do FNE (senão, não seria aceito dentro do “papel” de um banco). Daí, começou o trabalho com cooperativas e associações de pequenos produtores. A origem do trabalho do DL está aí.

Ao começar aquele trabalho, com cooperativas de pequenos produtores na região nordeste, evidenciou-se em primeiro lugar, uma limitação absoluta de se galgar escala, protagonismos endógenos, enfim, de se perceberem capazes de alcançar mudanças.

Viam como impossível trabalhar isso com as cooperativas isoladamente. Realizavam-se processos de capacitação – visão de futuro, posicionamento estratégico, associativismo etc., ao mesmo tempo em que constatavam que uma cooperativa, num território de tutela como os do nordeste, não ganharia força suficiente pra gerar mudanças consistentes.

Tania começou a levar suas inquietações para o PNUD, em Brasília. Organizaram então uma visita técnica a Colômbia, onde se trabalhava, se pensava o município. Pensavam antes da unidade produtiva, ‘quais são os eixos do desenvolvimento econômico?’ Ideia de organização social, de quais ativos pode-se potencializar; quais se pode ativar. A ida à Colômbia teria dado, então, um *insight*. Daquele momento em diante, um técnico, Carlos Osório, viria da Colômbia trabalhar com aquela equipe no Brasil, enfatizando-se, na sequência, uma ampla ‘reflexão-ação’: construir as estratégias pensando o território.

Contou-se, no projeto, com a vinda de consultores da Espanha – “a Terceira Itália na Europa desencadeara o Desenvolvimento Econômico Local, mas no Brasil não se falava ainda de DL” – tendo em vista a parte de desenvolvimento produtivo (“éramos bons de formar capital social e humano”, mas não tanto na parte produtiva), dentre os quais, Francisco Albuquerque (Paco); Meyer Stammer (que criara a metodologia PACA); Smith (Inglaterra, que trabalha com clusters); Maite Mendizabal, da Espanha.

Em junho de 2003 encerrava-se o projeto BNB/PNUD, no mesmo ano em que seria criado o IADH. Passados os primeiros anos de existência, e os primeiros projetos, em 2008, um diretor da área comercial do Wall Mart (Luís) e uma pessoa do Instituto Walmart (Jaqueline) procuraram o IADH falando sobre a Bomba. Perguntada por nós se, antes daquele momento, ouvira falar do território, Tania Zapata disse que sim, mas nada expressivo ou interessante, salvo por conta do Maestro Forró e Orquestra Popular da Bomba do Hemetério, e sabia-se que lá tinham várias agremiações carnavalescas. Mas, frisou ela, a Bomba não tinha presença na mídia.

No início, a Bomba era muito instigante. Um bairro, numa grande cidade, inserido numa metrópole, num país subdesenvolvido, com todas as mazelas atinentes: desigualdade; violência; informalidade”, com o desafio de se “construir uma estratégia de desenvolvimento local, que contemple uma estratégia de desenvolvimento produtivo de um bairro! (TANIA ZAPATA, 2012).

Sem articular com a cidade, ela pensava, impossível. E como articular? E assim

teria de dado o estímulo inicial de engajamento para a equipe do IADH: se sentindo desafiada, mas, ao mesmo tempo, assumindo-se uma postura humilde, de aprender com a comunidade, sob a perspectiva de que, ao aprender, “todo mundo sai ganhando”.

Perspectiva sob a qual também teria se colocado de imediato, por sugestão de Tania Zapata, com a concordância entre os parceiros, a necessidade de se realizar um alinhamento estratégico (‘querer chegar no mesmo lugar’). Processo que teria durado seis meses, envolvendo reuniões, videoconferências, enquanto ações aconteciam em paralelo, como o censo da Bomba.

Nossa oitava entrevistada, Dilma Félix, nascida e criada na Bomba, que saiu um tempo pra morar em Olinda, mas que voltou depois de um ano, narrou seu contato com o Programa de modo pitoresco, dizendo que “tudo começou com uma geladeira”. Isso porque o Programa *Bombando Cidadania* estava apoiando a iniciativa da CELPE de troca de geladeiras mais velhas por uma nova, para otimização do consumo de energia, e, passando pelas casas da Bomba para fazer as trocas, pularam justo a casa de Dilma.

A partir de então, procurou saber melhor do que se tratava e foi a uma reunião na escola Mardônio Coelho. Dali em diante, se engajou no processo, vestindo mesmo a camisa. Avalia que, depois da participação no Programa, passou a se ver de modo diferente, mais confiante em seu potencial.

Voltou a estudar, cursando recursos humanos, e aprendeu que o DL não é só olhar a localidade, a comunidade, mas se trata dos atores se desenvolverem também.

Já André Luiz Lira afirmou, na derradeira entrevista que realizamos no território que tem estado há quase vinte anos envolvido com um trabalho de desmistificar a imagem negativa da Bomba. A maioria local seria esmagadoramente composta por trabalhadores, gente de bem, e que tem “o artístico” na veia.

Ingressou no processo quando a Universidart foi convidada pelo Auçuba. A Universidart já tinha interesse em discutir a proposta do projeto piloto em DL com o IWM, partindo do princípio de que não queriam receber nada pronto.

Lira (2012) assinala que um dos motivos para a Bomba ter sido escolhida para a iniciativa foi, talvez, pela própria autonomia demonstrada pelo território, pelo poder de iniciativa. Num seminário antes mesmo do Instituto Walmart entrar em cena, promovido pela Universidart, o Auçuba, a escola Mardônio Coelho e outros, teria sido preparado, enquanto produto do seminário um plano político cultural, quem para Lira (2012) acabou sendo o embrião do Comitê de Apoio ao desenvolvimento local.

Em seguida, quando a Bomba foi efetivamente escolhida, eles se engajaram

plenamente, enquanto Universidart, inclusive integrando o Comitê de Apoio.

Findas as introduções, passemos, pois ao tratamento dos blocos temáticos, delimitando-nos a destacar apenas um conjunto dentre os depoimentos, selecionados em função da abordagem feita até aqui, ou seja, enfocando mais a apresentação das respostas atinentes aos principais conceitos presentes na tese. O núcleo de resultados obtidos sob essa perspectiva integra a próxima seção.

#### **4.3.2 Principais resultados obtidos, com base na aplicação do roteiro semiestruturado**

A iniciar o tratamento das questões do bloco temático, abordamos a temática do **protagonismo local, e sua relação com os protagonismos institucionais.**

Ferreira (2012) sublinhou que nada surgiria ali espontaneamente, ou seja com base apenas no protagonismo local. Não teriam essa coisa de empreender, até por serem áreas muito carentes, com déficits de instrução, e com necessidade extrema de um imediatismo de resultados, ao passo que processos como o DL demandam tempo.

A própria questão das agremiações, constituídas sempre com um Fundo religioso; “cada agremiação tem um santo; foram criadas para reverenciar um santo (cores; símbolos); chegando a ter até agremiações que mudaram de santo” e que se encontram em processo de aproximação, embora seja percebido diferente por muitos, para Ferreira (2012), ainda permaneceria uma cultura de “meu maracatu”, “minha agremiação”.

No tocante à plataforma de parceiros, diferentemente, a percebe funcionando de forma muito boa, em especial pelo entusiasmo de Karina Zapata, assinalando ainda não existir vaidade entre os parceiros institucionais.

Já outra visão prevalece na opinião de Gonzales (2012), talvez mais próxima das pessoas do território, que entende que muitos delas se descobriram, indo até procurar cursos fora da Bomba, o que antes não seria prática comum. Agentes do território, participantes do Programa, acabaram contratados para participar de outros projetos inclusive tocados pelo IADH, como no litoral sul do estado.

Isso, ressaltou Gonzales (2012), sem largar as atividades da Bomba. Teriam pessoas, assim, que mantêm o vínculo de tempo e pensamento com o dia a dia do local. Tal como teria também muita gente jovem chegando com energia e mobilização como, na visão dela, principalmente, o pessoal do meio ambiente.

Segundo Oliveira P. (2012), as instituições parceiras “chegam e mostram o norte a seguir. Para que as pessoas (do local) se transformem em protagonistas”. Citou, como exemplo, que tendo sido 2012 definido como o ano das ações, todos os eixos do Programa foram convocados a agir, isto é, a serem protagonistas.

Seguindo na mesma linha, Versátil (2012) destacou que as instituições (IWM, IADH) foram indicativos para se trazer parceiros e, todos, quando chegaram no território viram potencial, gente de bem, querendo trabalhar, querendo crescer.

Quanto ao protagonismo local, ele entende que a continuidade depende das pessoas que foram capacitadas para isso. Caso seja posto em prática seu aprendizado, a Bomba não ficará refém de qualquer governante, e protagonismos institucionais seriam controlados, no sentido de que, podem vir, mas para serem parceiros da Bomba do Hemetério, e não seus donos.

Tuca Versátil fez menção na entrevista a episódio recorrentemente citado de que moradores presentes a um evento teriam reagido contrariamente a instalação na Bomba de um mercado “Todo Dia” = seria uma loja típica do ‘comércio do bairro’, entretanto, pertencente à rede Wall Mart – devido à possibilidade disso prejudicar o pequeno comércio local. Fazendo a ressalva de que, se houve esta reação, ele não estava presente, e depois, refletindo, discordaria da mesma, atribuindo isso ao que significaria o grupo, à época, estar ainda “verde”. Uma vez que ele passou a compreender que, pelo contrário, o fato fortaleceria o mercado local, ao gerar empregos, e fixando mais o morador, que ainda se deslocaria com muita frequência para comprar fora da Bomba.

Tivemos a oportunidade, todavia de checar justo à entrevistada na sequência, Adriana Franco, que afirmou assertivamente que a suposta reação local à instalação de um mercado “Todo Dia” consiste, na verdade, em alguma espécie de lenda que se criou.

Argumentando, em primeiro lugar, que não seria implantado um programa de 5 milhões de reais visando abrir portas para um mercado que custaria 1 milhão, o que caracterizaria uma ação irracional, financeiramente falando. Na perspectiva da empresa Wall Mart, esta via com bons olhos instalar uma loja ali, com em outros bairros, no sentido de servir à comunidade. Um motivo forte para não abrir a loja seria essencialmente a falta de terreno disponível na Bomba<sup>64</sup>, isso além de nem ter sido feito estudos de viabilidade técnica e financeira, o que precederia qualquer ação nesta direção.

---

<sup>64</sup> A loja seria uma “Loja da Comunidade” que, além do salão de venda, tem uma galeria de serviços comunitários, e para a qual se exigiria 1.200 m<sup>2</sup>, ao invés de 600 m<sup>2</sup>, correspondente às lojas “Todo Dia”, mostrando-se, assim, inviável a priori.

O que teria ocorrido, de fato, foi que, completado um ano de sua implantação, em 2009, realizou-se o I Seminário do Programa<sup>65</sup>, envolvendo principalmente a troca e o diálogo com outras experiências de DL. Na oportunidade, ao se fazer a certificação da primeira turma de agentes de DL (que se constituiria, pois no Comitê de Apoio ao *Bombando Cidadania*), o diretor-presidente do IWM Brasil, Hector Nunes, teria mencionado a possibilidade da instalação de uma loja na Bomba, entendendo que assim seria a melhor forma da empresa contribuir com o território, expressando em tese mais um sentimento de quem almeja a melhoria do território do que um posicionamento efetivo, um compromisso público, conforme Franco (2012).

Tendo em vista distinguir a ação essencial da empresa das ações do Instituto, Franco (2012) acentuou que a estratégia da plataforma de desenvolvimento local do IWM é a de colocar as lojas existentes a serviço do território. As lojas seriam, assim, trabalhadas pelo Instituto com base na cultura de solidariedade. Segundo ela, isso é ainda mais significativo levando-se em conta que meio milhão de pessoas passaria, diariamente nas (à época, quinhentas e trinta e quatro) lojas do Wall Mart, no Brasil. De forma geral, ela situou que uma loja identifica uma instituição social parceira, e o Instituto entra apoiando, intermedia.

Haveria, entretanto algum grau de desconhecimento interno à empresa, com Franco (2012) apontando que, por uma compreensão equivocada de quem não conhecia a natureza do trabalho desenvolvido, pessoas do quadro da Wall Mart (doravante, WM) por vezes diziam, corriqueiramente, que estavam adotando um bairro, com ela, Adriana Franco indo em direção contrária, tentando fortalecer o ponto de vista de que “quanto mais gente entrar, melhor”, desde que com o pensamento de “estar criando algo que se quer para a vida”.

Ela enfatiza a expectativa que se cria quando uma grande empresa (como a IWM) chega em uma cidade: a de que vão ser resolvidos problemas estruturais (como a ponte, o problema da água etc.). Quando, na verdade, afirmou Franco (2012) se trata muitas vezes da empresa até ajudar a pressionar o poder público para que se atendam necessidades locais básicas.

Sobre esse aspecto Franco (2012) consideraria uma certa contradição que para o poder público seja comum apontar que as prioridades nas políticas públicas devam ser eleitas, e quando se trata de ações públicas a serem feitas na Bomba, o próprio poder

---

<sup>65</sup> No II Seminário, realizado no final de 2012, nós tivemos a oportunidade de participar.

público questione se deve ser, de fato ou não, uma de suas prioridades, uma vez que já estaria em curso um programa de investimento social privado, além de, por vezes, mesmo contando com articulações mais amplas, acabar sendo suplantado por questões políticas mais locais, de tipo “é do partido tal, então pode isso ou aquilo”. Ela citou, inclusive, que nas eleições realizadas naquele ano (2012), teve assessores de candidatos procurando o IWM com o intuito de “ir na Bomba”, o que não faz sentido, segundo Franco (2012): “quer ir na Bomba, ora, vá”.

Sobre os protagonismos local e institucionais, em particular, ela compreende como fundamental que haja coordenação, mesmo porque articular e mobilizar parceiros – premissa do Programa, inclusive através do que seu trabalho era avaliado – tornava imprescindível a ação coordenada.

Karina Zapata (2012) tocou, em nosso ver, no x da questão, ao assinalar que isso é tão complexo que, na Bomba, se fez presente no exemplo da crise da Universidart; “quando chegam os apoios, ela se recolhe” (KARINA ZAPATA, 2012).

Segundo ela, “entre os parceiros, há muita liga, ninguém quer ser melhor que o outro, o sonho é coletivo”. “Entre os parceiros e a comunidade também há muita integração. A comunidade sabe o papel de cada organização”.

Entre os atores locais, a crise da Universidart também teria rebatimentos, já que Karina Zapata entende que com o “desmame” (final do programa), a Universidart não estará etiquetada para tocar o processo de desenvolvimento local, e há outros núcleos recém formados que “vão se chegar”.

Isso colocaria em questão, no protagonismo local, a possibilidade de, na prática, se estabelecer aquilo que o coletivo que está a fim de fazer, quem do coletivo tem afinidade com determinado tema, compromisso, quem tem propósito, quem tem capacidade de organização, de liderar. Como exemplo citou o auto de Natal, onde a Universidart não deu conta de liderar o processo, ao passo em que teria se formado rapidamente um coletivo, que tocou adiante para que fosse realizado um grande evento natalino, contando como o Balé Bacnaré, além de Boi, Pastoril, o Coral da Igreja.

Ele chamou a atenção também para que o Programa *Bombando Cidadania* se tornara uma instituição. Ora era ele, o Programa, junto com seus parceiros, que passou a convidar ou promover as ações, tendo sido isso o resultado de um processo, uma construção. O Programa é do território; que se apropriou do mote (“bombando inteligência”) e por aí vai (KARINA ZAPATA, 2012).

Karina Zapata percebe assim que “a criatura virou maior que o criador”. Na

relação com o protagonismo local defende que “tem que saber até onde intervir e até onde tem que deixar andar anarquicamente. Não se pode tutelar. Às vezes, tem que ‘deixar cair mesmo’”.

Ressaltando que, desde o ano I, se pensa na sustentabilidade, no momento da saída, realça que atualmente os agentes do território estão fazendo projetos, mobilizando o comércio local e articulando parcerias. Como forma de evidenciar a mudança na relação, o apoio financeiro à coordenação exercida pela Universidadart passou a estar condicionada a eles conseguirem aportar também recursos de outra(s) fonte(s).

Tania Zapata (2012) também percebe na questão proposta um grande desafio. Segundo ela, é preciso perceber que os parceiros são agentes externos. Há a REDEL, a ser tocada pelas lideranças comunitárias, e com quem a rede se articula, mas preservado o papel diferenciado de apoiadores, de prestar assessoria técnica, contribuir para a construção do conhecimento, mas afirmando-se que os protagonistas são os atores locais.

Tania Zapata (2012) assegurou terem os parceiros institucionais aportado na Bomba todas as lições aprendidas anteriores, as quais apontariam para que: “todo investimento em endogeneização é pouco”.

De todo modo, entende Tania Zapata (2012), que se o IADH, como os demais parceiros, se virem numa situação de não poder sair da Bomba é porque algo terá sido feito errado. “Não teremos sido bons educadores, caso isso aconteça”, compreendendo ela que, após cinco ou seis anos de ação, o “sair” chega mesmo a ser pedagógico.

Ela destacou ainda que lideranças afirmam que levarão adiante o processo sem os parceiros. Na Bomba, há uma energia nova; tudo interdependente; lideranças podem sair, que outras entrarão. Enfim, “nós morremos, nossos filhos ficam” e que, caso isso não venha a acontecer na Bomba, recai-se na velha e conhecida tutela.

Tania Zapata (2012) argumentou que a REDEL deve ampliar os nós da rede (“e aí, o IADH entra de outra forma”); expandir os pontos de apoio. Vai fazer um evento? Tem que expandir, mas sem uma assessoria que diga como faz. Qual o projeto, qual a iniciativa? As respostas deverão ser dadas por eles.

Sobre a necessidade de captação de recursos, via elaboração de projetos, ações se iniciam como um edital do BID, cuja proposta apresentada pela Universidadart, com apoio do IADH, foi selecionada, exatamente para o fortalecimento institucional da Universidadart, na perspectiva de sua inserção como receptivo do circuito turístico de base comunitária.

Tania Zapata salientaria, ainda, que a ‘saída’ dos parceiros é também um provocador para o aumento da capacidade endógena. Um sentimento provocador no sentido da Bomba dar mostras de que não é mais a mesma, o que a faz acreditar que não se deixará de ter movimentos endógenos no território.

Em suma, acredita que descontinuidades existirão, mas endogenamente algo vai continuar a dar dinamismo ao processo de DL.

“Nós somos os protagonistas”, enalteceu Dilma Félix (2012), fazendo coro com os atores locais que atestaram ter sido alertado desde o início: “não deixem que nenhum ator externo os ofusque”; os protagonistas só tem que sair de dentro para fora (endógeno); “o que é da Bomba é bom”.

Lira (2012), por sua vez, destacou a própria trajetória da Universidart para situar que se a mesma não estiver no processo, certamente diminui o protagonismo local. Comentou também que, antes, os grupos e agremiações locais brincavam, sem nunca terem visto a necessidade de melhor se organizarem, atentarem para a necessidade de captar recursos para se tornarem sustentáveis. E isso leva a situações, como destacou Lira (2012), onde se nota no território que “aí, tem gente também que não quer...”.

Por outro lado, sublinha a necessidade de se reconhecer o resultado de esforços anteriores, que não se traduzem em resultados de “agora”, mas enquanto processos como o que a Universidart se encontra inserida há mais de dez anos, e de onde acabou por vingar o Projeto Polo Cultural da Bomba, contemplando mais de quarenta agremiações da Bomba.

Antes, frisou, as pessoas não diziam que eram da Bomba, no que inclui ele próprio. Quando ingressou no teatro, em 1987/88, sua intenção seria a de tentar chamar atenção para a arte produzida na periferia. Naquela mesma época, criou-se a Universidart, por um grupo de pessoas interessadas em reunir artistas para movimentar, estimular, fomentar, criar projetos, que pudesse divulgar o que já era feito por agremiações centenárias. Sua relação com o chamado protagonismo local seria, portanto muito forte se relacionando, assim, fortemente também com o aspecto abordado a seguir, dotado de absoluta relevância, sob nossa perspectiva de enfoque,

A indagação sobre **como se aumenta a capacidade endógena no território?** suscitou, antes que respostas, concordâncias como a de Ferreira (2012), que exemplificou com o Projeto da Civilização do Açúcar, para cuja implementação precisavam ser criados núcleos gestores em cada cidade, voltados a identificar a riqueza local e implementar os roteiros. Os Núcleos teriam sido então criados, porém quando se

dava a saída do Sebrae, passados um ou dois anos, a ação sofria descontinuidades graves e finalizava.

Em sua opinião, há agentes locais dotados de grande entusiasmo, em localidades como Vicência, Nazaré da Mata, Recife, Olinda, sendo que Ferreira (2012) argumentou não ter como o Sebrae remunerá-los e que faltaria, talvez, o poder público assumir esse papel, para que se tocasse o movimento endógeno de desenvolvimento local.

No caso da Bomba, a ação fortalecida pelo Sebrae em caminho que poderia levar ao aumento da capacidade endógena teria sido na ênfase dirigida à gestão. Ferreira (2012) sustenta que as setenta e oito agremiações do território já existiam antes. O que existe hoje é uma governança. E que se não for assumida localmente – citando ele, para isso, a Universidart – no sentido da organização local tocar esse processo, manter essa governança, essa articulação; pode acabar voltando à desorganização anterior.

Em síntese, percebe ele que mais do que o DNA do território, está colocado o “DNA” das agremiações, como Canindé, Elefante, Gigantes do Samba, “DNA” o qual estaria, por seu turno, no DNA das famílias, que já estão no processo há muito tempo.

Sobre esse aspecto da tradição, e uma certa relutância em mudar o que já vem há anos, sobressaiu também nas considerações feitas por Gonzales (2012), embora sobre outro aspecto, qual seja, o exemplo do Balé Bacnaré, que contabiliza inúmeras apresentações internacionais mas se vê às voltas, ainda, com problemas até de documentação, com uma aposta subjacente de que novas gerações possam trazer uma bagagem de informação maior (associação familiar).

Ou seja, tem que se instruir os mais novos; mas internamente há uma briga de lideranças, dentro das próprias agremiações, fazendo refluir por vezes a renovação, Constatase uma falta de confiança em “passar a bola” (GONZALEZ, 2012).

Mas, diferentemente de Alexandre Ferreira, ela vê os grupos atuando de forma mais integrada, se percebendo fortes e unidos, o que contribuiria com a capacidade endógena.

Outro ponto residiria no papel a ser exercido pela Universidart no circuito turístico, que ela percebe como fundamental, na medida em que foram eles que o montaram, trabalhando enquanto um coletivo de cultura. Ao passo em que o circuito foi uma meta atingida, e com o dinheiro passando a entrar, em função da união dos atrativos, a capacidade endógena passa a ser posta à prova e a Universidart teria um papel a cumprir.

Falando de um ponto de vista bastante específico da posição em que atua,

Oliveira, P. (2012) destacaria que ampliar o leque, o alcance da comunicação seriam atributos para o aumento da capacidade endógena. Ela compreende que as ações precisam de divulgação. “As pessoas são muito inertes, ficam esperando que o outro faça”.

Destacou que o Programa estaria funcionando como um espelho para as comunidades vizinhas – Água Fria, Alto Pascoal, Santa Teresinha, com base na mídia realizada “boca a boca”. A rádio comunitária funcionava até o momento de conclusão desta Tese, através de sete caixinhas; não podendo ser através de *dial*, porque aí ela se tornaria passível de proibição de funcionamento. Em seu formato simples, ela em muito atenderia ao Programa, com o adendo de que nem estava prevista originalmente; na verdade, a ação de comunicação era para ser um jornal (OLIVEIRA, P., 2012)<sup>66</sup>

Os grupos locais hoje participariam em rede, segundo Oliveira P. (2012), após a chegada do IWM, do IADH, e demais parceiros. Eles passaram a se ver como capazes e, quando as organizações saírem, os atores locais terão outras fontes de recursos, em sua percepção. Citou como exemplo o Cine Bomba, iniciativa tocada pelo Auçuba, e que tendo encerrado o apoio do IWM em novembro de 2012, passou a concorrer a editais de fomento, não dependendo de um só parceiro (OLIVEIRA, P., 2012).

Oliveira, P. (2012) afirma que, para aumentar a capacidade endógena, se as lideranças comunitárias se organizarem de forma objetiva, elas podem conseguir melhorias para o bairro, mesmo sem um Programa da magnitude do *Bombando Cidadania*.

Versátil alerta que, para uma população de mais de 13 mil habitantes, em território de periferia, sempre existirão muitos problemas. E o morador não tem a responsabilidade de resolver todos os problemas, havendo responsabilidades do Poder Público, do Conselho Tutelar, da Polícia, da Prefeitura, e de outros parceiros também, como a própria Agenda 21 Local, dentre outros.

Em uma questão importante para o que consideramos a capacidade endógena territorial, Tuca Versátil compreende que mais de 70% dos moradores sabem onde buscar o caminho para resolver seus problemas. E conclui sobre essa parte, acenando que o que houve na Bomba foi uma aceleração. O crescimento que tem se verificado acabaria, segundo ele, acontecendo, só que de forma mais lenta.

---

<sup>66</sup> Sobre este ponto, há que se fazer menção a Seu Jáder, pessoa querida no território, que divulga informações fazendo de sua bicicleta um meio de divulgação em movimento e que, cumprindo tal função, é chamada peculiarmente de *anuncicleta*.

Defendendo ter sido essa a perspectiva desde a origem, Franco (2012) sinalizou como um dos principais diferenciais da Bomba ter se levado a sério que o processo ia ser feito com a comunidade.

Num primeiro momento, a formação de um Comitê de Apoio do Programa. Em seguida, os parceiros técnicos passavam a prestar contas para este Comitê, que era quem conhecia a dinâmica local, os melhores dias para realizar evento, dentre outros fatores. Mais tarde, membros do Comitê começaram a executar ações, concertadas com os parceiros técnicos, institucionais do projeto. Ao Comitê, passou a caber um papel cada vez mais de gestor, “com as pessoas se empoderando ‘no fazer’ o projeto social”. Se capacitando ao se perceberem como protagonistas.

Quanto à capacidade endógena, Franco citou que a avaliação realizada pelo instituto GPS (2012) captara como tendo aumentado a capacidade de avaliar problemas, de elaborar propostas de solução. E aí, volta-se à questão da metodologia, segundo Adriana Franco, enfatizando a importância estratégica das primeiras ações feitas na Bomba terem sido voltadas ao aumento do capital social, sobressaindo uma possível relação por ela estabelecida entre o aumento da capacidade endógena e do capital social.

Acentuando talvez a ênfase presente em também investir em capital humano, destacou ela que teve um ‘aprender fazendo.’ Em todos os projetos tiveram papéis de facilitador, monitor, bolsista, articulador comunitário, nos quais o ciclo de capacitação tinha a ver com o fazer. Incluía o plano de trabalho (negócios) e a implementação desse plano.

Haveria ainda, por fim, que ressaltar o papel cumprido pela Plataforma de Parceiros, que teria garantido que fosse um programa, e não um somatório de projetos, mesmo com o IADH tendo assumido os eixos Organização Social e Cultura, entrando depois também no Meio Ambiente; a Aliança empreendedora ficando responsável pela parte de empreendedorismo; o Auçuba assumindo a comunicação, iniciada pela produção de um material para ser usado em sala de aula na Bomba; além de outras ações concomitantes, como na área da saúde, onde a parceria se fez com o UNICEF, com o Programa Saúde da Família.

Karina Zapata (2012) iniciou sua reflexão sinalizando que haveria mesmo pré-requisitos para a abordagem, destacando, em primeiro lugar, antes que qualquer outro item, a necessidade que se tenha uma política pública minimamente instalada no território, citando que na Bomba expandida tem creche, escolas, postos de saúde, delegacias.

O que acontecia, no sentido de gerar estigma ao território, relativo à condição daquela ser ‘uma região a ser evitada’ estaria atrelado, segundo ela, à própria “geografia propicia ao crime”, na medida de ter partes mais altas, córregos, ruelazinhas, ao que provocou seu comentário na entrevista como sendo “parecido com o Rio de Janeiro”, no mesmo momento em que visualmente projetávamos as ruas estreitas e becos da Cidade de Deus.

Karina Zapata alertaria, ainda que o próprio nome, assusta. E, por isso, passou-se a ter bastante cuidado de não se fazer menção à bomba como explosão, mas sim como um ‘jorrar’ de cultura, de economia criativa, de um modo que ela, destaca, “nunca viu território tão pequeno e tão adensado culturalmente”. Em percentuais que variam, mas sempre elevados, a Bomba responderia por cerca de metade da produção cultural referente ao carnaval de Pernambuco.

A tão propalada multiculturalidade é exemplar na Bomba. (...). Na Bomba, tem poetas, pintores, artistas plásticos, escultores, bailarinos, cantores, bandas, pessoal que mexe com vídeo, fotografia, técnicos de som, de palco, maquiadores... Maracatu: tem que ter designer, costureira, responsável pelo acabamento. Mestre e batuqueiros, sendo eles mesmos produtores dos instrumentos (KARINA ZAPATA, 2012).

Indagada sobre como se teriam se formado para o desempenho de tais funções – intensa e extensivamente relacionadas às ações ligadas ao desenvolvimento produtivo (questão seguinte), essencial do ponto de vista do aumento da capacidade endógena territorial – Karina Zapata (2012), ressaltou: “foram convivendo com esse mundo e se aperfeiçoando. Iam sendo chamados. Como tem grupo cultural em toda parte, é um tal de ‘monta aqui meu palco, monta aqui meu som’” que imprimiria dinâmica ao processo.

De agosto de 2008 até o momento de sua entrevista (novembro de 2012), ela percebera a Bomba como tendo mudado muito. “É uma pulsação cultural permanente. Antes era desorganizado, aleatório, sem foco, sem propósito, de forma individualizada, sem ação em rede”.

Karina Zapata (2012) assegurou que o IADH, naquele momento, poderia sair do território, ainda que não seja de uma forma ideal. Defende que, por poder ter gerado um certo comodismo contar com uma plataforma de parceiros tocando o processo, fazia-se necessário, pois o desmame técnico.

Atentando para que chegarão ao território cadeias de grandes lojas, uma vez que “não há reserva de mercado, nem a Bomba do Hemetério é uma ilha, nem há placa na

entrada dizendo que não pode entrar empresa X ou Y no território”, ela afirmou que vai se estabelecer o melhor, não podendo aqui se ter um olhar reducionista. O trabalho feito no processo de DL teria sido o de “conscientizar que virão grandes empresas e que eles não irão fechar. Eles irão dialogar. O DL não é localismo, é consciência de expansão”.

No tocante mais especificamente à capacidade endógena, seu ponto de vista é o de que processos de DL tem que ter no território uma identidade definida, positiva e clara; seja essa rural, agrícola, de comunicação ou cultural forte, nos esportes, têxtil, confecção. Em termos da identidade, criam-se as ligas, os pactos. Na Bomba é a cultura de raiz, de tradição, seja o formato que a agremiação cultural tiver (KARINA ZAPATA, 2012).

O apoio institucional se torna essencial porque as realidades são muito adversas. Sendo assim, com toda capacidade endógena que se tenha, há que se compor com a política pública e com o apoio privado, dentro dos propósitos pactuados.

Sem qualquer combinação entre elas, Tania Zapata (2012) acabaria por intensificar a noção e avolumar a relação de pré-requisitos para o aumento da capacidade endógena no território, o que pressuporia:

- i) Que as pessoas queiram. Tania Zapata tem uma primeira hipótese: territórios que foram muito tutelados, política ou religiosamente, que seja, tem muito mais dificuldade de se tornar autônomo e gerar movimentos endógenos, configurando o contexto introduzido anteriormente de sub desenvolvimento endógeno;
  - ii) Que seja possível que lideranças locais assumam uma intencionalidade de querer a mudança;
  - iii) Que tem que ter um ou dois ativos para se construir uma estratégia de desenvolvimento produtivo que venha do local. Se não vierem do local, não é endógeno.
- i) Que tenha uma identidade, mesmo que essa não seja percebida pelo coletivo. Na Bomba se reconheceram (depois do processo) na identidade enquanto ‘nós somos um território de cultura’.

Vale ressaltar que, de acordo com sua concepção, territórios com subdesenvolvimento endógeno precisam de políticas públicas adequadas (saneamento, água potável dentro de casa, serviços básicos de cidadania – educação, saúde); e não de processos em apoio ao DL (TANIA ZAPATA, 2012).

Um aspecto que aparentemente Tania Zapata concebe diferentemente de Karina Zapata aponta para que, segundo a primeira, a questão da identidade pode também ser

construída, em processos e projetos que construam uma visão de futuro pactuada, um senso de propósito pactuado. Se muito bem conduzida, uma identidade de projeto compra o coração das pessoas (TANIA ZAPATA, 2012).

Finalizando a abordagem sobre a questão da capacidade endógena Lira (2012) fez o interessante comentário de que “a gente é meio ‘panela de pressão’, o que talvez guarde relação até como um reflexo da ditadura militar, o se sentir ‘sob pressão’, o encarar a ‘repressão à liberdade’. Ele citou episódio ocorrido na escola Mardônio Coelho, que possuía uma diretora arbitrária, que concedia e vetava o espaço, alternadamente, sem critérios. Aí, os estudantes teriam lutado e conseguido trocar a diretora. Eis que quando a nova diretora assumiu, o mesmo grupo que tirara a anterior diretora... esmoreceu... parou a ação organizada (LIRA, 2012). De todo modo, isso não a prejudicou, tendo a escola melhorado muito, com os pais passando a formar fila para matricularem lá seus filhos, o que antes não acontecia, segundo André Luiz.

Enfim, ressalta ele, quem sabe, vivendo então sob tanta pressão, pode ser que, talvez, quando os parceiros saírem, venha a aumentar a capacidade endógena. Corroborando a viabilidade de tal perspectiva, Lira (2012) argumentou “por enquanto, as coisas estão mais fáceis, vamos ver no pós-saída. A resposta só virá daqui a dois, três anos”.

No tocante ao conceito do **desenvolvimento produtivo, referente à obtenção de melhores resultados econômicos e condições materiais**, a partir da mobilização produtiva no território, um fator incontestado é que se trata de um processo na Bomba, com um horizonte de tempo extrapolando o curto prazo, o que vai de encontro, por sua vez, à necessidade precípua das pessoas de aumentar os influxos de renda, para enfrentar problemas econômicos em seu dia a dia.

Ferreira (2012) foi bastante objetivo ao frisar que, para o Sebrae, a cultura é compreendida “como um negócio; um produto”. Fazendo a ressalva de que as pessoas confundem e acham que o Sebrae financia projetos, quando na verdade, a ênfase corresponde a capacitações e orientações, as quais, no caso da Bomba, remetem à indústria criativa, ao turismo da experiência, à culturalização da economia.

Os artistas da Bomba, local ricamente produtor de movimento e manifestações culturais, teriam a Prefeitura como principal contratador, sendo que essa é a que pior remunera o trabalho dos artistas muito mal remunerados, segundo Ferreira (2012), que entende ser assim, pois a cultura sempre teria sido tratada como coisa gratuita.

Indagado sobre o que atrairia turistas ao território, ele percebe o interesse do

público “de fora” por manifestações culturais, música, gastronomia, artesanato. Não por outra motivação teria sido o processo na Bomba totalmente focado em turismo urbano e indústria criativa.

O detalhe, segundo Ferreira (2012), é que isso não se dá rapidamente; “leva muito tempo”. Citando o exemplo do Festival Delícias da Comunidade, ele afirmou que da 1ª para a 2ª edição, houve a exclusão de alguns restaurantes, “ou porque não deram continuidade ou não compareceram às capacitações”, só entrando um novo estabelecimento, ao passo que a meta era a de aumentar o número total de uma para a outra edição.

Outro exemplo por ele apontado seria o evento “Bombando na Rua”, que teria já adquirido excelente qualidade em termos de palco, som, organização da feirinha, mas careceria ainda de melhor divulgação e outros fatores, como constatou quando indagou a um jovem de agremiação que estava com modelo antigo de camisa por que não usava o modelo novo, e teria obtido a resposta de que ainda estavam sendo feitas as camisas. O problema estaria em Ferreira destacar que fora realizado todo um esforço no sentido de aprimoramento técnico e visual, o qual ainda teria que abranger também souvenirs, adereços, evidenciando dificuldades a serem enfrentadas.

Outro desafio percebido consiste em diversos grupos da Bomba ainda não estarem sob o formato de produto cultural, embora a escola de samba Gigantes do Samba tenha eventos nos finais de semana e grupos como o balé Bacnaré e caboclinho Sete Flechas se apresentarem fora do país e receberem muitas visitas de turistas de excursões e estrangeiros em geral.

Enfim, para o desenvolvimento produtivo, Ferreira (2012) defende, ainda que há que se investir além da cultura, também em ações de tipo empreendedorismo coletivo, na área cultural ou não, citando como exemplo o Programa de Incubação Social (PINC), implementado na região da Bomba expandida, no bojo de atuação do programa *Bombando Cidadania*.

Gonzales (2012) assinala que o carro chefe na Bomba sempre foi a cultura, e com o programa teria se percebido que a cultura pode se transformar em turismo, servindo assim enquanto fonte de renda). Só que ela argumenta também que “se transformar em turismo” não é fácil, acontecendo por vezes de pessoas estarem se capacitando e não estão tendo o retorno econômico que imaginaram obter de imediato. Mas ela percebe, por outro lado, que as pessoas estariam preocupadas com a necessidade de melhoria do território, como um todo, não pensando em “só ganhar o

seu”. As que agem dessa forma, que ela entende que são raras, seriam pessoas que, até por isso, já teriam saído do processo.

Resgatando que a geração de renda, o alcance do resultado ‘palpável’, fora enfatizado desde o início do programa, Oliveira, P. (2012) cita que iniciativas importantes são realizadas nesta direção, carecendo ainda, contudo, de ações mais integradas no intuito de fortalecê-las. Esse seria o caso, em sua opinião, da Bombarte, exposição de artesanato organizada a cada dois meses, onde ela acredita que poderia ter mais investimento no setor de alimentação e bebidas (mais expressivos quando da realização do festival Delicias da Comunidade).

As maiores possibilidades de crescimento estariam mesmo na economia criativa, onde, segundo nossa interlocutora, haveria perspectiva, à época, da Bomba vir a ser indicada como o 1º Polo de economia criativa do estado de Pernambuco; e no fortalecimento do turismo, com pacotes turísticos sendo divulgados por empresas privadas, visando atrair turistas, estudantes, jornalistas.

Em suma, além de apontar a necessidade de melhorar a aparência e estrutura de algumas sedes dos grupos para receber tais visitas, Oliveira, P. (2012) compreende que haveria que se incrementar as condições para que moradores possam ser hospedeiros ou amigos turistas, correspondendo esta última à ação de levar o turista aos pontos e atrações locais. Isso já se encontraria em curso, precisando ser aprimorado e expandido.

Uma vez mais, a expectativa passa a girar em torno do grau que se verificará de protagonismo local para fazer face ao desafio de tocar a empreitada do circuito turístico como eixo do desenvolvimento produtivo territorial na Bomba, em especial com o propalado tempo que se faria necessário para que se consolide um destino turístico.

Na visão da gerente do programa, Adriana Franco, 2012 teria registrado ótimos resultados econômicos associados ao programa, precisamente sendo o ano em que os “produtos – turísticos, culturais, artesanato – estavam prontos”; em que fora elaborado material capaz de “vender” o Polo de Cultura da Bomba; além da Rodada Criativa; e da realização de duas edições do Festival Delicias da Comunidade (FRANCO, 2012).

“O arranjo produtivo da Bomba é endógeno. O que vocês tem aqui é cultura, façam isso gerar dinheiro” representariam exemplos das orientações passadas pelo IWM aos agentes do território. Sob tal perspectiva, ela destaca a fixação de quatro ações: o calendário de eventos; os produtos culturais; o produto turístico, em particular; e a criação de produtos com a cara da Bomba, principalmente artesanato e souvenirs),

dentre outras ações circunstanciadas no que Franco diria ser “tudo muito novo nesse campo da economia criativa”.

Essa menção a ‘tudo muito novo’ foi expresso também, embora de outra forma, na entrevista feita com Karina Zapata. Para ela, acabou o conceito de mão de obra; se tratando agora de “mentes de obra”. É a vez do simbólico, é a vez do imaterial, dos talentos locais, das experiências significativas, é a vez da reinvenção, da criatividade, da inovação, do intangível (KARINA ZAPATA, 2012).

Para ela, a cultura é capaz de aglutinar pessoas em torno de causas, mais do que qualquer outra área, porque trabalha o belo, com o efeito lúdico, criatividade, ideias, sonhos. Exemplo do carnaval do Recife, a festa mais linda do planeta, que quase não teria violência, com todo mundo brincando pela alegria de estar junto.

Mais especificamente, na Bomba teria sempre se trabalhado a ideia de que trabalho comunitário não é uma coisa de ‘pobre para pobre’, mas sim com o melhor, com relação ao oferecido no mercado. “Sempre se buscou o melhor palco, o melhor designer, o melhor produto. Essa sempre foi a premissa do trabalho” (KARINA ZAPATA, 2012).

Nesse sentido, os grupos tiveram consultoria para precificar seus produtos, na qual teria sido a eles enfatizado que, para se ter um bom produto, isto não quer dizer que tem que ter luxo, plumas e paetês, mas sim qualidade. Trata-se dos grupos culturais valorizarem sua capacidade de emocionar, de encantar. E mesmo assim, afirma Karina Zapata, ainda “se está em teste, é tudo muito novo”, em consonância, como destacamos, ao salientado na entrevista anterior.

Reforçando a noção de que se leva, em média, de cinco a dez anos para um destino turístico se consolidar, mundialmente falando. Tania Zapata sublinha, por outro lado, que o turismo dinamiza muito os outros setores, tanto do comércio, serviços, restaurantes, cerca de cinquenta e dois setores. Em consequência, o fluxo turístico teria, portanto capacidade singular para dinamizar o território. Hoje, há cinco roteiros estruturados.

Mas uma característica que seria marcante no desenvolvimento produtivo daquele e de outros territórios é ser extremamente difuso, “não é redondinho”, “vai ter Mcdonalds se instalando na Bomba”. Mas tendo o território um ativo que é alavancador, no caso, o circuito turístico podendo levar a uma transformação forte, e com base no desenvolvimento produtivo, apta a encarar uma deficiência apontada em vários projetos, como os que Tania Zapata (2012) assinalou ter participado, em parceira com o Pnud.

Ela ressalta que, na Bomba, “os atrativos sabem fazer o que o turista que ver”. Não desfrutam, todavia de boas noções de design, organização, visão de mercado, indicando que sua principal necessidade então seria a de capacitação, organização, gestão, plano de negócios. E frisa, Tania Zapata, que o ponto forte na economia local deriva do carnaval e da cultura de raiz, não do artesanato.

O maior desafio seria o de que os atrativos precisam melhorar fisicamente seus espaços. Far-se-ia, pois necessária a requalificação dos espaços, daí a parceria firmada no programa com o Habitát, e a Faculdade de Arquitetura da UFPe, através da disciplina Arquitetura Comunitária, que teria ajudado a fazer projetos participativos com os moradores.

A questão da participação – crucial para os objetivos da Tese e destacado a seguir os principais pontos da pesquisa voltados ao tema – apareceu também nesta pergunta na entrevista feita com Félix (2012), onde ela alerta existirem “pessoas que não querem sair da zona de conforto, e por isso não estão vendo ainda resultados econômicos tangíveis”, de modo inverso ao que estaria acontecendo com alguns grupos que teriam conseguido ampliar sua renda, com a participação no Programa, assim como os artesão da Bomba, que teriam conseguido passar a participar, da Fenearte, feira internacional, realizada no Recife, além de outros lugares bastante visitados, como o Pátio Alfândega, no bairro do Recife Antigo.

Ela argumenta ainda que, independente dos desafios, há outros grupos querendo entrar, e mesmo sem terem participado de todo processo em apoio ao desenvolvimento local poderão entrar, desde que aprovados pelos grupos.

Dentre o conjunto de desafios, Lira (2012), ator local, membro da Universidart, funcionário público (agente de saúde), e atuante no âmbito teatral assinala que a comunidade ainda é imediatista. Em sua compreensão, se, individualmente, o Programa estaria ainda respondendo economicamente apenas para alguns grupos, isso seria apenas por enquanto, a ser ampliado aos poucos.

Isto é, ainda seria muito cedo para se falar contrariamente quanto aos resultados, e se a diferença relativa a grupos terem “saído na frente” neste campo vier a prejudicar o andamento do processo na Bomba, revelaria que os propósitos não estariam enraizados. Ao contrário, André Lira afirma que “acredita no Programa”, e lamenta que seu envolvimento não possa ser ainda maior, pelo volume de iniciativas com as quais está envolvido.

Esse se constitui, por sinal, em um, dentre outros aspectos que sobressaem

quando se enfoca a central questão da participação. Na pesquisa de campo, indagamos acerca das **características participativas da metodologia empregada**, considerando a participação em atividades de planejamento, investigação, capacitação. Ou seja, buscamos identificar se muita gente participou das ações em que o entrevistado esteve presente; se as pessoas participaram ativamente, ou só se fizeram presente; ou se participavam no início e depois iam desistindo, como é recorrente em tantas situações.

Conforme Ferreira (2012), as ações teriam sido primeiramente refletidas e discutidas junto ao grupo de interlocutores do Projeto (IWM, IADH e demais parceiros), e posteriormente apresentadas ao público beneficiário da ação. A definição de período, regras e exigências para participação, bem como a definição das etapas de execução teriam seguido o mesmo processo.

Já na avaliação teria havido o processo inverso, sendo primeiro discutido com o público participante para depois ser o conjunto do processo analisado pela plataforma de parceiros. O que sugere, aparentemente, maior potencial para as características metodológicas participativas na ação avaliativa do que no planejamento dos objetivos e ações.

Isso foi reiterado na entrevista realizada com Gonzales (2012), que destacou não ter havido participação no planejamento, no caso do projeto Arquitetando a Cidadania. Ao longo de dois anos, o projeto teria sido concebido, delineado e apresentado ao Comitê de Apoio para sua consolidação.

Não obstante não integrar a equipe do projeto quando daquele momento, ela sentira “a população muito distante e alheia ao que estava acontecendo, (...), só ocorrendo a adesão da população no momento da exposição final e no evento de entrega dos prêmios”, relacionados estes ao Concurso de Projetos, promovido para melhorias habitacionais e urbanas.

Gonzales (2012) citou que, até mesmo quando foi apresentado o projeto, houve um certo desconforto por parte dos moradores pelo fato de lhes ser apresentada uma proposta de operação de microcrédito, com os quais eles supostamente, não teriam concordado com os valores cobrados. Segundo ela, o projeto só teria realmente caminhado quando tais valores foram reajustados, passando a receber um subsídio do próprio fundo (passou a ser devolvido 60% do valor emprestado, com juros de 1%. A princípio não havia subsídio e os juros estavam perto de 3%).

Porém, passado o momento inicial, Gonzales reputa que a participação popular no processo da requalificação urbana foi imprescindível, em especial, nos debates

ocorridos com os estudantes. “As pessoas que participaram mostraram o que é a vida no dia a dia, e não aceitaram ideias que não correspondiam com sua realidade”.

Interessante aspecto foi salientado quanto ao projeto, de origem mais recente, Mosaicos Urbanos, no qual, antes de sua elaboração, teria sido levada a ideia ao grupo diretamente ligado à proposta, e tentou-se escrever em conjunto com a Univerdart, instituição local que estaria encabeçando o projeto. Porém, como também se mostra recorrente em tais situações, o edital acabou sendo respondido por ela, Gonzales, junto com Elisângela Gonçalves, do IADH, “devido ao prazo apertado”.

De todo modo, supomos que essa busca pela interlocução inicial, visando a uma elaboração mais participativa junto aos atores e organizações locais pode ter sido proporcionada, em parte, pela própria curva de aprendizagem relacionada ao processo anteriormente vivenciado, e em parte também pelo contexto vigente que impõe, talvez mais que desafia, o protagonismo da gestão local nos desdobramentos ligados ao processo.

Compreendendo que a participação desempenha papel central nesta direção, Oliveira, P. (2012) alerta que, vivendo-se num mundo capitalista, quando as pessoas são chamadas a participar em prol de melhorias no bairro pensam imediatamente que virá retorno imediato. E não pensam que este retorno pode vir na forma de capacitação, crescimento intelectual e pessoal, a partir de um objetivo coletivo comum, “o DL do bairro em que se mora, do ambiente em que você vive”. Ela entende, assim, ser dessa forma como se promove o DL, com foco nas pessoas, “que se desenvolvem como pessoa e aí buscam inovações, crescimento”.

Quanto às características participativas da metodologia empregada, Oliveira, P. (2012) situa que, embora tenha ocorrido inicialmente “a participação de mais de cinquenta pessoas de diversas áreas de atuação”, envolvendo representantes de agremiações, ONGs, movimentos sociais, moradores, nas reuniões de construção do Comitê de Apoio, e conseqüentemente nas ações de meio ambiente, comunicação, educação, cultura e outros, a participação do Comitê de Apoio, assim como da população do território, podem ser consideradas tímidas em um primeiro momento.

No entanto, com o passar do tempo, tendo supostamente ficado “demonstrado e comprovado que o real objetivo do Programa *Bombando Cidadania* era de Desenvolvimento Local Sustentável, e que tal metodologia visa proporcionar o desenvolvimento local a partir da capacitação/transformação do cidadão” (OLIVEIRA, p. 2012), ela conclui que o caminho trilhado pelo DL se tornou sem volta “para a

população que usufrui, assim como, para as lideranças comunitárias participantes”.

Isto é, em sua interpretação, os grupos que efetivamente continuam (“no processo de DL as pessoas se auto excluem e não processo as exclui”) demonstrariam uma “participação consistente e proativa, uma qualidade ímpar, imensurável”. E ela encerraria esta parte da entrevista citando uma jornalista (muito ligada ao processo de DL na Bomba, Andrea Trigueiro, que costumaria dizer que “a vida é uma vitrine”, referendando, para Patrícia Oliveira, o princípio de que temos que participar.

Na entrevista com Tuca Versátil, o tema lhe instigou a seguinte reflexão:

Muitos atores já trabalhavam em função do desenvolvimento local antes do programa chegar, e se fortaleceram mais ainda. Outros chegaram e contribuíram bastante e muitos que só tinham objetivos pessoais se afastaram ou ficaram no meio do caminho. Os que abraçaram a causa continuam trabalhando ativamente, não são muitos, mas esse grupo tem muito potencial e respiram o bairro. ‘Viva a Bomba do Hemetério’, ‘viva a Cidade de Deus’, viva o desenvolvimento local e viva a quem acredita em mudanças (com luta e dedicação) para um mundo melhor com direitos iguais para todos e todas (VERSÁTIL, 2012).

Para Franco (2012), a participação, tanto dos moradores da Bomba do Hemetério quanto dos parceiros técnicos envolvidos na implementação dos projetos que integram o programa, foi uma premissa estabelecida desde o planejamento original das ações.

Quanto aos moradores, Franco destaca um momento inaugural, quando houve a participação na escolha da logomarca do programa, e ela aponta que, ali, já se pretendia estabelecer o tom do relacionamento que se esperava desenvolver, por parte do Instituto Walmart, com os participantes do território. Na ocasião, teriam sido apresentadas três opções de logomarcas, e aqueles moradores que se fizeram presente à reunião teriam, pois votado e escolhido a vencedora.

As outras ações, posteriores, teriam adotado a implementação de estratégias semelhantes, envolvendo atores locais na “realização de ambientes oficina, construção de um marco lógico para o programa, formação de um Comitê de Apoio ao Programa” (FRANCO, 2012).

Com o Comitê constituído, e o marco lógico definido, teria se passado então a serem apresentados e aprovados coletivamente os projetos. Segundo ela, o IWM preservava apenas os valores de investimento, apresentando o valor total do projeto, por considerar que essa informação (aberta) era de interesse apenas do parceiro executor

Já quanto à participação do Comitê na avaliação/aprovação dos projetos, ela

assinala que teria sido muito bem recebida e bem vista pelos parceiros executores, os quais puderam incluir as considerações pertinentes, em tese melhorando a adequação do projeto à realidade da Bomba. Enfatiza, ainda, que o Comitê também apoiava na divulgação, inscrição de participantes e realizava monitoramento dos projetos em execução.

Adriana Franco (2012) ainda complementaria que, “num segundo estágio, moradores foram incorporados à execução dos projetos, na função de monitores, facilitadores, bolsistas, *coachs* etc., em uma ação estimulada pelo IWM e aceita pelos parceiros executores”.

Por outro viés de análise, mas concordando em avaliar positivamente a participação, Karina Zapata (2012), uma vez mais enaltece o fato da Bomba ser, “por essência, um território cultural/criativo”, onde o componente da cultura teria sido sempre o mais expressivo do *Bombando Cidadania*, exatamente por ser “aquele que reunia mais gente, mais interesse, mais discussões... servindo de carro-chefe para impulsionar e aglutinar as demais ações empreendidas no território”.

Karina Zapata resgatou que, no início das ações (1º semestre de 2008) havia muitas ‘lideranças das agremiações’ e também ‘lideranças políticas’, que pensavam haver dinheiro disponível do Walmart para seus grupos. E em consonância ao que já fora afirmado por outros interlocutores (Dilma Féliz, 2012, também faria a mesma consideração), ela argumenta que, com o tempo e o entendimento de que se tratava de uma iniciativa mais ampla de desenvolvimento local, com formação e qualificação das pessoas para ampliar a capacidade organizativa e empreendedora do território, muitas dessas “lideranças” desapareceram e somente ficou quem de fato tinha um compromisso maior com o bairro, quem estava a fim de cooperar e atuar conjuntamente para o desenvolvimento da Bomba (KARINA ZAPATA, 2012).

De acordo com nossa interlocutora,

Esses apóstolos, em sua maioria, pertencem à *Universidart* (instituição que tem por missão o desenvolvimento cultural da Bomba) e às agremiações que têm compromissos mais efetivos com a comunidade (para além da festa do carnaval ou interesses próprios), a exemplo das lideranças do Balé Bacnaré, Bois Mimoso, Malabá e Boi D’Loucos, Afoxé Ogbon Obá, Maracatus Raízes do Pai Adão e Encanto da Alegria. (KARINA ZAPATA, 2012).

Ela faz a ressalva, entretanto, que haveria grupos que têm compromisso e amor

pela cultura de raiz, e lutam veementemente pela cultura popular, mas que não possuiriam perfil para liderança numa abordagem territorial.

Sua avaliação é a de que os parceiros – “cada qual na sua missão e de mãos dadas quando necessário” – teriam demorado a compreender isso, quando, na verdade, teria se consolidado o entendimento, pelo coletivo cultural, do propósito maior do Polo da Bomba ser o de constituir-se como um destino cultural e de atrativo turístico diferenciado. Seguindo esta premissa, Karina Zapata (2012) entende como natural que alguns grupos sejam “mais participativos/empreendedores/inovadores do que outros. Mas nenhum se recusa a compor quando necessário, mesmo com suas limitações internas”.

Em suma, as maiores participações no processo de desenvolvimento cultural do bairro foram realçadas por ela como tendo ocorrido quando da realização de eventos práticos, com a valorização do potencial criativo da Bomba (Bombaguá, Cortejo de Carnaval, Arraial Junino Seu Hemetério, feira Bombartee, Auto de Natal, Festival Delícias da Comunidade). Nessas ocasiões, frisou Karina Zapata (2012), “sentiam-se em casa, como se afirmassem: ‘é isso que eu sei fazer!’”.

Assinalando que, nas ações de planejamento, pesquisa, capacitação, avaliação de processos, todos/as participantes eram mobilizados, quem de fato comparecia, segundo ela, seriam as lideranças da Universidart e da Redel. Faz-se importante acentuar que, dentre tais lideranças estariam algumas cuja atuação teria sido derivada de outros componentes desenvolvidos pelo IADH no Programa, como o PINC, a Comissão de Meio Ambiente, e o Núcleo de Comunicação.

Uma ponderação relevante remete a várias ocasiões em que as lideranças das agremiações compareciam, mas apenas assistiam, não opinando muito, é como se aquelas discussões não lhes dissessem respeito, a eles caberia ‘fazer maracatu’, ‘fazer samba’, ‘fazer caboclinho’, ‘fazer troça’” (KARINA ZAPATA, 2012).

O desfecho de seu depoimento, sobre esse ponto central em nossa abordagem, sublimou que “participação ativa e cúmplice no processo de mudança e de uma nova governança para o bairro, isso sempre foi mais o pessoal da Universidart, e (...) de alguns grupos culturais com senso de propósito ampliado”, suscitando questões extremamente relevantes no tocante à continuidade dos processos de DL.

Tais questões gravitariam em torno do conjunto de atores e organizações que, histórica e contextualizadamente, já participavam com proatividade de processos de transformação social com base no território, e aos quais passam a somar esforços

coletivos novos atores, organizações, por vezes, novas institucionalidades, provocando adaptações, redefinições, tomadas de decisões estratégicas, com rebatimentos sobre os processos de DL, que na Bomba sugerem encontrar ambiente favorável, mas nas próprias opiniões emitidas por Karina Zapata, diante de outras questões temáticas, revelaram a preocupação dessa espécie de “protagonismo local compartilhado”, entre antigas e novas lideranças. Veremos que na Cidade de Deus, há preocupação bastante similar.

No que tange à participação no desenvolvimento local, Tania Zapata (2012) argumentaria no sentido de que as características participativas da metodologia do IADH representariam um diferencial considerado muito importante para o empoderamento dos atores locais, e o que se coaduna, por sua vez, à descrição dos princípios apresentados, concernentes à metodologia Gespar, ou seja, acentua Tania Zapata que “atuamos com um processo dialógico de troca e produção de conhecimento: saber técnico e saber popular”.

Para isso, nas jornadas de capacitação o primeiro passo consistiria em buscar saber qual o conhecimento e a experiência local, sendo utilizadas técnicas e vivências que, supostamente, ajudariam na reflexão sobre a prática e sobre valores.

Segue Tania Zapata (2012) situando que no processo de planejamento, monitoramento e gestão dos projetos e ações, as equipes locais assumiriam responsabilidades pelas decisões e pelos resultados, sustentado pelo pressuposto detido pelo IADH, de que as pessoas têm condições de assumirem sua história e seu destino. Essas, “só precisam de assessoria e capacitação e, mesmo assim, respeitando o saber construído por eles. Trata-se assim de um processo construtivista, interacionista e, sobretudo, no qual se trabalha com valores e mudanças comportamentais e de práticas sociais (TANIA ZAPATA, 2012).

Por fim, Lira (2012) fecharia esse bloco temático sobre as características participativas do processo recordando que, no início de sua implantação, se criara uma grande expectativa sobre o que era e o que seria esse programa de desenvolvimento local. Segundo Lira, detectava-se sentimentos diversos das pessoas, mas, no geral, ele teria visto “como positiva a participação das pessoas, mesmo aquelas que hoje estão afastadas por diversos motivos que não seria oportuno entrar em detalhes”.

Em uma espécie de autocrítica ele afirmou que teriam sido tomadas posturas não condizentes com “o que o programa pregava, mas que de uma certa forma era um termômetro de forma a sentir até aonde estávamos no caminho certo ou se as pessoas

estavam entendendo a proposta do programa” (LIRA, 2012).

Lira avaliou, enfim, como positiva a participação e destacou que os fóruns de discussão sempre teriam sido democráticos, atuando enquanto espaços para que as pessoas colocassem suas opiniões de forma positiva ou negativa, e nos quais “a maioria é quem decidia mesmo, ainda que contrariando uma parte”, conforme Lira (2012). Em que pese notar-se depois, mesmo o esvaziamento gradativo dos fóruns, o que seria entendido de forma previsível natural, não tendo relação específica com o processo de desenvolvimento local da Bomba do Hemetério.

Quando a questão temática passou à abordagem sobre o **papel do poder público em processos de DL, e na Bomba em particular**, sobressaiu uma percepção comum de que tal papel é imprescindível, sendo que na Bomba ainda teria muito o que avançar.

Se em um primeiro momento teria se privilegiado a mobilização para conseguir aprovações no orçamento participativo, constatou-se em seguida que isso não bastaria. Ferreira (2012) mencionou articulações que passaram a ser feitas com os secretários de turismo, e de cultura do município, tendo daí se conseguido, por exemplo, a instalação do Polo Oficial de Carnaval na Bomba.

Gonzales (2012) apontou que, ao mesmo tempo em que é imprescindível – “sem poder público, você faz, vai embora e acaba”, expressando uma percepção de que, com o poder público, abrem-se portas; por outro lado, haveria engessamentos causados por aspectos específicos do Estado, como um, dentre os motivos que fizeram não ter avançado a reforma urbana e das casas é por se tratar a Bomba, em grande parte, composto por áreas de morro, áreas invadidas, áreas de risco (acentuou Gonzales, “a menos de 5m do canal”), o que implicou na oposição da própria parceira na ação, a Habitát.

Para atuar na possível resolução, Anna Paula Gonzales sublinha ser a Bomba uma área ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), só que seria uma ZEIS muito grande, no caso, correspondendo a toda a região situada na chamada grande Casa Amarela (grande bairro da zona norte do Recife, densamente habitado). Neste sentido, teria sido feito um movimento para que a região da Bomba expandida se tornasse uma ZEIS desmembrada de Casa Amarela, o que proporcionaria, segundo Gonzales (2012) que se pudesse fazer um plano de urbanização coerente com as necessidades da Bomba, sendo tal iniciativa, porém avaliada como de muito difícil consecução, envolvendo inclusive a realocação de algumas casas. De todo modo, ela sugere que sejam pensadas alternativas no âmbito do PREZEIS, “que recebe verbas para fazer esses planos de

urbanização”, mas que segundo ela estaria aquele órgão sofrendo de um certo desvio de função.

Isso comprometeria, por seu turno, o que fora ressaltado por Oliveira, P. (2012) como essencial, acerca de que: “em todo processo de crescimento territorial tem que andar juntos poder público, setor privado e sociedade civil”. Sobre isso, atestou que na Bomba fora, desde o início, assinado um termo de compromisso entre o poder público e parceiros como a Fundação Gilberto Freyre, a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe), e a própria Prefeitura.

Ela tem percebido, assim, o papel do poder público no programa *Bombando Cidadania* como ‘funcionando’ – sendo que, por muitas vezes resultaria inerte porque não haveria ninguém pressionando, em sua percepção – e, em sua relação com a mobilização produtiva do território da Bomba, guardaria relação, segundo Oliveira, P. (2012), com o grau de mobilização local.

Ilustrando a reflexão, Oliveira fez menção a estar-se, então, disputando democraticamente a aprovação no Orçamento Participativo, para a revitalização da Praça Castro Alves, e tendo havido a eleição de novos delegados, movidos também por esse intuito, por estarem supostamente bastante comprometidos com a Bomba. Seria sintomático, sobre esse aspecto, que o Polo de Carnaval em 2010 tenha sido tirado como prioritário, e a Bomba tenha, para isso, conseguido eleger vários delegados para o orçamento participativo à época; ao passo que, em 2011, de mobilização ‘mais esmorecida’, a Praça tenha ficado em 5º lugar na votação do orçamento participativo (OLIVEIRA, P., 2012).

Franco (2012) ressaltou o caráter fundamental do poder público com respeito a infraestrutura. “Não pode o canal não estar drenado; não pode não ter escola”, e por aí vai, embora tendo que ser feita a ressalva de que na Bomba existiria até uma cobertura razoável de equipamentos.

De um modo geral, ela considera a relação estabelecida pelo IWM com a Secretaria de Educação (municipal e estadual) e de Infraestrutura (Emlurb) como tendo fluído bem, assim como com a Empetur (turismo), em âmbito estadual. Já com a Secretaria Municipal de Cultura a relação teria sido complicada, não se descartando alguma possível posição divergente ideologicamente para com o IWM (FRANCO, 2012).

Karina Zapata (2012) avaliou, com relação ao desempenho do poder público na Bomba, que o mesmo “está chegando”, elencando: a compactadora de resíduos sólidos;

o Centro de Atendimento ao Turista (CAT), “por conta da Copa”, que, de todo modo, corresponderia ao 8º do Recife e será construído na Bomba; e o Polo de Carnaval, sobre o qual ela reitera ter havido uma intensa mobilização e articulação política, onde teria se constituído o “exército da Bomba”, com vários gabinetes<sup>67</sup>.

No entanto, se para o Polo tal estratégia teria dado certo, outros arranjos seriam mais complexos, embora ela perceba que possam ser conseguidos. Mas faltaria, neste sentido, também, segundo Karina Zapata (2012), “ocupar os espaços políticos”. Ela teria captado, por vezes, na Bomba uma sensação do pessoal “estar se bastando”, e o risco, aí é que isso está relacionado, sem dúvida, a se contar, num dado momento, com cerca de dez “parceiros peso-pesado!”). Ou seja, ainda que compreenda que os atores locais “vão apanhar muito”, haveria que se dar sequência, pois para a ocupação desses espaços.

Arremataria sua contribuição sobre o ponto em questão atentando para um fator que reputa como primordial, com respeito à participação do poder público em processos de DL:

É fundamental, desde que se cumpram os compromissos, os pactos. Não pode ser o dono. Na Bomba, trata-se da construção de uma nova cultura política, uma nova governança na Bomba. E isso sempre foi colocado às claras. Um objetivo maior seria mudar a cultura política do nordeste, assim como do Brasil (KARINA ZAPATA, 2012).

Ao introduzir ora elementos provenientes da entrevista com Tania Zapata (2012), vale ressaltar que foi inequívoco resgatamos, inicialmente, o que ela me dizia há tempos, com relação a “não ser possível se fazer DL sem o poder público”, salientando a relevância em se qualificar a relação estabelecida.

Isso porque Tania Zapata foi veemente ao sinalizar que a visão predominante no Estado ainda é a de ser ele o protagonista, e a lógica das relações com ele estabelecidas ainda funcionariam mediante trocas de favores.

Em sentido contrário, parecendo adendar a fala de sua filha (embora as entrevistas tenham sido feitas isoladas), Tania Zapata (2012) colocou em relevo que o Estado deve ser visto como mais um ator; sob a perspectiva de que o desenvolvimento local exige uma articulação onde ele, Estado, é especial, mas não é o único ator. Se, por um lado, DL exige política pública, organização social, projetos estratégicos, dinamismo econômico, empreendedorismo local, por outro lado, DL exige também

---

<sup>67</sup> Dilma Félix acrescentaria em suas reflexões sobre este ponto, a iluminação e a segurança, esta última por meio da intensificação das patrulhas e da instalação de câmeras de monitoramento na Bomba.

melhoria da saúde, educação (foram especialmente lembrados sobre este aspecto, na entrevista com Dilma Félix, 2012, o saneamento básico e o asfaltamento das ruas) e demais temas intrínsecos à ação do Estado.

Na Bomba, a participação do poder público teria sido, até então, muito tênue, conforme sua avaliação, não obstante o cenário seja favorável, com agentes de primeiro escalão do poder público municipal tendo, inclusive, procurado o IADH para se prospectar acerca de uma proposta de construção de territórios criativos nas áreas de periferia de Recife, com base na experiência da Bomba do Hemetério.

Isso posto, Tania Zapata (2012) acabaria por concordar com a percepção de que o poder público, pode se dizer, “está chegando agora”, muito embora o protocolo de intenções e compromissos tenha sido assinado desde o início do processo de DL.

Essa relativa ‘demora’ levou a que Lira (2012) avaliasse também como muito tímida a participação do poder público na Bomba, apontando ter havido avanços mais na saúde, meio ambiente e educação. Sua percepção, todavia, se mostrou também otimista no sentido da tendência de que a participação aumente; “a Prefeitura vai chegar, o Ministério do Turismo já chegou”, e, em sua visão, isso acaba por influenciar positivamente as secretarias municipais e estaduais de cultura, atraindo-as para as ações no território.

Neste ponto introduz-se a última questão relativa aos blocos temáticos, abordada conjuntamente, remetendo a parcerias, redes, governança e a gestão do desenvolvimento local na Bomba do Hemetério.

Ferreira (2012), do Sebrae, ainda não vê a Bomba funcionando em Rede. Isso estaria em processo, investindo-se em capital social, via capacitação. Os resultados seriam “morosos, mas surtem efeito; as pessoas têm conhecimento do que é feito; estão se empoderando dos resultados”.

Ele percebe o produto de turismo de experiência em cima da cultura como um “caldeirão de oportunidades”. Consequentemente, entende que haverá uma renovação de atores e as possibilidades serão exploradas. Tais possibilidades, compreendemos, transcendem a esfera econômica e rebatem diretamente sobre a gestão do processo.

O que implicaria, por sua vez (como já fora salientado por Karina Zapata), que embora a Universidart tenha grande responsabilidade com a gestão do processo, caso se perceba que não esteja havendo o engajamento necessário, pode acontecer de outros grupos passarem a se interessar por esse papel, ou por maior participação nas ações desenvolvidas no território (mormente, em se tratando de turismo e seus ‘derivados’).

Vale ressaltar, neste sentido, que a própria repercussão sobre o processo da Bomba, dentre vários efeitos, teria suscitado que o Prefeito – que viria a ser eleito em 2012 (Geraldo Julio) – supostamente tivesse colocado em seu projeto de governo a Bomba do Hemetério como território cultural da cidade, com a ideia de replicar esse modelo.

Trata-se na verdade, de proposta indo ao encontro do que fora apontado por Tania Zapata, quanto à perspectiva corrente de que haverá investimento público crescentemente dirigido a indústrias criativas em todo estado de Pernambuco, sendo que Recife, não só por ser a capital, e sim pelo fervilhar cultural e artístico permanente e inerente àquela cidade, é a que apresenta a maior dinamicidade neste âmbito.

Tornando ao contexto da Bomba e mantendo a perspectiva da dinamicidade e criatividade, durante toda nossa entrevista com a arquiteta Anna Paula Gonzales nós insistíamos em abordar sobre (o que seria) o papel da Universidade em um processo de DL como o da Bomba, no qual percebíamos e percebemos um grande potencial que viria a se somar caso tal aproximação se efetivasse.

Na verdade, o que se pode depreender na entrevista feita com ela era a percepção de que, salvo o IADH e o Sebrae, os outros parceiros “se afastaram um pouquinho”, comentando sobre um certo distanciamento do Instituto Aliança (Escola Social do Varejo); e da equipe do IQE, sendo estes os únicos que trabalham com criança, e talvez por isso mesmo, estivessem com a carga horária tomada. Já sobre a Aliança Empreendedora, assinalou que, embora de forma mais morosa, estava “sempre por perto”.

Enfocando especificamente a participação da Universidade, Gonzales (2012) embasou o que argumentamos logo acima, ao relatar, sobre a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que a participação deveu-se mais a iniciativa particular de um professor, com quatro alunos depois fazendo Trabalho de Conclusão de Curso sobre a Bomba em 2012, três dos quais tendo participado do Arquetando Cidadania, na etapa do concurso para requalificação urbana e reforma das moradias, que envolveu certamente mais alunos, mas não caracterizou, em nossa compreensão, uma atuação efetiva da Universidade no processo.

Isso posto, Gonzales (2012) seguiria numa linha próxima a de Ferreira, situando que, para ela também, a Bomba ainda não funciona em Rede, achando mais plausível o Circuito Turístico chegar a esse ponto, “dado que a pluralidade na Bomba é muito grande. Não há um alinhamento para se chegar a isso, ainda”.

Dentre os alinhamentos possíveis, mesmo que no sentido da parceria, Anna Paula Gonzales nos relatou, pouco mais de um ano depois do momento da entrevista, ter participado do projeto Mosaicos Urbanos, elaborado em conjunto pelo IADH e a Universidadart, com ela sendo contratada pelo primeiro.

No espírito, por suposto, das indústrias criativas, o projeto teria por objetivo maior produzir um painel de mosaicos, ao final de processo em que se ensinava mosaico e desenho artístico para os jovens, no intuito de incentivar o empreendedorismo. O painel fora projetado para ser instalado na praça da comunidade, em uma parede com muita visibilidade, retratando a história do bairro, quando não havia água encanada e Seu Hemetério permitia que as pessoas fossem a sua casa pegar água na bomba.

Trabalhando inicialmente com vinte jovens (alunos do ensino médio), o processo finalizou com quatro, sendo apenas três assíduos. Uma dificuldade por ela percebida neste sentido se deveu ao projeto só ter tido verba para a capacitação, ou seja, quem participava era por interesse genuíno, ao passo que “os cursos profissionalizantes ou que ensinam qualquer coisa, oferecem bolsas para garantir a presença – o que não garante a qualidade”. Já os cursos promovidos no escopo do projeto Mosaicos Urbanos seriam bons pela qualidade, “mas péssimos quando você tem que abastecer o financiador com números” (GONZALES, 2012).

Os artistas que trabalharam como capacitadores seriam moradores da Bomba, e teriam dado continuidade de forma voluntária (os recursos financeiros do projeto se encerraram em novembro de 2013) para a consecução final do painel, sobre o qual surgiu um fato instigantemente positivo. O fato é que, com a praça sendo reformada pela prefeitura (o que já estaria confirmado, segundo Gonzales, 2014), o painel ainda não teria local definido.

A intenção seria a instalação do painel em outro desdobramento importante do processo de DL, o Centro Cultural Seu Hemetério, cuja construção visa permitir que os turistas sejam lá recebidos por um receptivo local, dentre um conjunto de ações importantes associadas ao processo e que estariam na alçada da Rede de Apoio ao Desenvolvimento Local (Redel), unindo aos esforços de parceria ao menos a perspectiva de uma atuação em rede.

A Redel, salientou Gonzales (2012) em sua entrevista, tem que fazer um trabalho intenso, percebendo quem pode mesmo assumir um papel de liderança com relação à gestão, enquanto a Universidadart atuaria mais com eventos, lhe cabendo a parte mais operacional dos projetos.

Concluindo sua participação nas questões referentes a nosso bloco temático principal, Anna Paula Gonzales afirma que pensa sempre

Na pergunta que você me fez: se o desenvolvimento continuará depois que as organizações deixarem o território. (...). Vejo que as pessoas receberam uma carga de informação muito valiosa, mas nem todos estavam prontos para assimilar. Alguns progrediram individualmente, outros estagnaram, e tem até quem se nega a crescer. Porém como grupo, a comunidade está diferente. O desenvolvimento local está em curso e não tem como retroceder. Está sendo feito por eles, no ritmo deles e com independência. Acredito que o programa conseguiu seu objetivo (GONZALES, 2012).

Antes dessa referência final, a menção feita por ela a um desafio que paira sobre a Bomba, incidindo diretamente sobre a gestão local, foi também diagnosticado como expressivo na percepção de Patrícia Oliveira, que estaria dentre as mais envolvidas com a iniciativa no conjunto de atores locais.

Segundo Oliveira, P. (2012), a Universidart só se disporia a trabalhar com cultura, sendo que no Programa são quatro eixos: comunicação; empreendedorismo; meio ambiente; cultura (economia criativa). Compreende que seria necessário um “alinhamento”, mas indaga: “quem vai gerir estes espaços?”, caracterizando um outro desafio “para o IADH, enquanto executor”, estaria o de se articular com a Universidart, para alinhar isso.

Oliveira, P. perceberia a Redel, em seu papel mobilizador e articulador de todos os eixos, como tendo sido criada também em apoio para que a Universidart originalmente pensada para isso, cumprisse tal papel, o que teria causado um certo desconforto a esta última. Isso, porém, é percebido de certa forma necessário por ela, no sentido de “mexer com a gestão da Universidart como um todo”; “amadurecer profissionalmente”; “saber se revirar criticamente, se questionar, sem melindres”; enfim, “serem menos engessados; abrirem oportunidade para pessoas que queiram se aproximar e contribuir com a Universidart” (OLIVEIRA, P., 2012).

No tocante a funcionar ou não em rede, Patrícia Oliveira foi a primeira das entrevistadas a dizer que a Bomba funciona em rede, isso embora desconheça, por exemplo, iniciativas de compras coletivas, que teria grande potencial de expansão com os grupos utilizando vários produtos e insumos comuns.

Ela perceberia ação em rede quando se realiza uma edição do “Bombando na

Rua”, organizado pelos empreendimentos do Programa de Incubação Social (PINC)<sup>68</sup>, contando com a participação de membros da comissão de meio ambiente; do núcleo de comunicação, que por sua vez são também integrantes do PINC. Isso, além dos grupos e agremiações que antes “brigavam muito” e que, especialmente após a Bomba ter se tornado Polo oficial de carnaval, teriam passado inclusive a fazer ações integradas.

Configurar-se-ia, portanto, um conjunto de indícios para que Oliveira, P. (2012) apontasse, como visão de futuro, “uma gestão compartilhada com quem da Bomba venha a assumir essa responsabilidade, e de forma voluntária”.

Outro ator local, Tuca Versátil demonstrou puro entusiasmo em sua entrevista. Em sua visão, “grupos culturais estão tendo satisfação em trabalharem juntos. Estão surgindo outras ONGs na Bomba, artistas estão migrando para a Bomba. Quem está em Rede corresponde a quem está participando do DL; ou seja não é toda Bomba”, ainda que mais da metade da população do território ao menos saberia da existência do projeto. Para participar do DL, ele aponta como necessário que a pessoa esteja “atenada” (VERSÁTIL, 2012).

Com respeito à governança do processo, ele, enquanto integrante (secretário) da Universidart, considera que ela deva atuar de forma conjunta a outros responsáveis, inclusive com novas institucionalidades, que cada morador tem o direito de criar, embora seja feita a ressalva de que não teriam, assim, participado de todo processo. Sobre a possibilidade de haver conflitos no início (como havia entre os próprios grupos culturais da Bomba), Versátil (2012) argumentou que o amadurecimento leva à parceria com quem quer que se disponha a somar forças.

Na perspectiva desse contexto, a Redel teria sido “uma boa sacada” (...) “para quem absorveu a ideia da Bomba com grande potencial de desenvolvimento”, universo sobre o qual ele destacou que há moradores preparados (capacitados pelo próprio programa) para isso, mas há que se preparar a juventude: “ela é que responderá por um amanhã melhor que o hoje”; percebendo, entretanto, que caso não se alcance este objetivo, isso só levaria a um risco mínimo de descontinuidade do processo; de se andar para trás.

Interessante perceber o olhar diferente de quem estava como apoiado e como apoiador no processo quanto à questão da continuidade. Adriana Franco (2012) destacaria: “gestão compartilhada? então, tem que ver qual é a ação, quem vai cuidar

---

<sup>68</sup> Karina Zapata (2012) salientaria ter sido muito importante a incubação desses empreendimentos, no sentido de espalhar as ações, para a chamada ‘grande Bomba’.

disso, e daí por diante”; assumindo responsabilidades.

Derivaria daí o fortalecimento da Redel, preservando-se o último ano do *Bombando Cidadania* para um projeto de integração entre os diferentes projetos; passando a não ter mais os eixos meio ambiente; educação, mas um projeto único e integrado, mesmo com vários parceiros e várias frentes de atuação, articulados em torno da Redel.

Outra observação interessante feita por ela foi a de que o programa previa a formação de novas institucionalidades locais, e sob a forma de associação. Mas teria havido o impacto com a lei do micro empreendedor individual (MEI), que introduzira uma percepção de que “fazer associação não serve mais pra nada”, diante da suposta generalização da tendência, então em curso, de contratação de MEIs como uma forma mais ágil e simples de estabelecer relações de trabalho.

Sobre a continuidade e os desdobramentos, Franco (2012) primeiro reforçou que fora avisado desde o início sobre quando se daria a saída do IWM, para em seguida atestar que “o grau de autonomia hoje percebido é bem elevado”, citando como exemplo o evento Bombando na Rua, matérias veiculadas na mídia que o IWM nem teria tomado ciência, além de outras ações que fizeram a Bomba ter mudado muito, com intensa participação da população local: “está mais limpa (embora exista lixo ainda); as fachadas estão mais cuidadas. A pesquisa de avaliação (GPS, 2012) apontou que o comércio na Bomba está melhor.”

Com respeito a esta última, em particular, ela destacou terem sido feitas ações de melhoria em certos postos do comércio, baseado na crença na possibilidade de irradiar “de bar para bar”, abarcando aqueles que, por algum motivo, não tenham participado das capacitações, mas se motivassem, vendo o vizinho. E constatou uma melhora visual.

Mais especificamente sobre as ações enredadas, Adriana Franco afirmou que, embora incipiente, “a Bomba está começando a funcionar em rede”, ressaltando desde a maior integração entre grupos e agremiações culturais – “sessenta agremiações estão na Bomba” (grande Bomba), “são de lá; por algum motivo estão lá. É uma riqueza, só não tinha projeto de bairro”, onde para esse último teria gerado fortíssima impulsão “o que é da bomba é bom”, – até ações importantes dentro dos eixos trabalhados, como o fato das seis escolas do município que estão no território terem passado a participar de um mesmo programa.

Por fim, outros exemplos consistiriam na criação de uma associação de artesãos; a junção de três projetos em uma mesma organização (que teria ocorrido dentro do

PINC); e a própria redefinição do papel da Universidart, passando a ser a organização local responsável pelo receptivo turístico, e pelo desenvolvimento da economia criativa na Bomba do Hemetério.

Um manancial que parece só ter começado a ser descoberto, inclusive com a possibilidade aventada por Adriana Franco, acerca de uma tese segundo a qual a Bomba teria sido um território quilombola; além de estar também ali presente o terreiro de Pai Adão, um dos mais antigos que se tem conhecimento, e reconhecido como patrimônio imaterial.

Entusiasta da riqueza cultural e, como se vê, simbólica do território (que certamente encantaria a Hassan Zaoual conhecer, e refleti-lo a luz dos sítios simbólicos de pertencimento), Karina Zapata (2012) percebe a Bomba já funcionando em rede, totalmente.

Pode não ser a rede das tecnologias, mas é a do boca a boca; do corre corre, do ‘pra lá e pra cá’. É o vídeo feito pelo Auçuba, anunciado por Seu Jader da anuncicleta, é o design feito pelo mini-coletivo de jovens educadores; são as camisas feitas por Marcina; é a Bombarte; a Agenda 21, que faz a conscientização ambiental durante o evento; são as atrações culturais da Bomba... (KARINA ZAPATA, 2012).

No tocante à continuidade e desdobramentos, ela colocou uma preocupação com algo que já fora percebido: atores locais que estariam, de certa maneira, “muito empoderados”, valorizando muito a força de trabalho deles, elevando ‘o que é da Bomba é bom’ a um nível exagerado, inclusive cobrando caches altíssimos”.

Segundo Karina Zapata (2012), os assessores trabalharam no sentido de tentar fazer-los ‘calçar as sandálias da humildade’, sobretudo marcando a diferença de que, “captar (recursos) com o IADH e os parceiros é uma coisa, mas e quando esses saírem?” É ao que se referiu nossa interlocutora quando falou de “desmame técnico”. Até no sentido de preparar esse terreno teriam sido interrompidos desde apoios pontuais até a eventos como a festa de São João, que eles teriam tido a incumbência de organizar sozinhos em 2012.

Neste sentido é que Karina Zapata possuiria a firme convicção sobre o papel estratégico associado à Redel, que ela compreende que irá, de fato, construir a gestão do processo, a partir do fortalecimento da governança pela rede, refletindo essa “a alma, a inteligência da Bomba.

Redel não tem e nem é para ter CNPJ; ela é o fluxo; é o grande movimento. É a inteligência coletiva da Bomba. Redel veio para a função antes pensada para a Universidadart. Ela hoje reúne os valores e os objetivos compartilhados. Universidadart faz o papel de uma gestão mais operacional, foram incubados para isso. Ela, sim, possui o CNPJ (KARINA ZAPATA, 2012).

A oportunidade de ter entrevistado Tania Zapata um dia depois, não só de ter feito a entrevista com Karina Zapata, mas depois de ter participado do II Seminário do Programa, em novembro de 2012, no qual Tania Zapata, ao proferir a palestra de abertura, afortunadamente para nós, tocou de imediato em uma de nossas questões essenciais.

Com base na estimativa de alguns estudiosos, quando se tem 5% do território enredado, “não se tem mais volta”, e ele estaria enredado. Na Bomba, frisou ela, “tem muito mais que 10%”, citando já quando da entrevista para a pesquisa de campo:

O PINC, com a incubação; cultura, com circuito turístico de base comunitária; os ambientalistas; os voluntários; os comunicadores; aqueles trabalhando no microcrédito, enfim, estimaria por volta de umas três mil<sup>69</sup> pessoas envolvidas diretamente nos processos, nos projetos, pessoas que passaram por um processo de revisão de valores de vida, de propósitos de vida. E isso é que faz a diferença! Hoje, a Bomba mudou; é um território enredado; jamais será a mesma. Haverá uma descontinuidade, mas que só parecerá uma descontinuidade, mas não é. Sempre vai fervilhar projetos, sempre vai fervilhar ideias novas no território; pessoas que vão se juntar com outras para fazer as coisas acontecerem. Há uma liga! (TANIA ZAPATA, 2012).

Definitivamente, pois a Bomba teria “enredado”, compreendendo rede como um processo, que, por vezes, se fortalece para fazer um evento, uma ação, mas constituindo-se em rede sempre. Nesse sentido, contabiliza ela um diferencial à Bomba por ali, quando se tem uma ação, essa ser realizada em rede.

Para quem não teve a grata oportunidade de conhecer e/ou estabelecer contato com nossa interlocutora, trechos de seus depoimentos visam expressar, na medida do possível, sua clareza de argumentação, capacidade de mobilização e compromisso com ações territorialmente transformadores atribuindo particular destaque, sob nossa perspectiva, para a intensificação dos movimentos endógenos no território.

Quando da realização da entrevista com Dilma Félix (2012), que, antes, jamais

---

<sup>69</sup> Apenas para se obter uma ordem de grandeza, estima-se cerca doze mil de habitantes na região Bomba expandida

se envolvera em ações comunitárias e passou a ter um papel imprescindível para que a Bomba consolide a iniciativa do receptivo turístico, dentre outras ações em que ela participa, relatou que, onde ela mora, no Alto do Pascoal, adquiriu fama de ter tráfico, assaltos, assassinatos gerando medo da população com relação à Bomba.

Depois do *Bombando Cidadania*, o contexto teria mudado muito (“visão; valores; missão”), com ela tendo passado a “falar da Bomba aonde quer que esteja, chamando a atenção de vários tipos de interlocutores, mais ricos, mais pobres”. Em sua interpretação, ora se trata de um bairro que todo mundo quer ver, quer chegar próximo. “Propagou-se” (FÉLIX, 2012).

Quando indagamos a ela sobre o ‘amanhã’, ou seja, com o encerramento do programa, ela assinalou: “é muito difícil de prever. Ainda tem muita gente que não acredita no que está acontecendo”. Afirmando esperar que a iniciativa continue ‘quando o financiador sair’, teceria um comentário interessante, sob vários aspectos: “aí, o trabalho vai de fato começar”.

Sobre a noção que, por vezes, parece emergir, dando conta de tratar de um novo ciclo que se inicia, no pós-programa, André Luiz Lira, ator local engajado em questões comunitárias há bastante tempo, diferentemente de Félix, possui uma visão um pouco mais crítica, e que suscita elementos importantes para que se reflita sobre a gestão do processo de DL na Bomba do Hemetério.

Remetendo, uma vez ao papel que a organização local eminentemente projetada para tal função, a *Universidart* exerceria no sentido de aglutinar a comunidade e liderar o processo, e sendo ele membro da coordenação dessa instituição, sublinharia Lira (2012), esta ter vivido “um grande choque”. Isso porque, antes, a *Universidart* supostamente “lutava para fazer alguma coisa, sempre sem apoio”; e eis que, quando esse veio, no bojo do Programa, a *Universidart* teria se mostrado parada, desmobilizada.

Em que pese terem se tomado medidas no sentido de reverter o quadro, a partir de sua reorganização e revisão de seus objetivos, o processo teria ocorrido com a *Universidart* se reconhecendo em crise de gestão interna. À época da pesquisa de campo, Lira situou a *Universidart* como uma das partes, um dos movimentos, tendo em vista fortalecer a Redel. À rede, por sua vez, caberia respeitar a particularidade de cada grupo, de cada componente (LIRA, 2012).

Neste sentido, apenas não concordaria que a *Universidart* deixasse de ser percebida como referência já que, independente da crise, desempenharia papel importante no território. Lira (2012) assinalou haver certa pressão, parecendo por vezes

uma coisa orquestrada, como se não fosse de algum interesse que a Unversidart liderasse o processo. A origem desse suposto interesse, todavia, não seria do conhecimento de nosso interlocutor.

O que ele percebe que irá vigorar, na prática, é uma divisão de funções, sendo uma a de assinar enquanto organização (por exemplo, a Unversidart) e a outra de tocar efetivamente determinada ação (por exemplo, articulada pela Redel). Assinalando que, tem que se tomar cuidado com o respeito a princípios, Lira (2012) concordou que devem poder entrar novos parceiros na liderança, assim como devem poder entrar quantos novos parceiros quiserem no processo: “quanto mais junto, mais fortalecido”.

Não obstante tal assertiva, ele responderia, quanto a Bomba estar ou não funcionando em rede, que “apenas timidamente”, referendando uma visão um pouco mais crítica. Isso tende, a nosso ver, a robustecer a própria capacidade de autocrítica do processo de DL da Bomba do Hemetério, sobre o qual nos aproximamos da conclusão da abordagem.

Antes, porém, enfocamos preciosa contribuição de Tania Zapata (2012), quando de sua entrevista, tecendo considerações gerais sobre o processo e, em particular, sobre aspectos relativos a nossa pergunta de pesquisa, no tocante às possibilidades de aumento da capacidade endógena territorial.

Situando estar, à época, com mais de dezesseis anos de atuação em estudos, pesquisas, *benchmarking*, visitas técnicas, experimentações em campo (seja no PNUD, ou no IADH), esse tempo de reflexão e sistematização teria a levado a perceber que o DL, como qualquer ciência, tem um grau de incerteza.

Incerteza associada, por sua vez, ao que pode garantir sustentabilidade de um processo, de um movimento de mudanças (que seria o DL; uma transformação de valores), que consistiria na pedagogia aplicada junto às lideranças do território. Pedagogia que, sob a inspiração de Paulo Freire, seja efetivamente “dialógica, empoderadora e transformadora.”

Em afirmação possuidora de traços comuns com a visão que construímos e que buscamos aprofundar na Tese, Tania Zapata (2012) argumentaria que, para além de: “identificar lideranças, construir o diagnóstico, definir prioridades, fazer o plano de DL, constituir uma instância de governança...”, não se trata simplesmente de cumprir etapas; “é a pedagogia que faz a diferença! Ela tem que dialogar com o coração e a vontade das pessoas”.

Ela atentou para a imprescindibilidade que a instituição organizadora ganhe a

confiança do território. Seria necessário

“As pessoas sentirem que quem está lá é cúmplice, mas sabe qual é o seu papel. Não é o de fazer por eles. Somos cúmplices no processo de transformação na Bomba, mas somos cúmplices enquanto atores, animadores, agentes externos. Eles são os protagonistas. Essa aparente sutileza faz toda a diferença” (TANIA ZAPATA, 2012).

Tal condição daria origem aos sujeitos, que, vistos de uma forma geral, corresponderia no DL à pessoa pensar de maneira organizada e planejada “vou conseguir meus sonhos”. Um dos principais desafios do DL, sob essa perspectiva, residiria em quando se intensifica a necessidade de obtenção de resultados tangíveis, incremento da renda, melhoria de indicadores, como o IDH, e outros resultados que no próprio processo da Bomba se mostrariam ainda incipientes.

Se atendo especificamente àquele território, ela compreende que o primordial para a consolidação de seu processo de desenvolvimento local consistiria em:

i) Política pública, que começa a chegar, por conta da liga, da força endógena, que teria feito a Empresa Municipal de Turismo, Empetur, que jamais olhara para um bairro de periferia como possibilidade de um destino turístico, estabelecer parceria para atuar na Bomba, a recomendando inclusive enquanto turismo étnico. O Polo oficial de Carnaval seria um outro exemplo, de onde, por conta da força deles, organizados, teriam conseguido sua aprovação no Orçamento Participativo.

ii) Fluxo de turistas, que precisa aumentar a ponto de viabilizar o circuito turístico. A Bomba precisaria de geração de trabalho e renda permanente, não pontual, sobretudo devido ao ativo econômico local, como em qualquer periferia, constituir-se quase integralmente pela informalidade (pequenos negócios, bares, serviços, lojinhas).

iii) Produtos derivados das ações voltadas a empresariar a cultura, levando em conta seu diferencial enquanto ativo forte para o desenvolvimento produtivo. Produtos os quais abrangem apresentações culturais e oportunidades de vivência turística, com múltiplas potencialidades intrinsecamente associadas. Dentre essas, constaria tratar-se de um território caracterizado por abrigar uma comunidade de baixa renda, com cultura própria, cultura de raiz, onde o turista poderia ter contato com mestres da cultura popular. Partindo da compreensão de que isso tudo se insere em processo mais amplo, de construção de cidadania, de construção de uma cultura de cooperação.

A mudança de cultura, reputa uma vez mais Tania Zapata (2012), é ponto de partida. Na Bomba, ela assinalou que os grupos sequer se conheciam entre si, possuidores da característica em comum de serem palco da prática recorrente de

vereadores, que destinariam verbas a determinados atrativos, em troca de favores políticos.

Enfim, embora tal condição não demonstre tendências para se modificar no curto, ou no médio prazo, o processo de desenvolvimento local parece também demonstrar maior possibilidade de efetividade, tendo o longo prazo como horizonte. Como destaca Tania Zapata, o desenvolvimento local não é um conjunto de projetos; são projetos, frutos do empoderamento da comunidade, articulados e conectados.

Com tal ingrediente, que perpassaria conotação política, traços culturais, e uma visão calcada na sobrepujança centro-periferia, encerramos a abordagem sobre a Bomba do Hemetério e seu processo de DL<sup>70</sup>, passando a outro território no qual tais características saltam aos olhos, aos ouvidos, aos sentidos, às crenças mesmo daqueles que são ateus; falamos da Cidade de Deus.

---

<sup>70</sup> Os resultados obtidos para as duas últimas questões do roteiro semiestruturado, referentes aos principais avanços e desafios do processo de DL foram contemplados, na medida do possível, no conjunto presente no corpo do texto, encontrando-se, de todo modo.

## 5. Processo de Desenvolvimento Local na Cidade de Deus – Rio de Janeiro/RJ

Atribui-se ao ex ditador, Porfírio Diaz, cuja queda na presidência da República coincidiria com o despertar para a revolução mexicana, ter proferido a frase “pobre México, tão longe de Deus, tão perto dos Estados Unidos”, em face à enorme perda territorial que o país sofrera quando da guerra mexicano-americana, em meados do século XIX.

No Rio de Janeiro dos anos 1960, onde a plasticidade da bossa nova e os sonhos grandiloquentes dos *Anos JK*<sup>71</sup> viriam a ser sucedidos pela repressão à liberdade de expressão e a supressão gradativa dos meios democráticos, instaurada pelo golpe militar de 1964 (meio século antes desta Tese ser escrita) – ao qual já fizéramos referência no **capítulo dois**, entre tantas utilizações feitas à época – Deus foi tanto celebrado pelos conservadores como adepto dos ideais do golpe (junto com a Pátria e a Família), quanto singelamente receberia uma cidade batizada em seu nome, na zona oeste do Rio de Janeiro, área então “encanteada” da cidade maravilhosa.

Na verdade, a cidade seria um bairro, e a Deus deve ter-se, pretensamente, atribuído a paternidade já que, diferente de tantos e tantos territórios, a Cidade de Deus não surgiu, ou não nasceu, dependendo de como se prefira identificar a forma como os territórios adquirem vitalidade; ela foi implantada.

Evidente que isso está longe de representar fato isolado, seja sob a forma da remoção de favelas – que viria a também se inserir no universo vasto, diverso e complexo do Rio de Janeiro dos anos 1960 – seja sob o que acontece, ainda hoje, com frequência, com respeito à formação de aglomerados industriais em localidades que não havia antes, sequer, um mínimo de cidade; não contando assim com pequenos serviços, o pequeno comércio, a vizinhança.

O Instituto de Assessoria ao Desenvolvimento Humano (IADH), cujo trabalho destacou-se no capítulo anterior se depara com desafios desta natureza em seu trabalho no estado de Pernambuco, como no caso do que aconteceu com o mega investimento Porto de Suape. Por meio desse – além de ter supostamente provocado desequilíbrios

---

<sup>71</sup> Alusão ao período em que o país foi governado pelo presidente Juscelino Kubitscheck, de 1956 a 1960, onde se estabeleceu uma perspectiva de crescimento cuja meta consistia em crescer cinquenta anos em cinco.

ambientais como os que tornaram frequentes os ataques de tubarões na praia de Boa Viagem, trecho de orla situada na zona nobre da cidade do Recife – várias empresas se alocam no espaço físico, sem que haja território no entorno produtivo; ou seja, uma cidade que interaja, dialogue, se conecte.

Pois bem, se em situações como em Suape, a força motriz tem por base o capital produtivo (em que pese, em grande parte financeiro), as situações relacionadas à remoção de favelas nos anos 1960 possuíam motivação, além daquela onipresente, de natureza econômica, de origem eminentemente política. E tolo seria pensar que o mesmo advém daquela época, especificamente. É bem anterior, como demonstra a obra de Carlos Lessa, Rio de *todos os brasis*.

Quando do início do século XX, a reforma Passos também teria visado estabelecer uma divisão política na cidade, parte da população expulsa pela demolição dos cortiços (o “bota abaixo”) do centro da cidade se juntou àqueles que haviam lutado pelo governo na guerra de Canudos<sup>72</sup> e que teriam migrado para o Rio de Janeiro na perspectiva de receberem soldos que, ao que consta, jamais foram pagos, e configurou-se, pois um contingente cada vez maior a morar em construções provisórias, instaladas em alguns morros da cidade, iniciando pelo morro da Providência e concluindo no porvir, ou seja, sempre na próxima favela que está prestes a nascer.

Ressaltando que esta Tese, em momento algum, teve ou tem a pretensão de adentrar na dimensão efetivamente da economia urbana, ou da lógica de construção das cidades, sobressai no surgimento do que seriam as favelas – em deferência à presença prodigiosa de uma planta conhecida como fava, que batizara como favela a um dos morros da região de Canudos, de onde teriam vindo, portanto vários de seus primeiros moradores– a semelhança forte com um papel fraco exercido pelo Estado brasileiro, marcado pelo não cumprimento de obrigações militares, ou com medidas arbitrárias desfazendo laços de nascimento, moradia, pertencimento e trabalho.

Essa característica se encontra tão fortemente presente na Cidade de Deus – antes considerada uma favela de asfalto, e depois, bairro, numa apologética e artificial ampliação da noção invariavelmente associada aos “pedaços” da cidade – que faz-se

---

<sup>72</sup>A Guerra de Canudos foi um confronto sangrento que durou de 1896 a 1897, envolvendo o Exército Brasileiro e os integrantes do movimento popular liderado por Antônio Conselheiro, talvez timidamente considerado de fundo sócio religioso, na comunidade de Canudos, no interior do estado da Bahia. O componente de resistência ficou intimamente ligado à revolta, com três expedições militares do governo contra a comunidade tendo saído derrotadas, o que provocou a destruição da mesma e o extermínio legitimado de cerca de vinte mil sertanejos, também chamado de jagunços. No confronto também teria se registrado a morte de cerca de cinco mil militares.

essencial a contextualização do território, objeto da primeira seção, sob a perspectiva de situar a abordagem sobre o processo de desenvolvimento local introduzido neste capítulo.

Processo esse que teve início com uma mobilização local, de natureza endógena ao território, a partir da articulação de organizações de base comunitária e atores locais, conforme descrito na segunda seção. Em mais de uma década passada, desde aquele momento até o de realização da Tese, pode se considerar que trata-se de um processo de desenvolvimento local com descontinuidades, e que também não recebera assessoria de forma concentrada, e nem com a envergadura institucional referente à experiência da Bomba do Hemetério.

Por isso mesmo, sua abordagem visa a complementar a análise em curso, no tocante ao DL aplicado, de forma reunida à experiência anteriormente apresentada, e sob uma perspectiva não protocolar, nem intencionando comparar as duas experiências, conforme situamos ao início do capítulo quatro.

A própria conjuntura vivenciada em cada território no momento de realização da Tese, com respeito aos processos de desenvolvimento local, era bastante distinta entre si. Como víamos, na Bomba do Hemetério, em Recife, o investimento social privado se aliou a parceiros estratégicos, metodologicamente fortes, e originou um processo de DL. Ainda que as perspectivas de continuidade se apresentem bem favoráveis, há um tempo a se acompanhar, relativo àquele processo, iniciado em 2008, para que se possa analisar com maior precisão.

Já na Cidade de Deus o processo tem origem, pode se dizer, endógena, e um tempo de maturação bem mais alongado, tendo iniciado em 2003. Por outro lado, possui como traços característicos a descontinuidade e a participação difusa, tanto de autores como de atores. Esses, como que se alternando de forma não programada, fizeram com que o processo de desenvolvimento local tenha se mantido com vitalidade (por vezes, emitindo apenas sinais vitais) e possa ser considerado “em curso” na Cidade de Deus, embora com uma série de ameaças e desafios que se contrapõem perigosamente às oportunidades, as quais também se mostram, por sua vez, concretas e significativas.

O que ambos os casos possuem efetivamente em comum consiste na pesquisa de campo realizada, com base no mesmo roteiro, adaptado evidentemente às condições de contexto, que colocam de forma bem mais difusa a participação dos entrevistados no que tange à Cidade de Deus, garantindo, todavia, o fio analítico condutor, enfocando na terceira e última seção as respostas ao bloco de questões propostas na pesquisa de

campo, por parte de atores e autores identificados com o processo de desenvolvimento local na Cidade de Deus, que foram por nós entrevistados no primeiro trimestre de 2013.

Uma observação importante, portanto, refere-se à forma distinta de tratamento dos resultados da pesquisa de campo que, embora colhidos com base no mesmo roteiro semiestruturado (apresentado de forma detalhada na seção 1.2 de metodologia), ensejaram condições bem mais prospectivas do que factuais no caso da Cidade de Deus, sendo assim metodologicamente bem mais seletiva a inserção de trechos destacados dos depoimentos dos entrevistados, vis-à-vis os blocos temáticos enfocados.

Tendo esse como percurso de chegada, o itinerário imediato ora aponta para adentrarmos nas ruas, ruelas, becos do bairro denominado Cidade, onde o Estado, não reconhecendo paternidade, delegou a Deus seu nome e destino. E que os moradores, organizados, desde os primeiros anos, chamaram a si serem, no mínimo, coautores na construção, buscando influenciar decisivamente, na condição de sujeitos, nos rumos de seus destinos.

Conseguindo às vezes mais, às vezes menos, seguem na luta cotidiana e digna, dando mostras que a vida pode estar bem longe de ser um inferno na Cidade de Deus. Certamente, para várias favelas, do Rio de Janeiro e em tantas cidades espalhadas pelo mundo, permanece a perspectiva de que os versos do samba de Paulo Cesar Pinheiro (2004) se façam valer, e a vida mude nas favelas.

O galo já não canta mais no Cantagalo  
A água já não corre mais na Cachoeirinha  
Menino não pega mais manga na Mangueira  
E agora que cidade grande é a Rocinha!  
Ninguém faz mais jura de amor no Juramento  
Ninguém vai-se embora do Morro do Adeus  
Prazer se acabou lá no Morro dos Prazeres  
E a vida é um inferno na Cidade de Deus  
Não sou do tempo das armas  
Por isso ainda prefiro  
Ouvir um verso de samba  
Do que escutar som de tiro  
Pela poesia dos nomes de favela  
A vida por lá já foi mais bela  
Já foi bem melhor de se morar  
Mas hoje essa mesma poesia pede ajuda  
Ou lá na favela a vida muda  
Ou todos os nomes vão mudar  
(PINHEIRO, 2004)

“Ou todos os nomes vão mudar...”. Antes que se ficasse, além de sem Estado, entregue ao Deus dará, o território da Cidade de Deus reagiu. E isso teve a ver com desenvolvimento local. Com o objetivo de conhecer aquele processo convidamos para que se ingressasse, neste momento, no bonde que parte para a Cidade de Deus.

### **5.1. Contextualização do território**

No ano que marca o nascimento da Cidade de Deus, 1966 (coincidentemente, o mesmo ano de nascimento do autor desta Tese), estava projetada a oferta de 6.500 (seis mil e quinhentas) unidades habitacionais, que seriam destinadas a moradores das favelas da Praia do Pinto, do Parque Proletário da Gávea, da Ilha das Dragas, da Macedo Sobrinho, removidas em função de sua contribuição negativa, estética e economicamente na percepção da sociedade política hegemônica, uma vez que situavam-no entorno e proximidade da Lagoa Rodrigo de Freitas, cartão postal da zona sul do Rio de Janeiro.

O projeto de segregação urbana, como um todo, fora estruturado pelo então governador Carlos Lacerda objetivando transferir moradores de mais de uma dezena de favelas, quase integralmente situadas na zona sul da cidade, rumo a conjuntos habitacionais que haviam sido construídos em sua grande maioria na zona oeste, dentre os quais, Vila Aliança (Bangu), Vila Kennedy (Senador Camará) e Vila Esperança (Vigário Geral) (PFEIFFER, 2004).

No entanto, o conjunto habitacional de Cidade de Deus acabaria gradativamente ocupado por população egressa de várias áreas da cidade, principalmente “famílias vítimas das enchentes que assolaram a cidade no ano de 1966, famílias vítimas do incêndio que destruiu o que restava da Favela do Pinto e famílias que não tinham outra opção de moradia que não se instalar próximo a rios assoreados e poluídos ou mesmo em áreas de grande concentração de lixo”<sup>73</sup>

Segundo estimativas disponibilizadas por integrantes do Comitê Comunitário da Cidade de Deus, existiria um total de 3.865 casas, 1.600 apartamentos e 1.193 casas provisórias, estas últimas destinadas à “triagem” dos moradores que aguardavam casas, o que totalizaria 6.658 unidades domiciliares.

---

<sup>73</sup> PFEIFFER, 2004.

Uma vez, assim, implantado o bairro enquanto projeto político e econômico, a sequência seria aquela recorrente em territórios de periferia urbana, caracterizando-se a região pelo abandono latente por parte do poder público, o que descambaria em problemas graves de proliferação da violência, déficits extremos de serviços públicos e esgarçamento do tecido socioprodutivo local.

Isso levaria à divisão do território em regiões controladas pelo tráfico de drogas nos anos 1970/80, e depois mais acintosamente durante a década de 1990, quando ideólogos dos países capitalistas, crentes ou ateus, rezavam a cartilha do Estado Mínimo.

Território, portanto originado do acolhimento compulsório a diversos grupos de trabalhadores pobres informais, a partir das operações conhecidas como 'remoções de favelas', típicas nos anos 1960; que cresceu sob a batuta do paternalismo político praticado por uma sociedade não democrática nos anos 1970; que, com o crescimento econômico puxado pelo bairro de ricos emergentes Barra da Tijuca e seu entorno, se tornou uma região periférica popular densamente povoada nos anos 1980/90; e que ficaria marcada por uma imagem cenográfica ligando a região à violência gratuita, corriqueira e à luz do dia, nos anos 2000, expresso pelo filme “Cidade de Deus”<sup>74</sup>.

Muito mais que a película cinematográfica em si, o problema real se constituía pela mesma ter contribuído para agravar um revés de dificuldades já enfrentadas por seus moradores, estigmatizados por seu local de residência, mas que, como em outros momentos da própria história da CDD – repleta de episódios de reação, mobilização, mutirões, muita luta coletiva – também reagiram.

Nesse particular, faz-se inevitável a remissão ao início da Tese, quando destacamos o papel dos movimentos sociais ligados à Igreja, nos anos 1960, em plantarem sementes de uma outra perspectiva de desenvolvimento comunitário, com relação ao que se praticava anteriormente – e mesmo logo depois, quando se verificou um retrocesso nas práticas de desenvolvimento comunitário implementadas durante o regime de exceção imposto pela ditadura militar –, uma vez que na Cidade de Deus, a igreja também teria tido um papel expressivo no fortalecimento do movimento social, em grande parte por influência do trabalho desenvolvido pelo padre holandês Julio Grooten, conforme destacou em sua entrevista para a pesquisa de campo Carlos Alberto Oliveira;

---

<sup>74</sup>O longa metragem “Cidade de Deus”, de Fernando Meirelles e Kátia Lund, foi veiculado em nível de produção cinematográfica mundial, propagando um cenário de violência exacerbada no território, em decorrência do crescimento do crime organizado entre o final da década de 1960 e início dos 1980.

Oliveira, C. (2013), líder comunitário local com longa trajetória, atualmente membro da organização de base comunitária Alfazendo, relatou ter sido padre Grooten, fundador da Igreja Pai Eterno, responsável por diversos trabalhos sociais realizados na comunidade, mesmo à época da ditadura militar, recebendo seu nome a praça principal da Cidade de Deus.

Em sua entrevista, Oliveira, C., assim como Cleonice Dias, outra líder comunitária com ampla trajetória em CDD, ligada hoje à organização de base comunitária Ceacc, destacariam ainda o papel de setores progressistas da Igreja na formação do Conselho de Moradores da Cidade de Deus (Comocid), cuja atuação é posta em relevo quando abordamos o protagonismo local na pesquisa de campo.

A menção a protagonismo local na Cidade de Deus – embora na Tese esteja relacionada ao processo de desenvolvimento local em curso, o qual data do início dos anos 2000 – traz registrado no DNA do território (em referência à expressão utilizada sabiamente, a nosso ver, e com frequência, por Tania Zapata) o surgimento nas décadas de 1970/80, de várias associações de moradores, assim como de “agremiações de samba, agremiações esportivas, grupos de teatro, revistas, cineclubes, movimento negro, igrejas atuantes, grupos de dança”. Em 1980, aconteceria na, Cidade de Deus, o I Encontro Popular pela Saúde, suscitando o surgimento dos diversos Fóruns de Discussão de Saúde no Município do Rio de Janeiro (PFEIFFER, 2004).

Fazendo a ressalva de que esse período, extremamente efervescente na Cidade de Deus, quando o bairro se construiu efetivamente, se encontra bem descrito em Alba Zaluar (1999), cumpre aqui considerar que tal efervescência é, contudo fundamental, sob o foco da contextualização em curso. Em especial, no sentido de referendar que a reação que produziu intensa mobilização no território, por parte de forças sociais e populares, embora tenha ocorrida à mesma época das repercussões mais imediatas ligadas ao filme, possui, todavia, dimensão bem mais profunda.

No mesmo ano de 2003, em meio à intensificação dos processos de participação social ensejados, em tese, pelo governo do então recém eleito presidente Lula, teria causado espécie, a quem poderia se identificar como lideranças comunitárias de CDD, a elaboração de uma política nacional de segurança, construída a portas fechadas, no eixo Brasília-Rio de Janeiro, unidade da federação por onde a ação teria início, impactando diretamente sobre o território da Cidade de Deus.

Isso é descrito no relatório sistematizado por Pfeiffer (2010) como tendo ocorrido “em janeiro de 2003, quando o então Secretário Nacional de Segurança Pública,

Luiz Eduardo Soares, e o então prefeito César Maia anunciaram que a Cidade de Deus seria a primeira localidade do Rio de Janeiro a receber uma série de intervenções com o propósito de eliminar a violência”, onde se pressupunha a mobilização de governos, instituições e a sociedade.

Ela chama a atenção que o Fórum Empresarial do Rio, composto por lideranças empresariais da cidade e que também fora criado naquele mesmo período com o intuito de priorizar o desenvolvimento social da cidade, teria escolhido “a Cidade de Deus para o desenvolvimento de sua primeira iniciativa, entrando em contato com algumas de suas lideranças comunitárias” (PFEIFFER, 2010).

A iniciativa teria, naquele primeiro momento, atraído “representantes do Poder Público, de Organismos Internacionais, da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (FECOMÉRCIO), particularmente do Serviço Social do Comércio do Rio de Janeiro (SESC Rio), da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização (FENASEG), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e do Serviço de Apoio às Pequenas e Médias Empresas no Rio de Janeiro (Sebrae/RJ)”, gerando um diagnóstico entre o conjunto de atores que passava a se articular que era necessária a integração entre uma série de iniciativas sociais “desenvolvendo-se de forma isolada” no território.

Atribui-se que desencadeou daquele intenso processo de articulação a mobilização local decisiva para a criação do Comitê Comunitário da Cidade de Deus. Esse designaria três representantes de sua comissão executiva para integrarem o então também recém-constituído, Núcleo de Articulação, correspondendo aos representantes locais do Núcleo, composto em sua totalidade por dez membros.

Pfeiffer (2010) argumenta, pois que “o Plano para o Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus foi um dos produtos da atuação do Núcleo de Articulação. Sua elaboração resultou de necessidade do Núcleo e, particularmente, do grupo que representava o Fórum Empresarial Rio no mesmo, de sistematizar todas as informações sobre o processo desenvolvido no ano de 2003”.

A própria vinculação da socióloga Cláudia Pfeiffer ao processo adviria daquele contexto, quando representantes do Núcleo teriam convidado profissionais (consultores) a apresentarem propostas, sendo aprovada a de autoria dela, “que sugeria que a sistematização das informações e conhecimentos acumulados ao longo do primeiro ano de trabalho tivesse como produto um plano de atuação para os próximos 5 anos” (PFEIFFER, 2010).

No olhar dos atores locais que participaram daquele momento, como Oliveira, C e Dias, a participação externa foi vista como valiosa na condição de facilitadora para o movimento endógeno que reagira ao que se colocava para o território, enquanto política pública de segurança. Naquela, segundo eles, o poder público teria estabelecido como interlocutores únicos do território a dupla que viria a fundar a Central Única de Favelas – CUFA, sendo que um deles, que se tornaria conhecido como MV Bill, foi situado por nossos interlocutores como jamais tendo participado de ações sociais engajadas, mobilizadoras, como destacamos estarem no corpo da história da CDD.

Esse episódio, seus efeitos e desdobramentos, retomados adiante, constituem componentes reveladores sobre aspectos diretamente incidentes quanto à forma como o Estado se relaciona com os territórios de periferia. Trata-se de processos e procedimentos de gestão que parecem, inúmeras vezes, destinados a simplesmente administrar (quando não testar) mecanismos de seleção natural com respeito às condições de resistência ou não de determinado território.

Sob essa ótica, independente de todas as mazelas, a Cidade de Deus resistiu. Na verdade, já nasceu resistindo, uma vez que as remoções eram traumáticas, o que se encontra relatado com precisão em Janice Perlman (1997).

Vale ressaltar sobre este aspecto que, embora o escopo da Tese não tenha se dedicado a abarcar uma análise do processo de construção do território, levando em conta os impactos da forma específica como o mesmo ocorreu, iniciativas importantes tem sido implementadas com o objetivo de contar essa história: “a história que o filme não mostrou”, afirmação recorrentemente proferida pelos verdadeiros autores da história local, organizações de base comunitária e atores sim, mas atores sociais da Cidade de Deus.

Fazendo, pois o reconhecimento do terreno, a Cidade de Deus está localizada na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, sendo considerada um bairro pela Prefeitura Municipal<sup>75</sup>. De acordo com a lógica operacional de organização seguida por essa última, equivale à XXXIV Região Administrativa da cidade, fazendo parte da Área de Planejamento de número 4 (Jacarepaguá e Barra da Tijuca), dentro das cinco Áreas de Planejamento adotadas pela cidade. Ao mesmo tempo, a Cidade de Deus está cadastrada, desde 2009, como favela no Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (Sabren) do Instituto Pereira Passos (IPP), órgão vinculado à mesma Prefeitura.

---

<sup>75</sup> “Em 1998, Cidade de Deus tem *status* elevado a bairro, mas cresce o número de barracos e favelas no seu entorno: tornando-se na verdade ‘refavela’” PFEIFFER, 2004.

No território se encontram pequenas comunidades conhecidas como: Apartamentos, Bariri, Guaxa, Karatê, Mangueirinha, Pantanal, Portelinha, Quadra 13, Quadra 15, Quintanilha, Rocinha 2, Sítio, Tangará e Tijolinho.

Em que pese as delimitações oficiais, as formas de reconhecimento realizadas pela população local, ao permitirem a inclusão de informações baseadas na identidade da comunidade, tornam, por exemplo, os números expressos pelo IBGE não absolutamente condizentes com a realidade do território, como pode ser visto, por exemplo, em dados básicos referentes à população: enquanto o Censo Demográfico produzido pelo IBGE em 2010 (IBGE, 2013) levantou uma população que seria composta por 47.021 habitantes, em pesquisa elaborada pela Firjan/Iets estimou-se um total de 60.723 habitantes (FIRJAN/IETS, 2010) na Cidade de Deus.

Tal estimativa foi confirmada por oportunidade de nossa participação pelo Núcleo de Solidariedade Técnica (Soltec), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no projeto Rio Economia Solidária, uma iniciativa promovida, de 2010 a 2011, por meio de parceria firmada entre o Soltec, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o Centro de Ação Comunitária (Cedac), o Banco Palmas, de Fortaleza, estado do Ceará, e entidades locais, que se articulavam em torno dos chamados Pontos Solidários, sendo um por território, e ficando sediado o Ponto Solidário da Cidade de Deus na sede da Agência de Desenvolvimento Local.

O Soltec/UFRJ, por sua vez, já atuava em CDD antes. Pontualmente, em 2006, a partir do Programa de Inclusão Produtiva de Jovens, iniciativa apoiada pelo Ministério do Desenvolvimento Social; e depois, desde 2009, com participação direta na criação do Portal Comunitário da Cidade de Deus, que visa disponibilizar e divulgar informações relevantes sobre atividades, ações, projetos, programas promovidos na comunidade e que surgiu de uma pesquisa feita por Celso Alexandre Alvear, do Soltec, junto a organizações sociais de base comunitária da Cidade de Deus. A abordagem feita por ele em sua Tese de Doutorado pela Coppe/UFRJ descreve o processo específico de construção do Portal Comunitário<sup>76</sup>.

No bojo das ações desenvolvidas, então com a presença do Soltec no território, o projeto Rio Economia Solidária teve “por objetivo fomentar e apoiar o desenvolvimento da Economia Solidária como alternativa econômica em quatro territórios da cidade do Rio de Janeiro: Favela Santa Marta; Complexo do Alemão; Complexo de Manginhos;

---

<sup>76</sup> Cf. Alvear (2014).

Conjunto Habitacional Cidade de Deus”]; expressando em seus objetivos, inclusive, uma designação para a Cidade de Deus – conjunto habitacional –que nunca se verificou na prática.

Nossa participação do projeto se deu na função de coordenador da pesquisa de campo, onde foram sistematizados dados secundários, produzidos dados primários, estabelecidos contatos importantes no território, gerando um portfólio de informações importantes, dentre as quais selecionamos algumas para embasar a presente contextualização do território.

Sobre os dados relativos à população, em reuniões do Comitê Local de Pesquisa (explicitado adiante), como assinalamos, a estimativa de uma população superior a sessenta mil pessoas foi então ratificada<sup>77</sup>. No entanto, independente do maior ou menor rigor acerca desse montante, salientando uma vez mais não existir protocolo, nem comparação entre os dois territórios, mas no sentido de propiciar a referência de uma ordem de grandeza, é interessante perceber que uma Cidade de Deus equivale a três regiões da chamada Bomba Ampliada (20 mil habitantes), ao passo que a população da cidade do Rio de Janeiro, com 6 milhões e 320 mil habitantes equivalia a pouco mais de quatro vezes a população da cidade do Recife, que possuía em torno de 1 milhão e 540 mil habitantes, no ano de 2010.

Não obstante o projeto Rio Economia Solidária se destinasse, portanto ao campo da economia solidária, e não especificamente ao desenvolvimento local, não resta dúvida de que nos proporcionou um conhecimento apurado sobre o território. Ao mesmo tempo, a orientação metodológica do projeto se guiou pelos princípios da pesquisa-ação, ainda que, sob nossa percepção, não se possa considerar que houve uma pesquisa-ação de fato naquela iniciativa.

Conforme o próprio texto de apresentação do projeto, a maior contribuição do método da pesquisa-ação utilizado remeteria ao “desenvolvimento individual e coletivo dos moradores (...), buscando torná-los capazes de maior autonomia na condução do que tiver sido experimentado e gerado”. Voltando-se mais detidamente ao campo da economia solidária, pretendeu-se “contribuir para que os sujeitos individuais e coletivos se tornassem capazes de desenvolver seus empreendimentos, através de uma atuação

---

<sup>77</sup> Além de diferentes percepções sobre os limites da CDD, em interlocução com atores locais observamos que a divergência entre os dados pode ser devida, também, à dificuldade de acesso dos pesquisadores do Censo às áreas mais vulneráveis, perigosas,

sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental”<sup>78</sup> (*op. cit.*).

Quando feita menção às diferentes estatísticas relativas à população da Cidade de Deus, frisamos o papel metodologicamente de destaque associado aos Comitês Locais de Pesquisa, os quais se constituíram enquanto “espaços de diálogo e canais para uma escuta atenta sobre questões variadas do território”, sendo composto principalmente pelo conjunto de atores compreendendo: as entidades parceiras, os agentes de pesquisa (um total de trinta e dois agentes para os quatro territórios), organizações sociais de base comunitária, pequenos empreendedores locais.

Em meio às ações desenvolvidas, sob a coordenação do Soltec/UFRJ, em parceria com os Comitês Locais de Pesquisa (um Comitê por território), pode se destacar:

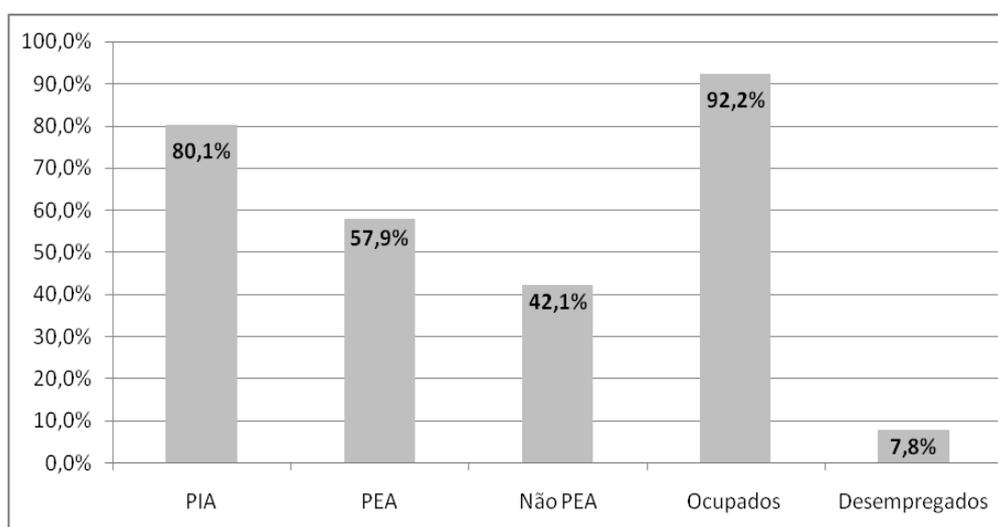
- Discussão acerca da delimitação espacial, situando geograficamente a área onde começava a pesquisa, e seu plano de expansão
- Aportes “com bagagem” sobre o contexto e condições específicas do território
- Discussão sobre os dados secundários levantados pelo Soltec;
- Acompanhamento do processo de coleta de dados primários, com proposições de conteúdo e estratégia;
- Indicação de atores sociais relevantes e de empreendimentos através do método "bola de neve" (os participantes iniciais indicam novos participantes e assim por diante);
- Análise qualitativa do processo e validação dos produtos finais de pesquisa (*op. cit.*).

No tocante, pois à análise sobre os dados secundários relativos à Cidade de Deus, o Gráfico 13, abaixo, reforça a característica de informalidade já que a esmagadora maioria (mais do que 92%) da PEA local se encontrava ocupada, em 2010, embora grande parte da população em idade ativa não estivesse sequer procurando trabalho, se encontra à época enquanto parte dos 42,1 % da população não economicamente ativa do território

---

<sup>78</sup>A pesquisa quantitativa foi realizada junto a 940 (novecentos e quarenta) empreendedores comunitários residentes nos quatro territórios abrangidos, os quais não representavam a totalidade do território, cabe ressaltar. Na Cidade de Deus, correspondeu às chamadas quadra quinze, com uma expansão para a quadra treze; no Complexo do Alemão compreendeu a Nova Brasília, com uma expansão para a Alvorada; no Complexo de Manginhos, a pesquisa foi aplicada na Varginha, depois expandida à Vila Turismo, e o Santa Marta foi o único território integralmente pesquisado.

**Gráfico 13 – Mercado de Trabalho em CDD em 2010<sup>79</sup>**



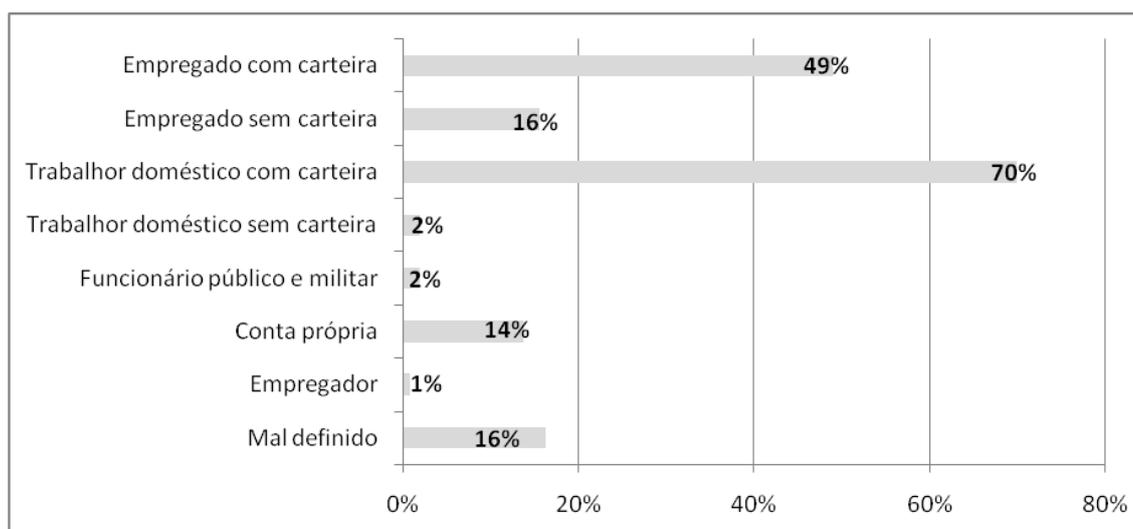
Fonte: Firjan/Iets, 2010.

A informalidade se torna ainda mais evidente pela observação do Gráfico 14, segundo a qual, aproximadamente a metade dos ocupados de CDD encontravam-se em ocupações mal definidas (16,3%), ou como empregados sem carteira (15,6%), ou como trabalhadores por conta-própria (13,8%), ou, ainda, inseridos no segmento de trabalhadores domésticos sem carteira (1,9%), perfazendo um total de 47,6% trabalhando em condições supostamente precárias no ano de 2010.

---

<sup>79</sup> População em Idade Ativa (PIA) refere-se a pessoas com 10 anos ou mais; População Economicamente Ativa (PEA) representa as pessoas em idade ativa e ocupadas ou desocupadas na semana de referência da pesquisa.

**Gráfico 14 – Mercado de Trabalho por ocupação em CDD em 2009**



Fonte: IBGE-PNAD 2009 *apud* em Firjan/Iets, 2010. Organização: Soltec, 2011.

A situação adquire complexidade maior quando se enfoca a questão da participação da população jovem no mercado de trabalho e, em particular, na relação que se estabelece com relação aos estudos. Com apenas 30% da população situada entre os 15 e os 24 anos podendo se dedicar somente a estudar, com mais da metade (50,6%) dos jovens trabalhando de alguma forma, e com preocupantes quase 20% de jovens da Cidade de Deus que se encontravam sem estudar nem trabalhar, a **Tabela 7** revela estes percentuais quanto à complexa questão, complementado pela **Tabela 8**, que aponta uma frequência à escola concentrada na faixa etária entre os 7 e 14 anos.

**Tabela 7 - Participação da população jovem no mercado de trabalho em CDD em 2010**

Ocupação dos jovens dos 15 aos 24 anos	(%)
Nível de ocupados	50,6%
Taxa de desempregados	8,6%
<b>Relação escola e trabalho</b>	<b>(%)</b>
Só estuda	29,9
Estuda e trabalha	18,5
Só trabalha	32
Não estuda nem trabalha	19,5
Renda do trabalho	R\$ 596,2
Jornada da ocupação (h/semanais)	41

Fonte: Firjan/Iets, 2010.

**Tabela 8 – Porcentagem de crianças e jovens que frequenta escola em CDD em 2010**

0 a 6 anos	25%
7 a 14 anos	41%
15 a 18 anos	34%

Fonte: Firjan/Iets, 2010.

Para se ter noção sobre o perfil etário das pessoas do território, dados à época coletados junto ao Ibase, que fizera um levantamento socioeconômico sobre o que identificaram como a comunidade Cidade de Deus, sugerem que a população da Cidade de Deus é jovem, com mais da metade dos moradores (53,5%) possuindo até 30 anos de idade, conforme os números abaixo apresentados na **Tabela 9**:

**Tabela 9 – Porcentagem de moradores por idade em CDD em 2010**

Crianças até 10 anos	19%
Jovens de 11 anos e 20 anos	19%
Adultos entre 21 e 30 anos	15,5%
Adultos entre 31 e 40 anos	14%
Adultos entre de 40 anos	31%

Fonte: Firjan/Iets, 2010.

A informalidade, aliada a uma ampla poluição jovem com perspectivas difusas e/ou nebulosas, não constituem, entretanto, atributo específico da Cidade de Deus, tendo sido associada aos territórios de periferia urbana por Tania Zapata (2012), quando das entrevistas no Recife.

No caso da Bomba do Hemetério, o grau elevado de difusão se encontrava no território da bomba que jorrava cultura, mas não fortalecia seus elos. Dezenas de grupos e agremiações culturais com significado simbólico, cultural, artístico, carecendo todavia de um processo que mobilizasse o produtivo, o econômico, o resultado palpável. Com isso, em função do processo em apoio ao DL ter-se-ia privilegiado o desenvolvimento produtivo via cultura e turismo, e, ainda assim, o retorno em resultados se mostra sabida e reconhecidamente lento.

Já na entrevistas realizadas no Rio de Janeiro, quanto ao processo de DL da

Cidade de Deus, a falta de um caminho específico para que se invista em desenvolvimento produtivo, no sentido de viabilizar que se mobilize no território ações concertadas entre grupos e atores locais, não se configurou um entrave agudo, como que sobressaísse nos depoimentos.

Pelo contrário, o sentimento não condiz necessariamente com entraves, mas (neste ponto, parecendo com a Bomba do Hemetério) aponta para a extrema dispersão, descontinuidade, fragmentação das ações, que subutilizam, desta forma, o que parece se destacar enquanto o real ativo de Cidade de Deus: a potência do território.

Nesse caso, se a expressão ‘vocação’ já parece em irreversível desuso, a percepção dos moradores quanto às possibilidades do território, refletindo aí não só aspectos referentes a desenvolvimento produtivo, mas pensando a partir de seu entorno; de como ali se manifestam temas centrais à cidadania digna, de como são prestados serviços públicos constitui permanente base relevante de análise.

Em se tratando de contextualizar minimamente um território cuja potência abarca, pois componentes econômicos, políticos, culturais, ambientais como CDD, faz valer a observação de dados coletado sem meados dos anos 2.000, quando da formulação do Plano Estratégico de Jacarepaguá, um bairro-região que engloba, por seu turno, os bairros: Anil, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia, Gardênia Azul, Jacarepaguá, Pechincha, Praça Seca, Tanque, Taquara e Vila Valqueire.

Tendo esse universo de pesquisa, a **Tabela 10** sintetiza a percepção dos moradores da região, de onde sobressai uma boa avaliação geral quanto aos aspectos econômicos investigados (rede bancária, serviços e comércio); à educação fundamental; a vários aspectos ligados a meio ambiente – sobre o qual faz toda diferença com relação a ‘de que lugar’ de Jacarepaguá está se falando, já que há lugares em que fatores como iluminação, arborização, até a qualidade da água são positivamente avaliados, ao passo que em outros lugares de Jacarepaguá, certamente, a realidade é outra. De todo modo, nada se destaca como ‘ótimo’, de acordo com os parâmetros de avaliação adotados.

**Tabela 10 - Percepção dos moradores dos bairros de Cidade de Deus e bairros da região de Jacarepaguá<sup>80</sup>**

<b>Aspectos econômicos</b>	Rede Bancária	50,7%	<b>Bom</b>
	Serviços	34,5%	<b>Bom</b>
	Comércio	47,1%	<b>Bom</b>
<b>Educação</b>	Creches	32,3%	<b>Péssimo</b>
	Primeiro grau	48,0%	<b>Bom</b>
	Terceiro grau	52,5%	<b>Péssimo</b>
	Pré-escolar	36,8%	<b>Bom</b>
	Segundo grau	35,0%	<b>Péssimo</b>
	Técnico	53,4%	<b>Péssimo</b>
<b>Saúde</b>	Posto de saúde	43,9%	<b>Péssimo</b>
	Hospitais	41,3%	<b>Péssimo</b>
	Emergência	49,8%	<b>Péssimo</b>
	Ambulatório	40,8%	<b>Péssimo</b>
	Farmácias	52,9%	<b>Bom</b>
<b>Serviços urbanos</b>	Manutenção áreas públicas lazer	37,7%	<b>Ruim</b>
	Limpeza urbana	46,6%	<b>Bom</b>
	Infraestrutura de Água e esgoto	35,4%	<b>Ruim</b>
	Transportes	39,0%	<b>Bom</b>
<b>Meio ambiente</b>	Sinalização de logradouros	41,7%	<b>Ruim</b>
	Drenagem de águas pluviais	47,1%	<b>Péssimo</b>
	Coleta de lixo domiciliar	61,9%	<b>Bom</b>
	Combate a ratos e mosquitos	35,9%	<b>Ruim</b>
	Sinalização de trânsito	40,8%	<b>Bom</b>
	Iluminação pública	35,0%	<b>Bom</b>
	Arborização de logradouros	39,9%	<b>Bom</b>
	Qualidade da água	42,6%	<b>Bom</b>
	Poluição visual	34,1%	<b>Ruim</b>
	Qualidade do ar	45,7%	<b>Bom</b>
	Poluição sonora	32,7%	<b>Ruim</b>
<b>Cultura</b>	Teatro	74,4%	<b>Péssimo</b>
	Eventos musicais	64,1%	<b>Péssimo</b>
	Bibliotecas	67,7%	<b>Péssimo</b>
	Cinemas	56,5%	<b>Péssimo</b>
	Exposição de artes plásticas	66,8%	<b>Péssimo</b>
	Atividades literárias	66,8%	<b>Péssimo</b>
<b>Esporte</b>	Eventos esportivos	48,9%	<b>Péssimo</b>
	Quadras/ campos de esporte	41,3%	<b>Péssimo</b>
	Clubes	39,0%	<b>Péssimo</b>

*Cf.: Prefeitura da Cidade do RJ. Plano Estratégico 2001–2004. Adaptação nossa.*

Já enquanto ‘ruins’ ou ‘péssimos’ foram classificados os serviços de outra série de áreas diretamente atinentes ao processo de DL na Cidade de Deus, tais como a educação de ensino médio, técnico e superior; praticamente todos os itens de saúde, serviços urbanos importantes, como aqueles relacionados a lazer e à infraestrutura de

<sup>80</sup> Fonte: Plano Estratégico de Jacarepaguá, compreendendo os bairros: Anil, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia, Gardênia Azul, Jacarepaguá, Pechincha, Praça Seca, Tanque, Taquara e Vila Valqueire.

água e esgoto; e, à época, foram considerados péssimos todos os componentes relativos à cultura e esporte,

Sobre este último, merece ressalvas que, até os dias de hoje, muitos investimentos foram feitos no sentido de, pelo menos, atenuar aquele quadro, como temos tido oportunidade de acompanhar e será abordado na seção que vai se iniciar. Nessa, vale ressaltar, constata-se que os eixos definidos no Plano para o Desenvolvimento Comunitário da Cidade de Deus, em 2004, em muito se assemelham àqueles que estruturaram o Plano Estratégico.

Cabe destacar uma questão que para nós será tratada de forma tautológica, no que se refere a ser intitulado Plano de Desenvolvimento Comunitário, e se encontrar situado, em nossa abordagem, dentro do processo de desenvolvimento local da Cidade de Deus.

Isso pode ser compreendido desde pelo aspecto macro em nossa análise, quando resgatamos as origens do desenvolvimento comunitário, apresentando a estreita relação, praticamente simbiótica, que o mesmo passa a estabelecer com o desenvolvimento local quando se adquire uma dimensão de mobilização produtiva do território, com fins de transformação social; até pelo aspecto micro, traduzido pela forma cotidianamente mais próxima àquela praticada pelos atores locais, onde se mesclam sem maior rigor a denominação de plano de desenvolvimento local ou plano de desenvolvimento comunitário.

Na verdade, o que soa gritante, seja para a Cidade de Deus, para a Bomba do Hemetério, para bairros de periferia, que são chamadas de comunidades – ao passo que as áreas mais nem aquinhoadas da cidade é que correspondem a bairros – é que pode se considerar, em geral, como o que disparou o processo de DL no território de CDD, está sempre associado, em alguma medida, às múltiplas facetas que pode assumir a relação com o Estado quando se fortalecem os movimentos endógenos no território.

Reerguem-se relações clássicas de tutela e clientelismo, e põe-se em xeque o protagonismo local, seja por relações de cooptação, ou por dificuldades associativas que impeçam transcender a identidade de território (necessária, mas não suficiente), galgando passos rumo à difícil transição, realçada por Castells, de uma identidade territorial difusa para uma identidade de propósitos, ou de projeto (não confundir, neste caso, com projeto no sentido operacional do termo).

Esse é o grande desafio que se coloca no tocante às possibilidades de reduzir a descontinuidade e a dependência dos parceiros externos, uma vez que se relaciona, sob

nosso ponto de vista, a uma limitação da capacidade endógena territorial. Desafio que, no caso ora focado, não deve ser considerado nem mais, nem menos importante, com relação a outros processos de DL, mas específico (e, nesse bojo, bastante específico) à Cidade de Deus. É essa a história que se anuncia a chegada.

## **5.2. Do plano ao processo de desenvolvimento local**

Levando em conta que o ambiente pré-plano acabou necessariamente introduzido, em face à intenção de contextualização do território, faz-se *mister* perceber, todavia que não se traduz naquele momento o que associamos enquanto a origem do processo de desenvolvimento local. Tal momento remete ao que se encontra, em Finep (2007), quando se relata que, após a realização de dois fóruns de discussão, formou-se uma rede de instituições locais e de moradores.

No primeiro fórum, organizado pelo Comitê Comunitário de Cidade de Deus, em 2003, por meio de um primeiro levantamento das principais demandas, aprovou-se a criação e distribuição do Jornal Comunitário “CDD Notícias”; a implantação do Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, do Programa de Capacitação de Educadoras, do Programa Escolas da Paz; da realização de visitas a órgãos públicos, e aprovou-se também a elaboração do Plano de Desenvolvimento Comunitário da Cidade de Deus, contendo objetivos que fossem alcançados em um horizonte de até cinco anos, ou seja, até 2009.

O segundo fórum comunitário foi realizado em 2004, com o Plano tendo sido apresentado e aprovado, tal como fora aprovada a criação da Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local para implementá-lo. Não obstante ter ainda demorado dois anos, em seguida àquele momento, para que a Agência fosse realmente implantada, aquela decisão representaria, pois um marco para o processo de DL.

Reforçando que a prioridade aqui reside em discutir possibilidades de aumento da capacidade endógena territorial, tendo como um dos elementos de reflexão o processo de desenvolvimento local em Cidade de Deus, muito mais do que uma descrição minuciosa de fatos e detalhes, nos atemos a aspectos que sobressaem, sob nosso ponto de vista, da elaboração do Plano, em 2004.

Quanto à metodologia, essencial, a elaboração do Plano foi feita em duas etapas, com a primeira correspondendo ao trabalho em grupo feito pelas Áreas Temáticas –

Trabalho, Emprego e Renda; Educação; Saúde; Meio Ambiente; Promoção Social; Comunicação, Cultura e Esporte – para a definição: dos principais problemas da Cidade de Deus, e das condições de vida que se pretendia alcançar no território, tendo como horizonte os cinco anos subsequentes.

Em linhas gerais, o Plano procurou detalhar por Área Temática questões objetivas, buscando identificar, segundo Pfeiffer (2010), “do que precisaria ser feito para tanto; de quem poderia contribuir para que isto acontecesse”; ‘de como cada um poderia contribuir’; ‘das iniciativas então em andamento no sentido da resolução dos problemas identificados’”, segundo estas questões-chave: principais problemas; o que queremos até 2009; o que precisa ser feito; quem poderá contribuir; como poderá contribuir; iniciativas em andamento; e iniciativas previstas.

Apresentando os resultados obtidos no Plano de 2004, vale destacar que daquele movimento endógeno ao território saíra bastante fortalecido o Comitê Comunitário da CDD, o qual seria protagonista, junto com a organização tradicional Ibase<sup>81</sup>, de um projeto financiado por meio de convênio assinado com a Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), intitulado 'Cidade de Deus e de Direitos', nos anos 2006/2007 (PFEIFFER, 2004)

Podendo-se atribuir ao processo de DL em CDD características relacionadas à perspectiva de uma análise cíclica (sem que isso tenha sido premeditado) sobressaem ciclos que mesclam planejamento e um grande conjunto de ações.

Neste sentido, considerando que o intervalo de tempo transcorrido entre os Planos de 2004 e 2010 aponta inequivocamente para o período onde foi implementado o projeto Cidade de Deus e de Direitos, o qual representou, sob tal premissa, a maior concentração de esforços voltados especificamente ao desenvolvimento local implementados no território, a reflexão coletiva atinente a este período se revela fonte potencialmente produtora de conhecimentos importantes para o desenvolvimento local. Em particular, da Cidade de Deus.

Levando-se em conta seu curto período de tempo, o projeto mobilizou o território – na verdade, parte dele quando se está falando de mais de sessenta mil pessoas – gerando desdobramentos e frutos interessantes e estratégicos para o processo que vinha em curso, em particular, com a implantação da sede da Agência Cidade de

---

<sup>81</sup> Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, que teve como um de seus fundadores Herbert de Souza, Betinho, sociólogo com papel destacado na área social, em especial durante a Campanha de Combate à Fome e à Miséria e Pela Vida, na primeira metade da década de 1990.

Deus de Desenvolvimento Local.

Não obstante tal centralidade, o projeto Cidade de Deus e de Direitos, todavia possuía escopo amplo, valendo introduzir os principais componentes extraídos do exame de documentos relativos ao projeto, no sentido de dimensionar o que representou, com relação ao processo de desenvolvimento local sob a perspectiva por nós aqui trabalhada.

Na verdade, isso deriva da própria percepção sobre o papel da Agência, expresso no objetivo geral do projeto, que consistia em incubar uma Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local, de forma a “consolidar uma rede de instituições locais, articuladas em torno do Comitê Comunitário Cidade de Deus, capaz de promover continuamente um amplo conjunto de programas e políticas sociais voltadas para o desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental do bairro” (FINEP, 2007).

À época do projeto, em 2007, assinala-se que o Comitê contava com a participação de onze instituições comunitárias, as quais desenvolviam atividades de alfabetização, educação, cultura, lazer, qualificação, trabalho e renda, atendendo a públicos diversos que abrangiam crianças, jovens, adultos e idosos. (FINEP, 2007). Quanto ao papel do Comitê, acentua-se que o mesmo corresponderia a buscar atuar de forma horizontal, de forma a empoderar os moradores e fortalecer o desenvolvimento local, procurando para isso se articular com parcerias institucionais de apoio.

Nota-se que, de certa forma, se passava a vincular as ações do Comitê Comunitário ao desenvolvimento local, acavalando por vezes o papel específico da Agência, dando margem a um debate complexo, que tivemos a oportunidade de presenciar, acerca de um papel mais político que estaria associado ao Comitê, enquanto a Agência possuiria um caráter mais operacional. Tal fronteira jamais nos pareceu bem nítida, vale dizer.

Justamente devido à necessidade de um passo operacional básico para a implementação do projeto – o que é recorrente para uma economia como a brasileira, que optou por um modelo de edital de projetos para que se viabilizem ações, por exemplo, em territórios, notadamente de favelas e periferias –, isto é, à exigência de uma organização proponente, formalizada, com a documentação necessária para a formalização de um convênio com um órgão público como a Finep, entrou em cena o Ibase.

Esse tornava-se, pois incumbido de acompanhar o crescimento e

desenvolvimento do trabalho da Agência, até que esta pudesse assumir as tarefas de forma autônoma, assim como para apoiar os agentes locais na integração da Agência à realidade da comunidade, de forma a atender suas necessidades e aproveitando seus potenciais (FINEP, 2007).

Uma estratégia adotada nesta direção foi a contratação de pessoas do próprio local para trabalhar na função de coordenadores-adjuntos, passando a acompanhar os coordenadores de cada uma das metas previstas pelo projeto:

Estes [coordenadores-adjuntos] trouxeram seu acúmulo técnico e teórico, mas para aplicá-los de forma eficiente para as necessidades da comunidade foram necessários o conhecimento, a experiência e a sensibilidade dos adjuntos a partir de sua experiência na realidade local (FINEP, 2007; *grifo nosso*).

Depreende-se, sob uma visão geral, que a relação de parceria formada pelo tripé Finep, Comitê Comunitário de CDD, e o Ibase dava mostras de dificuldades esperadas, que não nos parecem intrínsecas aos parceiros em si, mas à natureza de relações que vigora no que aludimos como uma economia (ou um mercado interno, na microeconomia) com base em editais de projetos. Constitui-se a busca pela aprovação dos almejados editais, portanto em prática recorrente para um sem número de organizações, especialmente aquelas sem fins lucrativos, como forma de buscarem recursos públicos e privados mediante a realização de projetos sociais.

Feito o arranjo institucional possível, partimos à apresentação dos objetivos específicos do projeto “Cidade de Deus e de Direitos” – que se consolidariam como as seis metas do projeto – e de onde se extraem pontos relevantes à análise em curso, associados aos principais resultados e processos vivenciados no território. Os objetivos específicos, com base em Finep (2007), consistiam em:

- i) Construção institucional visando construir o arranjo socioinstitucional capaz de promover, de forma sustentável, o desenvolvimento local na Cidade de Deus;
- ii) Capacitação de atores e organizações para qualificar atuação de entidades e agentes envolvidos no arranjo socioinstitucional para a promoção do desenvolvimento local e para a gestão das organizações;
- iii) Implementação de ações com foco na qualificação do

trabalho e economia solidária objetivando criar um empreendimento econômico associativo e autogestionário capaz de gerar trabalho e renda para moradores da região;

iv) Promoção da educação para contribuir para a proposição de políticas públicas na área educacional, que propiciem efetiva inclusão social e sejam adequadas a comunidades populares empobrecidas, tendo como referência o bairro e sua integração à cidade;

v) Comunicação para construir sistema de comunicação interno e externo, capaz de garantir transparência e alimentar a mobilização e a participação social na implementação deste projeto; e

vi) Gestão do projeto visando garantir a gestão integrada de todos os componentes do projeto.

Quanto à primeira meta, **“Construção institucional visando construir o arranjo socioinstitucional capaz de promover, de forma sustentável, o desenvolvimento local na Cidade de Deus”**, as atividades previstas foram i) a consolidação do Fórum de Desenvolvimento Comunitário e do Conselho Gestor, formado pelo Comitê Comunitário e instituições parceiras; ii) constituição da estrutura inicial da Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local; iii) incubação da Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local.

A forma de promover a consolidação do Fórum de Desenvolvimento Local da Cidade de Deus culminou com a promoção de dois eventos que teriam contado com ampla mobilização comunitária. O primeiro, ocorrido em janeiro de 2007, foi chamado de III Fórum, devido a ter sido realizado após aqueles dois outros fóruns realizados pelo Comitê Comunitário, anteriormente citados, sendo que o terceiro foi programado para antes do início do projeto. Segundo Finep (2007), diversas instituições parceiras participaram e muitos moradores demonstraram interesse pela Agência.

Já o IV Fórum de Desenvolvimento Local da Cidade de Deus seria realizado em agosto de 2007, com os debates girando centralmente em torno da experiência de criação da Agência de Desenvolvimento local, vista como instância de potencial relevante, e das primeiras ações implementadas, como o processo para a construção de casas de Rocinha 2 (localidade bastante precária dentro de CDD); a criação de uma cooperativa, as edições do jornal local “CDD Notícias”, os processos de formação e capacitação em educação, de economia solidária e de desenvolvimento local, a gestão

de instituições comunitárias, o Fórum de Qualidade da Educação (FINEP, 2007).

Naquela oportunidade, além dos participantes destacarem a necessidade de aumento da divulgação da Agência e de seu papel, outra indicação foi a urgência de ampliação de parcerias, mas principalmente no interior do bairro visando apoio na superação dos desafios presentes para os moradores locais (FINEP, 2007).

A perspectiva de implantação de um conselho Gestor, ao longo do processo de deliberação ocorrido já na vigência do projeto veio a assumir outros formatos, combinando diferentes mecanismos. Tornou-se, na prática, um *conselho estratégico* consultivo, não deliberativo ou de gestão direta da Agência. A compreensão dos atores locais envolvidos era a de que a gestão da Agência deveria estar a cargo das instituições locais, contando com os parceiros como consultores e apoiadores do trabalho.

Na ótica da instituição financiadora, com base na opinião emitida por sua equipe técnica, o estreitamento e a ampliação desse relacionamento dos atores locais com parceiros institucionais deveriam ser mais bem vivenciados, de modo que a questão desafiadora ao convívio democrático na base comunitária das ações, que requer confiança e cooperação, era percebido pela Finep como altamente desafiadora em Cidade de Deus. Sob tal contexto, entendia-se o mesmo como um desafio à ampliação de parceiros e à tessitura de uma rede abrangente, capaz de impulsionar com mais efetividade a dinâmica de desenvolvimento local a partir do bairro:

Há necessidade de um posicionamento definido quanto ao papel que os atores locais esperam que os parceiros desempenhem para que o relacionamento ocorra sobre acordos claros. Há, da parte do Comitê, um entendimento de que os parceiros devem atuar principalmente em espaços mais amplos, como o Fórum, e não propriamente dentro da estrutura da Agência. Certamente, assim que esta questão avance, o processo será retomado com rapidez, pois qualquer decisão deverá bem acolhida pelos tradicionais parceiros do Comitê Comunitário. Com efeito, da parte da maioria dos parceiros observa-se disposição em participar da experiência da Agência, contribuindo de diversas maneiras, de acordo com a missão de cada instituição. (FINEP, 2007, p. 338)

Apesar dessa percepção, o parceiro institucional teria realizado um trabalho continuado de assessoria e acompanhamento na gestão do projeto, sobretudo junto ao Comitê Comunitário e à Agência.

Já quanto à constituição da estrutura inicial da Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local, sua implementação implicou no processo de elaboração do

estatuto da Agência em reuniões sucessivas com integrantes do Comitê Comunitário; tendo sido particularmente extenso o processo seletivo dos profissionais que compuseram o corpo de auxiliares na administração da Agência – três auxiliares administrativos, uma secretária e uma encarregada de serviços gerais.

O prolongamento do processo seletivo está associado, de acordo com nossa percepção, à condição de acesso a um posto de trabalho em um território pobre de periferia, embora transitório e de remuneração nada espetacular, representar momento tão singular em trajetórias de vida marcadas pela permanente delimitação de oportunidades, que acabam adquirindo contornos complexos e de extremo cuidado. Tivemos oportunidade de acompanhar isso, em parte, naquele projeto, assim como em outras iniciativas em que participamos em CDD.

Para dotar a Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local de uma estrutura mínima, ao mesmo em que tempo em que se procedia à sua incubação, foi observado que havia desafios importantes a serem enfrentados, dentre os quais: a produção compartilhada de uma visão clara sobre a missão da Agência; a definição de papéis e funções estratégicas a serem desempenhadas pela Agência; e a compreensão mais nítida da necessidade do trabalho profissionalizado na gestão administrativo-financeira e técnica da Agência (FINEP, 2007, p. 340).

Sobre este último aspecto, a continuidade imediata do funcionamento da Agência já se colocava em xeque (pudemos observar, depois, que isso se tornaria praticamente recorrente), uma vez que os recursos financeiros contemplados asseguravam a locação e manutenção do espaço até metade de 2008. O que tornava a sustentabilidade da Agência dependente da consolidação de parcerias, “por meio de novos projetos que contribuam para a sua manutenção e consolidação”. (FINEP, 2007)

Desencadeou-se, então ações de assessoria e capacitação, como no processo formativo “Desafios do Desenvolvimento Local”<sup>82</sup>, que envolveu um ciclo presencial e iniciação a uma ferramenta de aprendizagem à distância ter se realçado a oportunidade de fortalecer a compreensão sobre o sentido essencial da Agência; sobre a necessidade de viabilização de novos projetos, por parte da Agência; do reforço das ações de informação e comunicação; e em especial, do avanço no entendimento das relações entre a Agência e as redes socioinstitucionais que constituem seu alicerce necessário (FINEP, 2007).

---

<sup>82</sup> Foi quando tivemos a oportunidade de ingressar na equipe de capacitores desse Projeto, representando aquele o momento de primeiro contato, e o primeiro trabalho que realizamos no território.

No que diz respeito à segunda meta, **“capacitar as entidades e agentes envolvidos no arranjo socioinstitucional para a promoção do desenvolvimento local e para a gestão das organizações”**, tem-se que o processo formativo implementado foi concebido como um processo de aprendizagem compartilhada, estimulando a produção coletiva de conhecimento multidisciplinar, associada a mudanças de atitudes e modos de relacionamento, fatores básicos da gestão participativa capaz de impulsionar o desenvolvimento local. (FINEP, 2007)

A dinâmica empreendida resultou na concepção do curso citado “Desafios do Desenvolvimento Local”, realizado no segundo semestre de 2007, articulando atividades presenciais e ferramentas de ensino à distância. A iniciativa foi promovida no âmbito do Projeto Comunidade de Aprendizagem para a Inclusão Social (Cais), em que a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio do Laboratório Território e Comunicação da (Labtec), e a Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits) estavam envolvidas (FINEP, 2007).

O curso fora concebido de modo a incorporar pautas prioritárias que se expressaram no transcorrer do processo, como trabalho e economia solidária, educação e habitação, com ênfase especial no processo organizativo vinculado à constituição da Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local, sendo organizado a partir dos seguintes tópicos: i) mobilização democrática e produtiva do território; ii) novas institucionalidades para a gestão pública do desenvolvimento local; iii) ação em rede e comunicação; iv) temas prioritários: trabalho, economia solidária e desenvolvimento local; educação e desenvolvimento local; moradia, direito à cidade e desenvolvimento local (FINEP, 2007, p. 350-351).

Na ocasião de introduzir-se a ferramenta de ensino a distância, foi realizado um diagnóstico sobre uso e conhecimentos da Internet e do computador, comprovando que o acesso era, à época, muito limitado, o que não incentivava novos investimentos em capacitação sob aquela forma.

Quanto à meta três do projeto, tem-se que os técnicos envolvidos com essa ação foram contratados em 2006 visando atuar na geração de trabalho e renda e economia solidária, tendo como objetivos específicos: i) realizar estudo de potencialidades para a implantação de empreendimento econômico associativo e autogestionário envolvendo o bairro e adjacências; ii) informar trabalhadores e moradores locais sobre cooperativismo, autogestão e consumo solidário; e iii) apoiar o planejamento, construção e formalização de empreendimentos com tal perfil.

Para a realização do estudo de potencialidade, o Núcleo de Solidariedade Técnica (Soltec) da UFRJ foi convidado para ser parceiro, já que desenvolvia outra iniciativa no território, por conta do Programa de Inclusão Produtiva de Jovens, financiado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, porém observou-se que os prazos delineados das expectativas eram distintos, dificultando uma parceria mais concisa. Isso levou a que o próprio Ibase tenha produzido um levantamento qualificativo apurado, que ofereceu uma ideia básica das potencialidades de economia solidária local e passou a se constituir como instrumento de orientação para futuros projetos da Agência (FINEP, 2007).

No que concerne à formação de trabalhadores e moradores da Cidade de Deus em cooperativismo, autogestão e consumo solidário, após processo de capacitação, com curso de formação com 90h/aula, para uma turma de quarenta moradores e membros do Comitê Comunitário de CDD, sobretudo, trabalhadores da construção civil que haviam realizado qualificação profissional em construção civil nos cursos articulados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Profissional (Senai) e pelo Comitê Comunitário, os participantes optaram por criar um empreendimento econômico solidário de construção civil.

Finalmente, quanto ao apoio ao planejamento, à construção e à legalização de empreendimento econômico associativo e autogestionário, inicialmente foi planejada a incubação de um empreendimento no setor de vestuário e serigrafia que iria difundir a marca da CDD e teria os Jogos Pan Americanos como seu principal alvo de mercado. Posteriormente, projetou-se incitar mais iniciativas que viessem a fomentar outros setores, como o da construção civil, tendo sido ação contemplada na parceria selada com a PUC-Rio, em seu núcleo INEMSOPAC.

Quanto à meta quatro, ligada à educação, essa tinha como objetivo específico **contribuir para a proposição de políticas públicas na área educacional que propiciem efetiva inclusão social e sejam adequadas a comunidades populares empobrecidas**, tendo como referência o bairro e sua integração à cidade.

No ano de implantação do convênio Finep-Ibase, o cenário educacional de educação pública em CDD contava com: três creches municipais; treze escolas de ensino fundamental; uma escola municipal que cedia, no horário noturno, espaço para rede estadual que atende apenas alunos vagas de nível médio, formação geral; uma escola municipal, oferece no horário noturno, a Educação de Jovens e Adultos apenas em nível fundamental; nenhuma escola oferecendo educação profissional; algumas

creches comunitárias, sem estrutura necessária e apoio público para, viabilidade de um trabalho com crianças; algumas escolas privadas no entorno que não possuem trabalho social na comunidade; e percentual elevado de analfabetos (FINEP, 2007).

Diante de tal cenário de carências educacionais detectadas na Cidade de Deus, as atividades desenvolvidas no âmbito do projeto foram desenhadas e desenvolvidas, conforme descreve-se a seguir.

Buscou-se “mobilizar a comunidade e articular instituições para o desenho de novas políticas públicas na área educacional, voltadas para a inclusão social e para a integração do bairro à cidade”, através da realização de uma série de reuniões ampliadas para discussão de assuntos de interesse comum.

Deste modo foi sendo construído o Fórum “Qualidade da Educação de Cidade de Deus” articulado com atividades de mobilização, sensibilização e articulação de atores sociais, de modo a possibilitar a elaboração de um plano de ação integrado na área educacional visando a envolver educadores, alunos, pais, lideranças e representações de instituições públicas (em especial, a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, e o Ministério da Educação – MEC) e privadas; contanto ainda com a Comissão de Educação do Comitê Comunitário e Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local.

O Fórum registrou a presença de oitocentos e trinta e seis participantes em seu evento fundador, que deflagrou um processo de discussão sobre o tema, sendo constituídos grupos de trabalho por segmento de ensino - Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino médio e Educação de Jovens e Adultos.

Assim foi “concebido e implementado um ciclo de formação na área educacional”, por parte da Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local. Uma iniciativa a destacar foi a articulação com uma das ações da meta três, de qualificação formal profissional continuada, com a parceria do SESC e SENAC do estado e em nível nacional. Adicionalmente, foi desenvolvido o "Ciclo de Formação para Educadores de CDD"; assim como foi dado seguimento a um processo avaliativo do coletivo que, dentre outras ações, observou ser importante construir um Mapa da Educação na Cidade de Deus.

O grupo também seguiu o plano de “elaborar propostas de políticas públicas na área educacional” em que nove macro propostas de políticas foram apuradas, associando demandas, plano de ação, responsabilidades, parceiros a serem contatados.

Fruto daquele movimento, procedeu-se a uma grande articulação, envolvendo

representantes dos governos federal e estadual para a cessão de espaço de prédio público já existente em CDD, tendo em vista a implantação de uma unidade federal do Colégio Pedro II na comunidade, abrangendo: ensino regular, médio integrado, técnico de montagem e manutenção de computadores.

Depois de ter ganho destaque em veículos da mídia, em 2006, que informava proposta de se oferecer até trezentas vagas, beneficiando jovens e adultos da zona oeste, contando com vinte e seis salas de aula, refeitório e quadra de esportes, além de abrigar uma creche comunitária, sendo para isso utilizado um prédio de três andares, a ser cedido pela Secretaria de Educação, cumpre informar que, pelo menos até abril de 2014, o projeto ainda não fora implementado. Em mais um flagrante descaso do Estado para com os territórios populares de periferia, acrescenta-se ao relatado que CDD não possui uma escola, sequer, de ensino médio.

A meta cinco, correspondente às ações na área de comunicação, visava **“construir um processo de comunicação interno e externo capaz de garantir transparência e alimentar a mobilização e a participação social em sua implementação”**, dotando-se de um enfoque estratégico que procurava abarcar, portanto tanto os direitos cidadãos no tocante à comunicação, como enquanto instrumento auxiliar para a coordenação das atividades entre as demais dimensões do projeto, de forma a monitorar seu andamento; e como fator de mobilização e estímulo à participação qualificada no processo de desenvolvimento local da comunidade.

Essa meta resultou na “sistematização e divulgação das informações e pesquisas existentes sobre a comunidade”, onde optou-se por trabalhar com os dados sistematizados pelo Instituto Pereira Passos (IPP) – autarquia vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo – na medida em que, conforme destacamos na seção anterior, fontes como o Censo populacional do IBGE excluem áreas do bairro.

Os dados e informações obtidos foram, então, trabalhados jornalisticamente constituindo-se em subsídios para os produtos gerados pela Coordenação do Sistema de Comunicação: informativo, vídeo, jornal comunitário, programa radiofônico, página eletrônica; além de mídias e ações pontuais, quando da necessidade de veiculação de ações do Programa (produção de panfletos e uso de carro de som para convocação ao Fórum, por exemplo).

A realização das “visitas semanais à comunidade e o mapeamento” de seus meios de comunicação teve início em junho de 2006. Foi detectada a quase inexistência de publicações próprias da comunidade, mesmo por parte de entidades e instituições

antigas e consolidadas.

Foi constituída uma "comissão ampliada de comunicação, composta por cinco pessoas, entre atores locais, indicadas pelo Comitê Comunitário, além do Coordenador e do Coordenador-Adjunto dessa Meta, a qual foi corresponsável pela elaboração dos produtos de comunicação concretizados na execução do projeto.

Por fim, quanto à meta seis, de coordenação geral, essa visava “**garantir a gestão integrada de todos os componentes do projeto**”, a partir de procedimento metodológico inspirado na construção compartilhada do conhecimento, conforme é utilizado na Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, resultante de uma investigação participativa desenvolvida pelo Núcleo de Educação, Saúde e Cidadania, no início da década de 1990. Metodologia esta que também é vista como um conceito que considera a experiência cotidiana dos atores envolvidos (CARVALHO *et. al.*, 2001, p.101 *apud* FINEP, 2007).

Neste contexto, registrou-se o fato de que a coordenação geral-adjunta tinha apenas vinte horas semanais contratadas formalmente, tempo que limitava o trabalho sutil da busca de um “equilíbrio delicado que precisou ser mantido na relação com o Comitê Comunitário, pois o tempo de execução do Projeto Cidade de Deus e de Direitos se deu concomitantemente a um processo de autoavaliação e reestruturação do próprio Comitê” (FINEP, 2007).

Tal processo resvalaria, pois no que colocamos como uma certa sobreposição nas ações do Comitê e da Agência, que partiam do princípio de uma ação mais política por parte do primeiro, e mais operacional, executiva, no caso da Agência. Isso, na prática, se demonstrou confuso, dado serem praticamente as mesmas pessoas, muitas vezes, utilizando o mesmo espaço coletivo, e com o aspecto destacado da Agência ser a principal inovação, principal resultado para a Finep, dotada de maior visibilidade, de espaço físico próprio, e da maior densidade das ações institucionais realizadas, como pode se depreender da apresentação feita sobre o projeto.

Percebida, assim, como o sujeito coletivo capaz de levar adiante o processo de desenvolvimento local na Cidade de Deus<sup>83</sup>, sendo tocada em seu cotidiano pelo conjunto de organizações locais e articulando, em tese, a rede de parceiros institucionais, pode-se considerar que, em seus primeiros anos, a Agência avançou significativamente,

---

<sup>83</sup> Em breve remissão à experiência apresentada sobre a Bomba do Hemetério, corresponde a papel próximo ao que fora pensado para ser desempenhado na Bomba, antes pela Universidart, depois amplificado para a Redel.

tendo sido sede de iniciativas importantes, além da implementação em conjunto do projeto apoiado pela Finep e de ter sido o Ponto Solidário do projeto Rio Economia Solidária, conforme mencionamos.

Enfocando produtos derivados diretamente da atuação da Agência, Silveira (2007) assinala:

- Capacitação dos agentes locais como gestores, mediante oficinas com metodologias participativas;
- Identificação de potencialidades para criação de cooperativas, formação em economia solidária e criação de empreendimento associativo e autogestionário na área de construção civil – Cooperativa de Trabalho Forte da Cidade de Deus (Coop. Forte CDD);
- Mobilização e coordenação entre instituições locais e parceiras para debater a qualidade da educação, formar educadores locais, contribuir na construção de um plano integrado para a área, com participação da comunidade e abrangendo diversos níveis de ensino;
- Construção de 618 unidades habitacionais, para transferência de famílias que viviam em condições mais precárias;
- Constituição de um sistema de comunicação interna e externa que envolve diversos componentes integrados – rádio comunitária, produção de vídeos, site na internet e jornal comunitário (SILVEIRA, 2007).

A manutenção da Agência em termos de seu espaço físico constitui, entretanto em desafio permanente. Em grande parte, devido à outra característica da lógica fundamentada na economia de edital de projetos, que é particularmente contrária à lógica de funcionamento das organizações de base comunitária: a dificuldade em se aprovar o custeio de gastos com aluguel (por se tratar de um bem que, supostamente, somente se consome), assim como a inacessibilidade para aquisição de bens fixos de capital, como prédios, terrenos, seja em face ao volume de recursos elevadíssimo (mormente em tempos de especulação imobiliária, como tem sido o caso do Rio de Janeiro, tal qual o Recife), seja por questões contratuais, jurídicas, logísticas.

Para além da questão do acesso a recursos, a Agência, todavia, também não conseguiu se fortalecer suficientemente para exercer a formulação e execução de ações

que dela se esperou, em um dado momento, ou ainda no sentido de atuar no controle social e da implantação de políticas públicas essenciais, que hoje estão ausentes do território da Cidade de Deus, o que está longe, contudo de representar exclusividade: é o que se constata na realidade de inúmeros desfavorecidos territórios populares.

Por um lado, nota-se um relacionamento asséptico por parte dos agentes do Estado. Não há um envolvimento real com as demandas e visões de futuro detidas, e que poderiam ser compartilhadas, com os atores locais. A relação é aquela ainda recorrente do “tapinha no ombro”, do aperto de mãos, de posar para fotos, dos atores locais ouvirem, em pleno século XXI a expressão “vou ver o que posso fazer por você”, numa sinalização clara e alusiva de que estão abertas as portas para o jurássico clientelismo político.

A Cidade de Deus tampouco está imune a isso, embora mereça ressalvas que os percalços mais gritantes, no que tange ao processo de desenvolvimento local, não podem ser totalmente tributados às relações estabelecidas pelo poder público. Tornamos a esse ponto na seção seguinte, constituindo-se esse um dos blocos temáticos por nós pesquisados em campo.

Por outro lado – e parece evidente que as relações estabelecidas com o Estado também interferem sobre isso – constata-se uma crise de interlocução nas comunidades populares, rebatendo sobre os sujeitos políticos coletivos locais.

Fenômeno que possui no caso das associações de moradores seu exemplo mais caro, na medida em que estariam tais instancias vivenciam em dias atuais um déficit significativo, em termos de representatividade e legitimidade, e que não dá mostras, da possibilidade efetiva de aparição de novas institucionalidades no território, que venham a se deparar com um contexto de correlação equilibrada de forças, ou democrático, de fato.

Como alertara Tania Zapata, quando a entrevistamos no Recife, a cultura da tutela ainda é muito presente nos territórios. Referia-se ela à região nordeste do país, mas, por certo, a Cidade de Deus também não está imune à isso.

Todavia, CDD segue reagindo. Aliás, reagir está no DNA do território, como já frisado. De forma semelhante ao que sucedera anteriormente, desta feita, antes da apresentação de uma nova proposta de intervenção no território, dentro do escopo de segurança, aquele coletivo difuso de organizações e atores locais procedeu à última revisão do Plano de Desenvolvimento Local, em outubro de 2010, sem ter fixado uma nova projeção temporal para a consecução das metas previstas.

O que vale ressaltar é que, uma vez mais, a ação de revisão e atualização do Plano transcorreu, em essência, provocada por nova ação do poder público, nesse caso, em âmbito do estado do Rio de Janeiro, já dentro da uma nova lógica de política de segurança (mas com vários traços semelhantes a iniciativas anteriores), com a implantação das ora designadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Tivemos a oportunidade de estar presente em CDD (por conta de uma atividade do projeto Rio Economia Solidária, pelo Soltec/UFRJ), no segundo semestre de 2010, quando se disseminou a informação sobre a data e o local do evento em que seria implantada a UPP Social no território. Qual não sabíamos, mas o passo seguinte tomado pelas atores locais seria tomar a decisão de revisar e atualizar o Plano, para que o mesmo fosse levado ao evento de implantação da UPP Social, no sentido de mostrar que já havia um processo em curso, com propostas visando ao desenvolvimento local, antes que fosse apresentada uma proposta pelo governo do estado, no típico estilo de cima para baixo.

Assim, estabelecendo o convite às mesmas organizações que tomaram parte da elaboração do Plano original, em 2004, e articulando também a “participação de moradores e de integrantes/representantes de organizações com atuação no local - públicas, não governamentais e privadas” (PFEIFFER, 2010), integrantes do Comitê Comunitário se reaglutinaram e contando uma vez mais com a condução metodológica da Professora Claudia Pfeiffer (que foi por nós entrevistada na pesquisa de campo), e essa, por seu turno, com o apoio de estudantes da Universidade Federal do Rio de Janeiro, seria então realizada a atualização e revalidação do Plano em outubro de 2010.

Em linhas gerais, os participantes se ativeram às ações previstas no Plano de 2004 e, se agrupando de acordo com as mesmas oito Áreas Temáticas definidas, quais sejam: Cultura e Comunicação; Educação; Esporte; Habitação; Meio Ambiente; Promoção Social; Saúde; Trabalho, Emprego e Renda se propuseram a responder questões orientadoras, conforme descreve em seu relatório, Pfeiffer (2010), quais sejam: “O que queríamos em 2004; O que precisava ser feito; O que foi feito 2007; Como foi feito 2007; O que não foi feito 2007; Por que não foi feito 2007”.

Em sintonia ao que se propõe a análise do processo de desenvolvimento local, nos pareceu o exercício de recorte mais profícuo para o exame da experiência em Cidade de Deus projetar o foco, especialmente, sobre ‘o que e como foi feito’. As várias respostas concedidas às opções sobre ‘o que não foi feito e por que’. (PFEIFFER, 2004)

Na área temática Educação, por exemplo, acusou-se ‘ter se feito’: índice de

evasão escolar reduzido. ‘Como foi feito?’, com a implantação da UPP; e ‘faltava fazer?’, a criação de uma política pública mais eficaz, capaz de combater os altos índices de evasão escolar na região, assim como se carecia de um levantamento de dados estatísticos sobre os índices de evasão escolar na região.

Na mesma área temática, assinalou-se terem sido criadas creches (públicas ou financiadas pelo poder público) na região para o atendimento de crianças em idade materno-infantil, porém as mesmas não se mostraram capazes de suprir a demanda local. Em face ao grande número de ações ‘não feitas’, com suas respectivas justificativas, as mesmas se encontram relacionadas no Plano, da mesma forma como procedemos quanto às demais áreas temáticas. (PFEIFFER, 2004)

Passando à Trabalho, Emprego e Renda, os resultados apresentados em termos ‘do que foi feito’ sugerem algum grau de incipiência e/ou fragilidade: “algumas instituições locais já oferecem o banco de emprego, mas sua maioria é pública, o que já seria natural”; “a Cred Amigo, uma agência de microcrédito que opera em Rio das Pedras, ofereceu seus serviços à comunidade”; “o Sebrae também foi visto como uma opção de microcrédito”; dentre outras, cuja forma sobre como foram feitas convergem todas em apontar o Comitê comunitário como o único responsável (fragilidade).

Ainda nesta área temática, enquanto ação mais permanente poder-se-ia apontar que foram criadas cooperativas de catadores de lixo, construção civil e artesãos. E com relação ao que ‘faltaria fazer’ a solução apontada pareceu bem de acordo com uma lógica de mercado, sinalizando-se que faltaria “o empresariado oferecer mais vagas, para que os trabalhadores cadastrados tenham para onde ser direcionados”; faltaria “haver entrosamento entre a oferta e a demanda”.

Já na área temática Habitação a ênfase repousou sobre a ‘desocupação das áreas ribeirinhas’ com reassentamento da população via projetos habitacionais: Rocinha 2; Jardim do amanhã; Guache; Muquiço; Tangará; Pantanal II. Tendo ‘sido feito’ pela Secretaria de Habitação. ‘Como?’, “transferindo os moradores para as novas casas”, fazendo a ressalva, no mesmo quadro analítico, de que “as áreas ribeirinhas voltaram a ser ocupadas pelos mesmos e novos moradores”; “das casas construídas pela Caixa e outras instituições, algumas casas foram alugadas ou vendidas”. Por fim, o que ‘faltaria fazer?’ obteve como respostas “política organizada de controle e organização das remoções e habitações construídas”; “medidas de resistência da população”; e outras que bem traduzem a complexidade ligada especificamente à questão habitacional.

Na área temática Saúde contabilizou-se como ‘tendo sido feito’:

- Uma pesquisa sobre a situação nutricional de crianças de 0 a 5 anos;
- Houve mobilização da comunidade sobre o tema;
- Capacitação de agentes da saúde; Capacitação de tecnólogos em auxiliar de enfermagem;
- Capacitação em humanização da saúde para profissionais da área.

Quanto à forma sobre ‘como foi feito’, afirmou-se que fora, respectivamente através de:

- Ceacc (Ong local de base comunitária) e do Comitê Comunitário na comunidade, ou seja, não houve contribuição do poder público;
- Reuniões com a Fiocruz, secretaria de saúde municipal, participação do conselho distrital e encaminhamento das propostas;
- Comitê comunitário, Fenaseg, escola técnica em enfermagem (Isabel dos Santos). Processo seletivo através de prova;
- Emissão de certificado pela escola técnica.

E quanto ao que ‘faltaria fazer’, assinalou-se que:

- Falta a contribuição do poder público no desenvolvimento do projeto nutricional;
- Capacitação de pessoas nestas áreas, dar direcionamento, capacitar para realizar pesquisas na área da saúde;
- Mobilizar todas as entidades e conselhos da comunidade distrital de saúde;
- Investimentos em recursos humanos e planejamento administrativo.

Sobre Meio Ambiente pode se considerar não ter havido avanços, à época, uma vez que fora construído um bosque pela empresa que administrava a via expressa Linha Amarela – Lamsa e iniciadas obras para dragagem e canalização de rios e arroios; entretanto, quando da atualização do Plano constatou-se estar o Bosque depredado, sem condições de uso e as obras em andamento, à época, sem previsão de término.

Na área temática Promoção Social, teriam sido construídas/reformadas três creches; feito o levantamento de dados do índice de desnutrição e foco de miséria na CDD; projeto SUDERJ. Ponto de Cultura; Capacitação e potencialização dos projetos

existentes; Oferecimento de apoio e possibilidade de internação aos usuários de drogas; cursos de capacitação para a formação política, EJA; Ginástica na praça para Idosos.

A forma para realizar tais ações teria envolvido a parceria de organizações locais, como o Ceacc, com a organização internacional ActionAid; parceria e editais com órgãos públicos, como a Secretaria Estadual e o Ministério de Cultura; financiamento da iniciativa privada e outras entidades.

A lista se faria extensa, quando da relação sobre o que ‘faltaria fazer’, na área da promoção social:

- Baseado no último censo verifica-se que a CDD precisa de mais 10 creches para atender a demanda da comunidade com mais qualidade;
- Ações práticas voltadas para combater essas ações (desnutrição e miséria);
- Vila Olímpica, áreas de lazer;
- Poder Público investir na capacitação de profissionais e em projetos que beneficiem a comunidade;
- Oferecer cursos técnicos profissionalizantes que possibilitem promoção social;
- Ensino médio-técnico;
- Cursos profissionalizantes e encaminhamento ao mercado de trabalho;
- Projeto para atender usuários de drogas, principalmente o crack, já que o consumo tem aumentado.

Na área de Esporte: houve interesse das instituições para qualificar profissionais; foi dada continuidade a projetos que as instituições já haviam desenvolvido; fez-se a iniciação do diálogo entre as escolas e a comunidade; e promoveu-se a melhoria de algumas praças locais.

Ações, portanto extremamente tímidas, que tiveram como única forma diferente do que tradicionalmente se fazia, com base no que as instituições já executavam anteriormente, e na interlocução entre a comunidade e as escolas, consistiu no investimento de algumas instituições locais na qualificação de profissionais moradores da comunidade, a partir da iniciativa do Ceacc.

Detectou-se, na revisão e atualização do Plano de DL em 2010 que faltou a integração das parcerias externas à comunidade, assim como faltou dar continuidade,

integrar a comunidade e obter apoio do governo.

Por fim, assinalando poucas ações por fazer (“comunicação de cada espaço”; “encontro entre bibliotecas”), quanto à área temática Cultura e Comunicação, destacou-se na revisão do Plano como tendo ‘sido feito’: Rádio comunitária; Espaços; Biblioteca; Organizações; Biblioteca móvel; CUFA – CRJ; Curso de bibliotecas comunitárias (Sesc + Farmanguinhos); Espaço + administração (2008); Formação da plateia fora da CDD e dentro; Raiz Da Liberdade; Cineclube. (PFEIFFER, 2010).

Paradoxalmente, após o momento da consolidação da atualização do Plano, o contexto no território viria a adquirir enorme complexidade e modificação.

A presença das UPPs se expandiu para outras favelas da cidade do Rio de Janeiro sem o avanço em simultâneo de debates, reflexões, via espaços participativos, que teriam sido até gestados na proposta – por meio exatamente das ações previstas para a UPP Social.

Isso faria com que traçássemos, aqui, apenas observações preliminares, acerca de sua influência sobre os rumos do território sem as condições ideais de depuração, para uma abordagem com base em DL, em relação a se o modelo representa apenas a militarização do território pobre de periferia ou se contribuirá de fato para a transformação social com melhoria da qualidade de vida, a partir dos movimentos endógenos a CDD.

Além dessa questão de impacto relativo à superestrutura do território, questões afeitas à estrutura levaram ao reconhecimento, na prática, proporcionado pela própria construção, visibilidade e acúmulo derivados do processo em curso, abrindo novas frentes de atuação. Neste particular, sobressaiu a implantação de um banco comunitário, que começou a operar em CDD em 2012, enquanto um dos principais desdobramentos do projeto Rio Economia Solidária, mas que passou a enfrentar questões e dificuldades específicas à natureza do empreendimento, que certamente transcendem ao escopo abordado na Tese.

Em hipótese alguma, porém nos pareceu que, após a atualização em 2010 do que fora definido como Plano para o Desenvolvimento Comunitário de CDD, o processo de desenvolvimento local tenha sido interrompido. Pelo contrário, em nossas incursões no território – que desde 2006 sempre se mantiveram, oscilando por vezes mais, por vezes menos – foi sempre detectar sinais claros de que o processo de desenvolvimento local estava em curso. Não obstante a descontinuidade em seu ritmo e na participação dos atores.

Foi assim, por exemplo, quando da Jornada de Educação Ambiental, que aconteceu quando estávamos em nosso ano sabático, em afastamento voluntário de CDD, no sentido de trabalhar no desenvolvimento da Tese, depois da realização das entrevistas até a conclusão da mesma. A Jornada foi um evento muito bem organizado e dentro dos parâmetros de DL trabalhados segundo concepção muito próxima a que apresentamos aqui, com referência à Tania Zapata, assim como de dois autores em nossa pesquisa de campo em CDD, Caio Silveira e Pedro Cunha.

Sobre a questão da participação, consiste em tema nuclear à nossa abordagem e será adiante retomada na seção que ora se inicia. Antes, porém reputa-se, uma vez mais como tendo sido essencial a atualização promovida no Plano em 2010.

Dentre outros efeitos possíveis associados, o Soltec/UFRJ tomou como base o Plano de DL revisado e aprovou um programa singelo junto ao Ministério da Educação<sup>84</sup>, denominado “Pesquisa-ação em participação popular e desenvolvimento local na Cidade de Deus”. O objetivo geral remete ao atingimento de resultados concretos e mensuráveis, passíveis, portanto de monitoramento e controle, tendo as ações atualizadas no Plano como referencial principal, nas áreas temáticas onde pareceu possível colaborar de fato.

Na verdade, traz subjacente bem mais que a realização de um conjunto de ações, mas a base para consolidação de um programa com presença forte da Universidade no território de CDD, e quiçá em outros territórios populares, em favelas. Isso pode se verificar, por um lado, a partir do envolvimento de alunos bolsistas da UFRJ, lidando diretamente com atividades de extensão, ao mesmo tempo em que aprendem e produzem pesquisa, e contando com a possibilidade de cursar disciplinas de extensão vinculadas ao Programa.

Por outro lado, atuando dessa forma, o Soltec/UFRJ compreende estar dando importante contribuição à ação da Universidade, e em sua articulação com a esfera pública e mesmo privada, no sentido do desenvolvimento de melhores condições de vida, trabalho, produção junto a territórios cujos traços na relação com o Estado se mostram extremamente esgarçados. Enquanto coordenador do programa, é dessa forma que pretendemos dar sequência aos ensinamentos trazidos na bagagem e que possuem nesta Tese seu principal produto derivado.

Partindo da premissa que o percurso relatado nas duas primeiras seções deste

capítulo assumiria diferentes perspectivas, a partir do olhar de cada interlocutor, da bagagem detida e da experiência colhida por cada um, em função do momento, do papel, da influência exercida no processo pelos atores e, mesmo, por alguns autores que participaram em nossa pesquisa de campo, adotamos um procedimento metodológico um pouco diferenciado com o que adotamos no tratamento das entrevistas referentes à experiência da Bomba do Hemetério.

Isso está detalhado no início da próxima seção, seguindo o mesmo enfoque, todavia, que privilegia a abordagem de motivações, efeitos e desdobramentos que os entrevistados carregam consigo, relacionados ao fato de que, pelo menos em algum momento, tiveram contato com iniciativas impulsionadas, dentre aquelas que atestam a vitalidade do processo de desenvolvimento local em curso na Cidade de Deus.

Sobre tal processo, sabe que começou no início dos anos 2000. Até quando vai? A resposta provavelmente é desconhecida. O que se conhece é a capacidade de CDD resistir. Se isso já pode fazer diferença, quando se objetiva estudar formas de redução de dependência e descontinuidade em processo de DL, sugere fortemente também a importância em se conhecer melhor o que pensam autores e atores ligados ao processo de CDD, e que foram por nós pesquisados qualitativamente, ensejando a elaboração da seção que encerra o presente capítulo.

### **5.3. Resultados da pesquisa de campo qualitativa na Cidade de Deus**

Na definição do universo de entrevistados para a pesquisa qualitativa em Cidade de Deus tentou-se – assim como fizéramos com relação à Bomba do Hemetério – garantir uma participação balanceada entre atores locais e parceiros institucionais externos ou autores. Tendo esse último, vale lembrar, o significado conferido por Desroche em uma pesquisa-ação àqueles que, diferentemente dos atores, dos agentes do território, em processos de desenvolvimento local, podem não estar diretamente ligados à ação direta, às atividades-fim, sejam estas de campo ou não.

Consiste, pois em um referencial metodológico – lembrando que em nenhum dos dois processos enfocados houve uma pesquisa-ação para o desenvolvimento local – e onde, convém reforçar, não se tratam de papeis estanques, Isto é, em uma perspectiva dinâmica podem atores e autores se aproximarem em ambas as direções, como situamos antes.

Outro aspecto a ressaltar quanto ao conjunto de entrevistados em CDD remete exatamente a um grau de inserção bastante diferenciado, na relação de cada um com o processo de DL. Por outro lado, o próprio processo apresentado se caracteriza por momentos heterogêneos, descontínuos, possuindo componentes importantes que, por vezes, não se encontram estritamente relacionados com o desenvolvimento local.

Sob o enfoque prioritário no DL, a trajetória descrita na seção anterior propiciou a leitura de que havia um protagonismo pelo Comitê Comunitário desde o início do processo, em 2003, ao qual passou, de certa forma, a se somar, mas ao mesmo tempo, se confundir com o protagonismo gradativamente assumido pela Agência de Desenvolvimento Local, quando seu fortalecimento foi nuclear à proposta do projeto Cidade de Deus e de Direitos, no ano de 2007.

Em seguida, várias ações continuaram a ser implementadas, não necessariamente com foco em DL mas também sem se deixar de manter a sintonia com as metas e prioridades previstas no Plano para o Desenvolvimento Comunitário de CDD. Plano que foi revisto e atualizado por um expressivo coletivo de pessoas e organizações em 2010, contribuindo para revitalizar o processo, embora seus desafios sejam consideráveis, constatação essa que representou uma tônica nas entrevistas cujos principais resultados compõem o corpo desta seção.

Diante dos atributos específicos apontados, no tocante ao território e ao processo, e dos objetivos da pesquisa, a composição do universo de interlocutores com relação à experiência em CDD procurou abranger diferentes formas de inserção, participação e pertencimento, assim como, dentre os entrevistados reunimos moradores, integrantes de organizações locais de base comunitária, e os chamados parceiros externos, que, no caso da Cidade de Deus, vale destacar, não são necessariamente institucionais, totalizando um conjunto de doze entrevistas, que foram realizadas no Rio de Janeiro, no período de janeiro a março de 2013.

Há que se ressaltar uma mudança importante sobre a forma de apresentação dos principais resultados obtidos no caso de CDD, onde adotou-se um tratamento que chamamos inteiriço e integrado: após a apresentação contextualizada de cada interlocutor, abordamos seu conjunto de opiniões como um todo, selecionando trechos comentados, com base nos seis blocos temáticos em foco.

A motivação para tal procedimento atendeu aos seguintes propósitos:

- i) A inserção bem mais heterogênea e diversa dos entrevistados em relação ao conjunto de pessoas que vivenciaram juntas, próximas, simultaneamente o processo na Bomba do Hemetério;
- ii) A natureza heterogênea e diversificada do processo em apoio ao desenvolvimento local em Cidade de Deus, ocasionando diferentes entradas e momentos de participação concentrada;
- iii) As entrevistas foram bem mais longas (média de duas horas e dez minutos para entrevistas de CDD, e de uma hora de trinta minutos para a Bomba do Hemetério), pelo maior tempo disponível (a maioria foi realizada na casa dos entrevistados) e pela condição facilitada de serem realizadas na cidade em que reside o autor da Tese;
- iv) A necessidade de maior pragmatismo no tratamento das respostas, em função das próprias condições anteriores, não permitindo um transpassar pela resposta de todos a todas as questões;

O resultado obtido na pesquisa qualitativa propiciou conhecer a experiência de desenvolvimento local da Cidade de Deus estudando o ponto de vista expresso por pessoas que tiveram – cada um a partir do seu lugar, trajetórias, possibilidades – contribuição decisiva para que aquele território, ainda que seja desta maneira, migre das telas do cinema em festivais de filmes de violência, e adentre nos meios científicos, acadêmicos e universitários.

### **5.3.1. Apresentação contextualizada dos interlocutores com relação ao desenvolvimento local em Cidade de Deus**

Em face às considerações metodológicas assinaladas, no que diz respeito à forte heterogeneidade e diversidade nas formas de relação de cada um com o processo, optamos por fazer as respectivas apresentações dos entrevistados – PFEIFFER, 2013; FRID, 2013; SERAFIM, 2013; BRANDÃO, 2013; PEREIRA, 2013; SILVEIRA, 2013; OLIVEIRA, C., 2013; WHEELER, 2013; MAGALHÃES, 2013; DIAS, 2013; CUNCA, 2013; LOUREIRO, 2013 – por meio da síntese da resposta dada por cada um às questões que procuraram situar a **inserção pessoal/institucional em processos de desenvolvimento local**, no geral, e na Cidade de Deus, em particular, e uma **visão geral**

## **sobre o processo.**

Nossa primeira interlocutora, a socióloga e professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ), Claudia Pfeiffer, foi a facilitadora para a elaboração dos dois Planos de Desenvolvimento Comunitário/Local, um em 2004 e outro em 2010. E possui uma visão tanto crítica quanto realistas, percebendo avanços, mas também desafios significativos.

A relação começou quando ela foi chamada para apresentar uma proposta para sistematizar um trabalho que a Empresa Linhas Amarelas S.A. – Lamsa estava fazendo há um ano na Cidade de Deus. Tendo sido sua proposta a escolhida, e na medida em que demorava-se muito para chegar as informações por documentos, ela sugeriu fazer um processo participativo de planejamento, o que foi bem recebido pelos então integrantes do Comitê Comunitário.

Segundo Pfeiffer (2013), um frei sugeriu “plano de desenvolvimento comunitário”, tendo sido aprovado esse nome “porque fugia de tudo que já era carimbado e valorizava o processo como ele tinha ocorrido”. A partir daquele momento fez um “mapeamento das concepções de desenvolvimento local, pois tinha que precisar o que era isso. (...) Eu trabalho com isso desde então”, com base em “uma concepção de desenvolvimento local desdobrada em cinco: econômico, humano, social, comunitário e cultural”.

Tendo tido experiência anterior de trabalho em favela, em um desdobramento do Programa Favela Bairro, chamado Bairrinho, ela destaca o aspecto das pessoas usualmente falarem sobre desenvolvimento econômico, ao passo em que Pfeiffer (2013) considera o econômico um meio.

No caso do processo já em curso na Cidade de Deus, mesmo tendo participado do processo de criação da Agência CDD de Desenvolvimento Local, ela era contra. Não obstante a visão detida até mesmo pela pessoas do meio empresarial que, inclusive, a tinham contratado serem, como a grande maioria, favoráveis à criação da Agência. De acordo com Pfeiffer (2013), ela achou que tinha lógica, mas “que não tinha sustentação. Achei que não ia dar certo. Achei que começou um atropelo da população pelas lideranças – hoje eu já avalio isso de outra forma, é interessante como foi um aprendizado incrível”.

Ela relatou que um dia, ao final de uma reunião “vieram pra mim duas pessoas, uma delas era a Cleonice [também por nós entrevistada], para saber se eu acreditava muito nisso, havia uma desconfiança com os empresários”. Na medida em que ela não

teceu ilusões, frisou ser uma aposta, que até então só podia falar bem do grupo, mas também não os conhecia antes (idem), entende que “talvez por ter dito isso e dito a verdade, começou uma relação de confiança”.

Relação que teria perdurado, ainda que com descontinuidades. Pfeiffer assinala que quando detectou conflitos e disputas, muito por conta de “uma pessoa no grupo que atropelava, uma liderança externa. Não era por mal, era o estilo dessa pessoa”, ficou “acompanhando de longe, indo lá de vez em quando”.

Isso até 2010, quando recebeu o convite pelas pessoas de CDD para atualizar aquele plano, sendo que “era uma coisa *ultrarrápida* que tinha que fazer. Foi uma maluquice que deu *supercerto*”, assinalou ela, descrevendo um pouco o cenário em que trabalhou desta feita, e do qual selecionamos um trecho da entrevista que conclui essa parte de seu relato:

“Eu não tinha tempo de planejar isso e selecionar pessoas, escolhi rapidamente quem queria ir comigo para a CDD, defini as tarefas e repassei”. Havia algumas tarefas que teriam ficado sob a alçada da Agência, mas que não foram organizadas da maneira prevista e partiu-se para fazer o melhor com o que se tinha. “Sempre digo que muita coisa é possível com muito pouco. Só não faz se não quer” (PFEIFFER, 2013).

A segunda entrevistada foi Sandra Frid, que trabalha na Finep, e integrou a equipe responsável pelo acompanhamento do projeto Cidade de Deus e de Direitos.

Frid (2013) explica, inicialmente, que não participara do formatação do projeto. “Quando ele foi formatado, quem era analista era o André Ferro (...) eu peguei de uma vez só diversos projetos de desenvolvimento local quando o André saiu”.

A respeito de já ter antes trabalhando com DL ou não, ela afirmou que “não fazia nada parecido. (...) A partir desse momento que foi quando eu herdei esses projetos, quando eu entrei na área de tecnologia social”. Assinalando que o objetivo dos técnicos da Finep é verificar se os objetivos foram alcançados, ela enfatizou que: “não somos nós que desenvolvemos nada do que tá escrito no projeto. É sempre um ponto externo que vai financiar tudo o que a pessoa tá apresentando”.

No caso do projeto CDD e de Direitos, assim como “diversos projetos”, teriam tido aporte de recursos originários do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Na verdade, segundo ela: “o MDS tinha uma verba que precisava ser aplicada nesses projetos, e aí foi feito, assim, um guarda-chuva de projetos. É um recurso diferente desses que a gente tá acostumado a trabalhar. A gente trabalha aqui mesmo com Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Esse veio de outra fonte” (FRID, 2013).

É também exemplar sua percepção a respeito do desenvolvimento local, comungando de uma forma de perceber o tema que, por vezes, parece uma visão de Estado. Uma visão ‘ameaçada’? Vejamos sua interpretação: “parece um chavão: ah, desenvolvimento local! Eles querem resolver coisas que o governo não está resolvendo”. Ou seja, na percepção de Frid (2013), se for considerado como um bairro, ou como qualquer outro bairro, o desenvolvimento local vai ser o governo chegar lá e colocar asfalto, colocar esgoto, cuidar das calçadas, do transporte...

A terceira entrevistada com relação ao processo de desenvolvimento local em CDD foi Ana Lucia Serafim, a Lucinha, que chegou em Cidade de Deus no ano de sua fundação, 1966, com sete anos de idade. Ela veio com a família, composta de oito pessoas, do Morro da Formiga localizado no bairro da Tijuca, zona norte do Rio de Janeiro.

Indagada sobre o motivo da migração – até porque, o morro da Formiga sobreviveu à segregação urbana lacerdistas (talvez por ficar na zona norte da cidade) – Serafim (2013) relatou ser por causa de uma pedra que punha em risco o local onde morava, se constituindo, portanto em área condenada.

Em seu relato foi nítido perceber o descaso do Estado, uma vez que as pessoas removidas foram colocadas transitoriamente no ginásio do Maracanãzinho, pelo relato de Serafim (2013). Ela, por um lado, achou melhor ter saído antes que pudesse acontecer alguma tragédia, como em outras comunidades, tipo a Praia do Pinto, que pegou fogo, sabe-se que, a partir de causa desconhecida.

Tendo sido vice presidente da associação de moradores da Cidade de Deus, em 1993, Ana Lucia Serafim foi também presidente do conselho deliberativo de uma escola de samba local, hoje denominada Mocidade Unida da Cidade de Deus.

É inequívoco atestar, com base em observação básica, advinda do cotidiano de nosso trabalho desenvolvido no território, que, dentro do conjunto de atores locais, Lucinha descreveu um percurso particularmente interessante.

Participando há muito tempo de movimentos sociais em CDD, e integrando uma organização social de base comunitária denominada Centro Educacional Criança Futuro e Adolescência (Cecfa), que participa do Comitê Comunitário desde o primeiro momento, Lucinha se constitui, pelo menos, até o momento de fechamento desta Tese como a presidente da Agencia Cidade de Deus de DL (além de gestora do Banco Comunitário, que funciona no primeiro andar do prédio da Agência).

Sobre o DL, Serafim (2013) afirma que antes não se percebia fazendo desenvolvimento local, com esse nome, mas “é o que eu já fazia”, se referindo ao trabalho realizado pelo Cecfa, que foi criado em 1996, enquanto creche, atendendo crianças de dois até cinco anos, seis anos, com a ideia central de tirar essas criança da rua, no sentido da prevenção.

No entanto, salientou ela que “a ideia foi boa, mas a pratica não deu nada certo. Porque todo mundo falava em ajudar, crianças, adolescentes. Quando nós fundamos o trabalho e fomos buscar parceria, buscar recurso, foi tudo tão difícil ... Mas mesmo assim eu não desisti. Que nós tínhamos objetivo”. (SERAFIM, 2014).

Lucinha colocaria ainda questões de ordem pessoal, tendo sofrido perda de pessoas muito próximas, da família (um irmão e dois sobrinhos, que morreram ou foram assassinados), “e isso me impulsionou a fazer esse trabalho social”.

O Cecfa trabalha, então com crianças e adolescentes, em dois horários, com orientação escolar, teatro, estando inclusive, à época da entrevista, implementando o Projeto Recontar, a partir de aprovação da proposta submetida ao edital lançado pela Lamsa. O projeto consistiria em recontar a história da Cidade de Deus com arte, com base em levantamento da memória sendo feito não só por adolescentes, mas também por adultos, de até 39 anos. A intenção seria a de gerar um acervo em CDD, “talvez um ponto de cultura” (SERAFIM, 2013).

Em relação ao processo de DL, por fim, ela situou estar desde 2003, quando do primeiro movimento de reação do então nascente Comitê Comunitário, e entende que o Cecfa já estava praticando o desenvolvimento local, atuando na área temática Educação, e passando a fazê-lo de forma conjunta a outras instituições locais que trabalham com o tema.

A quarta entrevistada, Maria do Socorro Melo Brandão, ou Socorro, também atua no território na área de educação. Nascida no Ceará, veio para o Rio aos cinco anos (daí se considerar cearioca), estando com 51 à época da entrevista. Morou em várias comunidades de favelas no Rio de Janeiro, chegando na Cidade de Deus aos 18 anos.

Tendo se formado em psicologia, motivada pelo sonho de atender em consultório, estava desempregada e em busca de algumas oportunidades, quando e acabou sendo convidada por um padre para atender grande parte das pessoas que o procuravam, as quais relatavam “problemas, e não pecados”, sendo para isso remunerada por um valor simbólico e tendo como local de trabalho uma creche.

Isso seria decisivo em sua trajetória, quando em 2001 ela recebeu um

profissional de dança (coreógrafo Silvio Duffrayer) oferecendo um projeto para crianças da comunidade,” que era criar uma escola de dança”, utilizando o espaço, com Socorro ficando como representante da igreja. Remetendo a sua postura de então, Brandão assinalou: “eu era uma pessoa que não tinha uma visão muito ampla das coisas, muito de família do norte... aí eu aceitei e foi assim que eu entrei no projeto. As crianças fariam aula de dança, capoeira, só com voluntários, e aos poucos essa pessoa [o coreógrafo] iria em busca de recursos. Só que de representante aos poucos me tornei um pouco de tudo”. Ao mesmo tempo, destacou ela, “enquanto foi acontecendo o projeto, ele me colocou para atender as famílias, fazer triagem e tal, e foi aí que fui conhecendo um pouco qual era a realidade das pessoas da Cidade de Deus” (BRANDÃO, 2013).

Nesse bojo, ao fazer as entrevistas e triagens das crianças, começando a conhecer de perto seus problemas, Socorro sintetiza: “aí fui me apaixonando e fui entrando na situação”. Em 2006, entretanto, deu-se um estremecimento na relação estabelecida por ela, enquanto representante da Igreja, e sendo cobrada pelo padre por conta de se gerar alguma melhoria física para o prédio, e o coreógrafo, que não se dispunha a fazer obras no local, nem prestava contas, tendo recebido aporte de recursos da prefeitura para o projeto<sup>85</sup>.

Tal estremecimento levou ao fim daquela iniciativa – “e eu fiquei arrasada, porque já tinha pego todo um amor, estava mais envolvida no trabalho social” (BRANDÃO, 2013), fazendo Socorro mudar o caminho, mas não mais o objetivo então traçado, de se dedicar profissionalmente ao trabalho social. Vale destacar que isso acontecia em paralelo às articulações capitaneadas pelo Comitê Comunitário, e ao surgimento da Agência CDD de DL.

Quanto a esses espaços, Brandão (2013) revela: “eu fiquei 3 ou 4 anos participando das reuniões mas eu não tinha muita paciência. A reunião nunca começava na hora, acabava tarde, sempre tinha briga. E eu disse que não tinha tempo e nunca dava em nada, a gente não via caminho nenhum (...) Essa questão política, eu não tenho paciência”.

Na sequência do final daquela iniciativa com o projeto de dança das crianças, Socorro iria trabalhar, da qual já era voluntária, na Associação Semente da Vida da Cidade de Deus (ASVI), instituição da qual se tornou a presidente.

A ASVI corresponde a uma organização ecumênica (formada pelas igrejas

---

<sup>85</sup> Em tese, com recursos vindos do Programa de Educação para o Movimento (PEM).

católica, evangélica, anglicana) e sendo o Programa de Educação para o Movimento (PEM) uma das instituições da ASVI, a chamaram para executar a função que Brandão (2013) descreve como: “tinha um título chamado animadora comunitária que ganhava um salário para poder estar reunindo as pessoas da comunidade, tocando as atividades da instituição. Ocorre, porém, de àquela altura, o marido dela ter ficado muito doente, precisando de seus cuidados, a ponto de ela ter que parar de trabalhar.

Brandão (2013) destaca, em sua trajetória ter aprendido muito, principalmente com o padre Edmundo Leising, que ajudou a fundar a ASVI, assim como a tradicional Ong Fase.

Eu deixei de ser alienada. Eu tinha que ir toda semana para as reuniões de prestação de contas do que a ASVI estava fazendo. Ele (padre Leising) tinha um programa, o Programa de Assistência ao Aluno Carente, a ideia era chegar na comunidade, reunir as instituições, e elas tinham que formar uma instituição dirigida por todos, representantes daquelas instituições: igreja católica, evangélica, ONGs, para juntos trabalharem seus projetos para a comunidade. (...). Ele fez isso com várias comunidades, Cidade de Deus, Morro dos Macacos, dos Prazeres, (...). Eu virei animadora assim, era voluntária aqui, e essa animadora comunitária recebia um salário. Ele dizia que dinheiro é um veneno; a gente não tem, mas a partir do momento que ele aparece, começa a ganância (BRANDÃO, 2013).

É importante a ressalva de que, enquanto presidente da ASVI, ela não pode ser remunerada; o que já acontece, por sua vez (tendo inclusive carteira de trabalho assinada), no projeto implementado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, Bairro Educador, no qual Socorro atua como gestora.

O quinto entrevistado foi Adalton Pereira, advogado, funcionário da empresa pública DataPrev, e que faz parte do Conselho do Centro de Estudos e Ações Culturais e de Cidadania – CEACC, outra organização local de base comunitária, já antes na Tese mencionada.

Ele chegou na Cidade de Deus no final de 1969, início de 70, com a minha família sendo originária da Tijuca e se deslocando em função das enchentes de 1966, que os levou passar por um período de dificuldades em relação à questão de moradia. “Até que conseguimos uma casa na Cidade de Deus”.

Pereira (2013) relata que já vem há muitos anos fazendo parte de todo movimento social na Cidade de Deus, primeiro com o Conselho de Moradores, depois (e ainda hoje) com o Ceacc, outras organizações, e tomou contato, pela primeira vez,

com o conceito de desenvolvimento local ao se matricular no curso de Especialização em Gestão de Iniciativas Sociais, ofertado pela UFRJ<sup>86</sup>.

Em paralelo (antes, na verdade, já que ele fez o curso em 2006), o conceito estava ‘sendo vivenciado’ na prática, em Cidade de Deus, por conta do processo protagonizado pelo Comitê Comunitário, principalmente “no momento da construção do plano de desenvolvimento local do comitê comunitário, com a preocupação de sustentabilidade em relação àquelas propostas que nós construímos juntos”<sup>87</sup>.

O sexto entrevistado, Caio Silveira, não por qualquer aspecto específico em relação a Cidade de Deus, mas pelo ‘conjunto da obra’, no que se refere à nossa trajetória pessoal e no desenvolvimento local, em particular, merece um destaque especial.

Quando fizemos menção, no capítulo três, à tomada de contato que tivemos com o mapeamentos de programas e projetos de geração de trabalho e renda no início dos anos 1990, adentrando no universo da pequena produção associativa, informal e urbana, isso tudo começou por iniciativa de Caio Silveira, a quem fomos apresentados por um ex mestre querido do Instituto de Economia (onde concluímos nossa graduação), João Saboia, e que, assim, estabeleceria uma ligação profissional levando ao desenvolvimento de vários trabalhos que fizemos com Caio Silveira, em uma trajetória que completa vinte e cinco anos no ano de 2014.

E eis que neste quarto de século de relação profissional foi a primeira entrevista que tivemos oportunidade de fazer com ele, falando de temas essenciais ao nosso tema em comum, o desenvolvimento local. Tema onde, aliás, Caio Silveira se soma à Tania Zapata, e reunidos esses a Pedro Cunca (também por nós entrevistado para a Tese) compõe-se o tripé que se fez referencial para nosso ingresso na temática do desenvolvimento local.

Caio também foi o principal responsável por impulsionar o maior evento em nível nacional sobre o tema, realizado em dez edições anuais, concentradas na primeira década dos anos 2.000, intitulado Expo Brasil Desenvolvimento Local. Isso, além de ter tido participação muito relevante nos dois processos de desenvolvimento local aqui abordados, em uma trajetória que ele nos relatou e de onde selecionamos, a seguir, os aspectos principais, destacados na primeira parte de sua entrevista.

---

<sup>86</sup> Junto com Caio Silveira tivemos a oportunidade de participar daquela iniciativa, produzindo o material didático (MELLO e SILVEIRA, 2005) e nós, particularmente, interagimos com Adalton Pereira por meio da plataforma de ensino a distância.

<sup>87</sup> PEREIRA, 2013.

Segundo Silveira (2013), sua “relação com o desenvolvimento local foi o desdobramento de um processo que começou no final da década de 80 e começo da década de 90, do qual você participou, que iniciou muito com a temática de geração de emprego e renda, apoio ao desenvolvimento de empreendimentos, começar a lidar com o conjunto de ações que ainda não tinha muita visibilidade geral e ainda não tinha muito nexos com as chamadas políticas públicas”.

A partir então da abordagem a temas relacionados à questão da ação local, do apoio a pequenos empreendimentos, envolvendo cooperativismo, associativismo, temas conexos aos pequenos produtores, situados no entorno dessa área “guarda-chuva” chamada do trabalho e renda. O qual envolvia também sistema de microcrédito, capacitação técnica, gerencial, e demais modalidades de apoio a micro e pequenos empreendimentos, típicos do setor informal urbano da economia.

No desdobramento daquele processo, “ainda na década de 1990, mais na segunda metade, começou a surgir a ideia do desenvolvimento local integrado, ou seja, não só pensar nas ações experimentais, de apoio a empreendimentos isoladamente, mas pensar mais na ideia da integração local, e não só na ação local isolada, ou dos apoios a elas” (SILVEIRA, 2013).

Por volta de 1997/98 teve início o trabalho com outras pessoas, em um fórum de apoio ao desenvolvimento social sustentável. Momento que representou, para Caio, um marco nesse processo. Na medida em que a “temática de trabalho e renda passava a ser articulada com outras questões, a ambiental, de cultura, de governança e democracia local, pensar as localidades como sujeitos de seus processos, e não apenas como alvo de programas e ‘pacotes de prateleiras””, teria contribuído para a ênfase crescentemente dirigida a tratamentos analíticos sob a perspectiva do desenvolvimento local.

Silveira (2013) situa que também havia “a crise por trás das outras alternativas de inserção produtiva”, no caso, “um movimento de crise de certas estruturas de emprego”, o que teria suscitado a vitalidade e o fortalecimento do contexto para o avanço da “economia solidária, pensar em termos de cooperativismo, associativismo, e menos na ideia do emprego, começou a mudar um pouco essa linguagem pensando em uma metamorfose de sistemas produtivos”, com o DL se agregando a essa perspectiva.

Então houve todo um movimento que até hoje continua bastante desenvolvido, (...), que foi em parte assumido muito como políticas públicas com abordagem territorial, embora isso nunca esteja assim no coração do governo federal, não é o núcleo duro da política, mas é

uma coisa que está bem mais presente. Não é à toa que fizemos 10 edições da Expo Brasil Desenvolvimento Local, com uma fluência muito grande de públicos, motivações, interesses (SILVEIRA, 2013).

No que se refere à entrada pessoal no processo da Cidade de Deus, essa começou em 2005. Caio tinha “algum conhecimento de algumas ações, atores, sabia da existência do comitê”. Chamado a interagir no processo, passou a tomar conhecimento “sobre o que já tinha começado a acontecer desde 2003, muito ligado ao Comitê Comunitário e da articulação institucional de parceiros em torno disso”, chamando a atenção para um fator fundamental: atesta Silveira (2003) que a participação dos, dicotomicamente situados, atores locais e parceiros externos, corresponde s “duas coisas que aconteceram meio juntas, não é que surgiu o movimento espontâneo e alguém veio apoiar, Não, já começou uma coisa meio integrada”.

Caio Silveira sustenta que a versão de que o filme Cidade de Deus gerou uma reação de tipo ‘Cidade de Deus é uma outra coisa, não é aquela terra arrasada e sim um lugar que produz, que tem vida, lideranças, vontades, ‘civilização’, “em alguns atores institucionais também ligados ao mundo empresarial, não só a sociedade civil”.

Mas houve um movimento muito dentro do Rio de Janeiro, e também por iniciativa de lideranças locais. Essa palavra lideranças não é muito incorporada, é até meio rejeitada pelo comitê, mas vamos chamar assim, houve esse movimento de busca de apoio à articulação, que gerou um plano de uns cinco anos (2004-2009), aquele plano meio tudo, que você divide em quatro temas.

Quanto à criação do Comitê Comunitário, Silveira (2013) situa que o mesmo “não representava também um conjunto das forças, da vida orgânica da Cidade de Deus”. Teria havido “uma mistura de instituições e entidades locais (“dez ou onze entidades”), com algumas pessoas destacadamente a frente do processo e um elenco de parceiros potenciais”, proporcionando o que ele definiu enquanto “uma ambiência de convivência entre a articulação de parceiros e a articulação interna do comitê”, tendo sido essa “a força inicial que foi gerando a ideia de se criar uma agencia de desenvolvimento local, de catalisador de ações para além do Comitê”.

Fato é que, “de repente, a Cidade de Deus passou a ser uma certa aposta de desenvolvimento local no rio de janeiro muito forte”. Aquele correspondeu ao exato momento em que ele fora chamado para “assessorar a construção de um projeto de criação da agencia, projeto que já tinha portas abertas com a Finep como apoiador”.

Seu relato é enriquecedor, no sentido de permitir até mesmo um remontar à

época: “Fui percebendo algumas coisas aos poucos. Primeiro se tinha um grande entusiasmo. Eu tive várias rodadas de encontros, que de início não aconteciam na Cidade de Deus, eram em outros lugares, principalmente na Caixa Econômica, iam só 3 ou 4 pessoas da Cidade de Deus”, sem refletir qualquer desagregação aparente, frisou ele. “Parecia que estava tudo bem, depois vi que não era bem assim. A primeira coisa que percebi (...), no primeiro encontro da Cidade de Deus (...) a própria ideia da agência não estava tão incorporada [por parte] das outras instituições do Comitê”. Ele destaca que algumas achavam que ia entrar recursos para a própria instituição, marcando uma diferença de percepções, assim como das capacidades e acúmulos das pessoas.

“Tinha-se a noção de que era, sim, fundamental trabalhar com o eixo da capacitação, que não é chegar e fazer a agência como se já tivesse tudo pronto”, salientando ele que isso fazia parte do próprio projeto apoiado pela Finep.

Eu participei da redação do projeto. Eu estava lá como um facilitador para a construção desse projeto, e também como redator de boa parte, tudo isso vendo quais os eixos principais, transversais. O plano mexia com todas as áreas possíveis que você pode imaginar, então se definiu que o projeto tinha relação com o plano mas o próprio plano acho que previa a construção de algo assim como a agência. Mas isso ganhou uma vida meio própria, então criou-se essa ideia de que era uma construção institucional junto com um processo de capacitação de atores e organizações (SILVEIRA, 2013).

Posto tal desafio, “uma construção institucional, de um lugar, um espaço físico”, que, ao mesmo tempo, poderia também passar por ter que se criar uma pessoa jurídica, isso na perspectiva de que Cidade de Deus se tornasse “um farol bem mais amplo e isso estaria articulado com o Comitê, com o fórum comunitário, e seria referência institucional mesmo”, estando contemplado, ressalta Silveira (2013), “não só manutenção do espaço físico, mas da equipe, dos gestores, tudo isso estaria previsto”.

Ocorre que, “de fato, havia a limitação do tempo, ia ser um projeto de dois anos que passou a ser de um ano com um aditivo de seis meses” e, ainda assim, um aditivo de tempo, e não de recursos financeiros. Talvez, o que se tivesse em mente fosse uma possível renovação, ou que iriam ser geradas as condições. Isso porque, acentua: “não era assim o comitê aqui, a Finep ali, era uma rede de organização institucional que poderia ser base para uma usina de projetos e recursos que, entre outras coisas, poderia manter fisicamente o local”.

No entanto, fazendo menção ao que já destacáramos antes (e que tem no próprio

Caio um grande utilizador desta expressão), ele afirmou “que as limitações dessa cultura de projetos é que o projeto tem começo, meio e fim, mas a vida continua”. Isto é, no mundo real, do dia a dia, as coisas não funcionam conforme o funcionamento operacional de um projeto.

Assim, embora se imaginasse que as forças eram maiores do que de fato se mostraram, “tanto as forças internas quanto as de articulação”, talvez pela aposta ser muito alta, em termos da capacidade de se manter e ampliar aquele apoio institucional, fato é que essas duas coisas não ocorreram.

E conclui esta parte, assinalando que o projeto apoiado por Finep não possuía uma finalidade em si mesmo; “era um salto dentro de uma trajetória que já tinha um acúmulo de dois anos. Era para dar esse salto, mas não uma adoção ou algo assim. Sempre vai ter esses riscos da descontinuidade, mas o que houve é que não se alimentou essa rede”. (SILVEIRA, 2013).

Supostamente, os muitos fatores de desagregação contribuíram para que isso tenha acontecido, apesar de, como ele enfatizou, ‘todo o ímpeto de mobilização dos atores locais que sempre foi muito forte, as coisas aconteciam’. Depois daquele projeto, embora mantendo contato de tempos em tempos com as pessoas envolvidas no processo, não poderia expressar como o mesmo se encontra agora.

Mas refletindo o espírito harmônico e pró sintonia que conhecemos caracterizar bem nosso interlocutor, em mais de um momento durante ele entrevista, ele destacou: “mas nada foi perdido; nenhum esforço”, compreendendo que o processo demonstra condições de uma permanente retomada e novas injeções de entusiasmo e fortalecimento.

O sétimo entrevistado foi Carlos Alberto Oliveira, já citado antes na Tese, e que teve participação intensa na construção do Comitê Comunitário, na elaboração do plano de desenvolvimento local, na articulação para implementação do projeto apoiado pela Finep; na implantação da Agência CDD de DL; e é o responsável, junto com sua esposa, Iara Oliveira, que atuou em todas as frentes citadas com relação a ele, fora outras, em CDD, anteriores ao processo de desenvolvimento local.

Carlos e Iara se encontram a frente do grupo Alfazendo, organização educativa e de promoção social de base comunitária, fundada em 1998, por educadores/moradores e ex-moradores atuantes no movimento social em Cidade de Deus, que vem implementando ações mesmo fora do território de CDD, como no projeto EcoRede, responsável por ações como a Jornada de Educação Socioambiental, que citamos

anteriormente.

Oliveira, C. (2013) relata ter participado ativamente daquele momento em 2003, destacando que, com a vitória de Lula nas eleições, “alguns processos começaram a ser deflagrados pelo Brasil afora, principalmente no campo popular”.

Paradoxalmente, em CDD, “estava sendo construído um processo através do governo federal, com o MV Bill capitaneando essa ação. Ele é que tinha contato com o governo federal [na área de segurança pública] e escolheu os atores locais que participariam dessa ação; tendo sido escolhidas três associações de moradores”. Associações que sofreriam influência do poder paralelo estabelecido no território, por conta do tráfico de drogas.

Estranhamos um pouco o MV Bill [que fazia o papel de representante das três associações] ser o interlocutor, pois ele já demonstrava interesse em fundar um partido político, mesmo tendo o costume de desacreditar a política partidária. E acabou sendo o escolhido para aquela interlocução. Era controverso. Ainda assim fomos conversar por acreditar no governo e fomos procurar diálogo com quem podia nos colocar nesse processo (OLIVEIRA, C., 2013).

Aqueles que pertenciam ao grupo e eram do Partido dos Trabalhadores escreveram, então, uma carta em nome do núcleo da Cidade de Deus, “que foi assinada por todos e mandamos para todos que tinham mandato pelo Rio de Janeiro, na Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa, Congresso Nacional e Senado Federal”, tendo sido obtida a resposta de dois parlamentares, Edson Santos e Jurema Batista.

A mobilização fez com que a reunião seguinte da cúpula que discutia a política de segurança para Cidade de Deus fosse aberta para outros grupos, “para que o poder que estava se estabelecendo para aquelas três associações fosse diluído por um número maior de instituições”. Desse processo, sublinha Oliveira, C. (2013) “nasceu o comitê comunitário”, diferentemente, pois do que fora salientado, como sendo fruto das articulações com atores externos.

Ele salienta que, antes desse processo “não havia um núcleo, havia encontros mas com um clima de desconfiança, pois não haviam ações conjuntas, eram grupos fragmentados atuando pelo território. E sabíamos que dentro desses grupos que tentavam influenciar esse processo existiam instituições com as mais variadas formas de atuação e muitas vezes questionáveis”.

Relutaram, mas seguiram adiante, entendendo que “era uma grande

oportunidade para o Alfazendo, para pensar nas grandes demandas. O desafio nesse momento eram os grupos abrirem mão dos seus projetos individuais e pensar na região da CDD como um todo, e produzir conhecimento para apresentar demandas consensuais”.

As associações ficaram à mercê do crime organizado pelo que Oliveira, C. argumenta enquanto vácuo político deixado entre as gestões no governo do estado de Leonel Brizola e Marcelo Alencar, no início dos anos 1990: “Brizola acabou chamando as pessoas das associações, já que o PDT era um partido pequeno pra ocupar a máquina do Rio e isso acabou esvaziando o movimento popular”.

Conforme aconteciam as primeiras eleições nas quais ascenderam politicamente indivíduos vindos de comunidades de baixa renda, carreando uma leva de assessores, o vácuo político teria levado a que se chegasse a uma ‘associação ao tráfico que eles nunca tiveram”. Tal política estaria sendo, segundo Oliveira, C. (2013) “consolidada, agora com as UPPs. (...). Os antigos presidentes e vices das associações passaram e ter seus salários pagos pelo Estado e passaram a coordenar campanhas políticas na comunidade”.

Temendo isso, desde 2003, foi que “os atores que tinham o mínimo comprometimento com a CDD sabiam que se prosperasse, bloquearia a nossa ação e daria poder a eles dentro da comunidade que nunca haviam tido”. E a cúpula reagiu, chamando aquele incipiente Comitê Comunitário para uma reunião com o outro coordenador que viria a fundar a CUFA – Central Única de Favelas, Celso Athayde. Esse os chamou de incompetentes, que não eram técnicos, nem entendiam de nada, e encerrou o assunto, sem passar a palavra a nenhum dos presentes pela Cidade de Deus.

A reação partiu dos atores locais terem ficado, segundo Oliveira, C. (2013):

Indignadas com o que ele havia dito. E aí era a fagulha que faltava. As pessoas tinham ideia que algo devia ser feito. Não se sabia o quê, estávamos Tateando, a pesquisa qualitativa ainda não tinha sido feita. Mas isso é que fez as pessoas entenderem que aquele cara estar vindo fazer esse discurso aqui [uma vez que Celso Athayde não vem da Cidade de Deus] é porque ele está pensando em ganhar muita coisa e aí as pessoas entenderam que tinham que abrir mão de seus projetos particulares.

Sendo um dos parceiros institucionais o SESC, foi por esse aceita a criação de um espaço “para ouvir as pessoas e entender um pouco, sem estar envolvido no

processo. Foi aí que criamos um espaço chamado ‘Livre Pensar’, onde convidávamos alguém de fora pra fazer uma provocação sobre o processo”. Daí aconteceu de, no primeiro encontro, ter sido chamado a fazer a tal provocação Caio Silveira, quando para Oliveira, C. (2013), “ficou claro para o grupo inteiro que o que a gente estava começando a construir era o tal do desenvolvimento local. É claro que faltava muita coisa como falta até hoje, mas o método que ia dar conta do que estávamos propondo era esse. Até então não conhecíamos o conceito, foi quando a gente topou com isso e dissemos que o que a gente queria era isso”.

Sobre a chegada em Cidade de Deus, Carlos Alberto resgatou ter acontecido, em 1966, uma enchente no Rio, morando ele, à época, na Praia do Pinto. “Aquele processo de botar fogo nas favelas estava acontecendo ali na borda da Lagoa. Todo dia pegava fogo em alguma favela como acontece em São Paulo hoje. Todo dia pegava fogo e queimava um pedacinho. E a Praia do Pinto era a maior dessa favelas e numa área plana”.

Daí, prossegue Oliveira, C. (2013),

Eles iam botando fogo aos pedacinhos. Nossa casa não pegou fogo, mas fomos removidos. Quando pegava fogo e nas enchentes era proibido construir de novo, as pessoas iam sendo removidas. As pessoas ficavam pelas calçadas e havia um caminhão para retirar as pessoas dali. Aí eu cheguei na CDD com seis anos. Era ótimo, para uma criança era um baita de um playground. A gente comia rã, tinha jaca, mangueira, um monte de sítio. Quando chegamos, o projeto inicial era maravilhoso, um típico projeto americano de subúrbio, falo de organização espacial. Era um bairro, no começo eram sete mil unidades. A cada quatro vilas, uma praça (OLIVEIRA, C., 2013).

Ele ressaltou, todavia, que para os adultos era muito complicado, já que na zona Sul, no norte e no centro morava-se perto do trabalho e de quem emprega. “Quando se vinha pra um bairro afastado a classe média não queria nem chegar perto”. O acesso era difícil, “era vir pela serra [Grajaú-Jacarepaguá] ou tinham balsas”.

A primeira obra coletiva da Cidade de Deus teria sido a Igreja Pai Eterno, com essa pro atividade da Igreja no trabalho social em CDD já tendo sido aqui destacada. “O Padre Júlio era respeitado pelo pessoal do candomblé, pelos evangélicos. Ele não fazia o discurso que estava em voga aqui no Rio, era o cara que ajudava. Os jovens gostavam de estar com ele porque era um cara de ação, jovem não quer ouvir, quer estar no

concreto”<sup>88</sup>.

Carlos Alberto feria ainda menção a “gente que saiu de partidos de esquerda, Partido Comunista do Brasil e Partido Comunista Brasileiro, que veio pra cá pra ter uma atuação discreta, e entrou na política comunitária, preocupados em fazer as conquistas avançarem e fazer novos quadros”. Teriam sido eles “os primeiros a organizar as demandas para as conquistas mais básicas, como onde ainda não havia água, esgoto, luz, asfalto. Foi essa turma que fez a luta organizada. Por dentro das associações, porque ainda não havia esse contato com os partidos políticos”.

Reunindo atores locais então ligados à Igreja a essas pessoas, com formação política de esquerda, nasceria o Comocid, Conselho de Moradores da Cidade de Deus, destacado adiante, quando do relato sobre a entrevista feita com Cleonice Dias.

Veio a redemocratização, as primeiras eleições presidenciais e, “depois de muitos e muitos anos de militância, quando o Lula chegou a presidente começamos a ser procurados: ‘e aí?’.

Neste sentido, ele destacou vários avanços palpáveis em CDD, até então, nos últimos dez anos, como por exemplo, a localidade conhecida como Rocinha 2, que era extremamente precária e passou a não ter mais barraco, com a construção de seiscentas e oito casas, além de “um segundo lote de casas que está sendo construído lá”.

Mas, ressalta Oliveira, C. (2013) que “o melhor produto desse processo foi nosso Plano. Ele foi tão importante que foi copiado. Normalmente, o Estado entra na comunidade, cria um fórum de debate e aí atua; vem um técnico pra ajudar (...) mas nós criamos nosso próprio conhecimento, nossa atuação. Se vier uma entidade de fora querendo atuar, tem um consenso que aponta as necessidades do território”.

O oitavo entrevistado veio de fora, da Inglaterra, mais precisamente. Mas sabendo muito bem que queria fazer um trabalho social na Cidade de Deus, se tornando um ator local, de acordo com o referencial que definiu o universo de nossos entrevistados. Trata-se do padre da Igreja Anglicana, Nicholas Wheeler.

A Igreja Anglicana chegou em CDD em 1970, acompanhando muitos moradores que chegaram removidos ao território. Segundo Wheeler (2013), “o trabalho começou com um centro comunitário numa capela. Depois esse centro comunitário abriu uma creche que virou uma escola e muitas pessoas me falaram que a escola teve uma boa reputação aqui na Cidade de Deus, até quando fechou em 2003, justamente o ano chave

---

<sup>88</sup> Oliveira (2013).

do processo em pesquisa”.

Vale destacar, seguiu ele, que a Igreja Anglicana possui compromisso com o local, “não é simplesmente um acidente a Igreja Anglicana estar aqui na Cidade de Deus, não é uma Igreja para fins anglicanos, é uma Igreja com o objetivo com o bairro, todo mundo está convidado a participar (...) e, por isso, desde o início, a Igreja desenvolve vários projetos sociais”. À época da entrevista, estavam em funcionamento cinco projetos sociais “atendendo várias necessidades da comunidade” (idem).

Eu, pessoalmente, cheguei aqui em 2008 e o motivo da minha vinda aqui foi o filme mesmo. Como padre na Inglaterra eu fui ao cinema, acho que foi em 2003, pra ver Cidade de Deus e fiquei assustado, né? Havia um lugar no mundo com esse nome, um nome que conheci da Bíblia, do livro de Santo Agostinho, uma das maiores obras de teologia de Santo Agostinho, Cidade de Deus. É muito interessante porque o livro é uma tentativa de entender qual é a proposta da Igreja, aqui na Terra. Santo Agostinho prevê, na verdade, duas cidades. A Cidade de Deus e a Cidade da Terra, a cidade dos homens, ocupando esse mesmo espaço. E a proposta da Igreja, ou seja, a Cidade de Deus, por enquanto está na Terra, é colaborar com a pacificação – eu quero usar essa palavra com seu sentido próprio e não no sentido dado atualmente – das relações humanas (WHEELER, 2013).

Uma vez que a proposta da Igreja consiste, portanto, em colaborar com a melhoria dos cidadãos, “realmente é uma conversa sobre qual é a relação entre os poderes públicos e a Igreja”, o que ele afirma ter se tornado cada vez mais evidente, ao longo dos cinco anos de sua chegada a CDD, completados em março de 2013. Tudo tendo se iniciado por aquela mistura de violência e tragédia, tão grande, mostrada pelo filme, que fez padre Nicholas resolver conhecer, e trabalhar.

Desde o início, o espaço da Igreja sempre foi cedido para qualquer reunião de mobilização comunitária, Quando em fevereiro de 2009 entrou formalmente a UPP, e depois quando sinalizou-se a UPP social ele achou válida aquela tentativa de criar laços entre o Estado e a Prefeitura, o Governo Federal e a comunidade, mas infelizmente, as iniciativas não seguiram essa forma de atuação, além de outros problemas.

De todo modo, houve “aqui, nessa igreja, a grande abertura do Fórum Comunitário CDD. Havia um encontro só e logo depois chegou a eleição de outubro de 2010 e mudou tudo. Havia várias alianças novas, (...) tudo parou por quase seis meses, ninguém sabendo de nada e, depois, em 2011, começou uma segunda iniciativa de lançar o Fórum Comunitário”.

Sobre esse aspecto, ele ressaltou que em seus contatos sempre reafirma que “a

Cidade de Deus tem muita necessidade, tem muita carência. No meu humilde ver a carência maior é de uma democracia local. Ao fundo de tudo isso, é uma falta de democracia local, de políticos que tenham que dar conta às pessoas que os elegeram” (WHEELER, 2013).

A nona entrevista em relação ao processo de DL em CDD foi feita com o sociólogo Paulo Magalhães, à época ligado à Vice-presidência da Caixa Econômica Federal, ocupada por Aser Cortines, com quem Paulo trabalhava diretamente, tratando de inovações de políticas públicas.

Melhor situando, Magalhães (2013) assinala: “esse nome ‘inovação’, como você sabe, às vezes pode soar como coisas tradicionais. O meu objetivo mesmo era pensar ajuste nas políticas, testar esses ajustes e transformar isso, como diriam, em produtos de prateleira da Caixa, com ênfase na singularidade, na aplicabilidade...”

Nesse bojo, surgiu uma articulação, com participação de parlamentar do Rio de Janeiro com base eleitoral forte na Cidade de Deus, bem relacionado também com atores ligados ao processo de DL, para que a Caixa entrasse com uma ação consistente na CDD, e Paulo Magalhães foi então designado para ter uma participação importante naquela ação.

Quando se colocou na primeira reunião que tomou parte, junto com o Comitê Comunitário, propôs: “vamos pensar numa ação territorializada, não vamos pensar em trazer os produtos da Caixa pra cá, vamos pensar no contrário, vamos pensar produtos da Cidade de Deus pra associar com os produtos da Caixa. A ideia estava muito clara na minha cabeça; era territorializar as ações públicas” (MAGALHÃES, 2013).

Ele trazia como experiência anterior um processo de desenvolvimento local em Manguinhos (outro território popular, situado na zona norte do Rio de Janeiro), sobre o qual, mesmo sendo o contexto bastante diferente, Magalhães (2013) diz “a experiência de Manguinhos está na minha cabeça, e também as lições aprendidas (...). A gente precisa de um plano de desenvolvimento local. Não dá pra responder às demandas fragmentadas”.

Conforme o processo de DL foi avançando em Cidade de Deus, e em face à eminência de criação da Agência, essa “na minha cabeça seria a Secretaria Executiva do Comitê Comunitário. O Comitê Comunitário, como organismo político, com a agência de desenvolvimento local como Secretaria Executiva. Na minha cabeça sempre foi isso. E eu sempre trabalhei nesse sentido”.

Quando começou a busca por recursos financeiros receberam a indicação de que

a Finep estaria com uma possibilidade de aportar recursos e se encaminharam para articular neste sentido. Outro obstáculo: “não tinha institucionalidade montada, então eu articulei, e foi quando o Ibase entrou”.

Em meio àquele processo, por conta da participação da Caixa, Paulo mergulhou de cabeça no projeto Rocinha 2. Era uma área de moradias demasiadamente precárias e cujo terreno pertencia à Prefeitura do Rio de Janeiro. Essa última concordou em ceder o terreno para a construção de novas moradias populares, desde que pudesse indicar a empreiteira. Magalhães (2013) relata, então que, uma vez que não se teria governança sobre a empreiteira, trataram de arregimentar uma equipe de arquitetos e engenheiros da Caixa pra fazer a fiscalização da obra.

“Eles iam até a agência no carro da Caixa, chegavam lá e encontravam com um comitê de três representantes, no mínimo, e iam fazer a vistoria mensal. Faz-se a medição da obra – cresceu 10%, você paga 10% - segundo um programa específico, e somente assim são liberados recursos; você não antecipa, você libera conforme produção” (MAGALHÃES, 2013).

Mas a violência cotidiana no território, com carros da polícia andando com armas para fora, relatos e notícias recorrentes da guerra do tráfico colocaram os técnicos da Caixa com insegurança de irem a CDD. Enfim, fato é que, depois de muitos percalços, reviravoltas, as casas ficaram prontas e foram concedidas gratuitamente, em que pese problemas graves quanto à qualidade habitacional, com o agravante da especificidade que o terreno era péssimo, e eles não tinham outro. Desse modo, “55% do gasto foi feito para estacas poderem ancorar as casas”.

O cadastramento foi feito da maneira o mais transparente possível, com casos difíceis e omissos sendo analisados por uma comissão e mesmo assim, ainda gerou alguns conflitos internos, por discordância de alguns métodos e critérios. Houve também negociação com o poder paralelo que envolveram desde priorizar a casa para o morador (estivesse ele preso ou não) até o contato direto de outra autoridade política que, desta feita, negociou diretamente para que fosse possível fazer a primeira entrega das casas, em cerimônia pública, que contou com a presença de ministros, da presidente da Caixa e outras autoridades...

Não obstante, Magalhães acentua que poderia resultar em uma grande novidade para a Caixa Econômica Federal, sob a perspectiva de pensar o território, seu desenvolvimento, e colocar os produtos da Caixa em função disso. Porém, não prosperou internamente no sentido de serem colhidos e otimizados os aprendizados; os

quais, para nosso interlocutor, demonstram claramente que essa ação de urbanização de favela tem que ser territorializada na singularidade do território.

E uma singularidade dos atores locais de CDD (evidente que daqueles com mais bagagem), que sobressaiu como aprendizado para Paulo Magalhães foi a de que “eles não se subordinam à autoridade. Tem várias coisas ali que são uma potencialidade e eu consegui entender que as sinergias é que criavam uma força, coesão e identidade ideológica”, fazendo ele referência e dando como exemplo uma audiência que articulava com um determinado ministro, onde estavam presentes Carlos Alberto e Iara Oliveira, e também Cleonice Dias, os quais compõem um trio que, segundo ele, conferem a marca, política e ideológica, ao processo; “eles me ensinaram muito”.

Dentre essas três pessoas a quem ela fez menção, se encontra nossa décima entrevistada, Cleonice Dias. Nascida no estado de Minas Gerais, lá trabalhou como professora, se identificou com a teologia da libertação e chegou a Cidade de Deus em 1975.

Estando ligada ao Ceacc, participa em vários espaços sociais relevantes, sem contar sua trajetória completa de engajamento, militância e participação política, que compreende uma candidatura à vice prefeitura do Rio de Janeiro<sup>89</sup>, e duas vezes à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (na segunda oportunidade, não teria sido eleita por apenas dezoito votos).

Assim, levando em conta do início do processo em apoio ao desenvolvimento local até os dias de hoje, participou ativamente na construção do Comitê Comunitário, no plano para o desenvolvimento comunitário, do projeto Finep, na implantação da Agência CDD de DL (da qual ainda participa, assim como do Comitê), e além do Ceacc, participa de iniciativas do Campus Mata Atlântica, pertencente à Fundação Oswaldo Cruz (FioCruz).

Quando chegou em CDD, se aproximou do Conselho de Moradores (Comocid), o qual, criado em 1968 (DIAS, 2013), se encontrava à época atuando na conscientização dos moradores, indo de casa em casa, para que resistissem à especulação imobiliária que, segundo ela, queriam remover (uma vez mais) a CDD, com grandes empresas do setor querendo arrematar as casas da população e/ou com objetivos de remoção.

Cleonice morava numa quadra do tipo que as pessoas chamavam ‘para pedro’<sup>90</sup>,

---

<sup>89</sup> Isso foi em 1988, na chapa encabeçada por Jorge Bittar, ambos pertencendo ao Partido dos Trabalhadores.

<sup>90</sup> Ela frisou existirem vinte e seis quadras assim em Cidade de Deus.

composta por casas geminadas, que haviam sido construídas por causa de enchentes, e que ocupavam áreas destinadas, em princípio, para equipamentos públicos. Assim sendo, eram casas sem qualquer documentação. Ela então, tendo ficado viúva pouco mais de um ano após chegar em CDD, foi buscar auxílio no Comocid para tentar fazer um inventário.

Desde sua chegada, ela morou na Cidade de Deus durante trinta e nove anos. Chegou à presidência do Conselho de Moradores, mas, em 1988, sofreu um atentado na Cidade de Deus, seu filho foi ameaçado, e ela se afastou da militância comunitária, indo atuar apenas nas Pastorais da Igreja. Em 2001 pessoas da CDD foram a Xerém (Baixada Fluminense), onde ela estava morando, convidá-la a fundar o Centro de Estudos e Ações Culturais e Cidadania (Ceacc).

Bem antes, houve um incêndio por volta de 1989/90, na sede do Comocid, com parte da documentação sendo queimada, e o Conselho não se reergueu mais. As associações de moradores teria ido parar nas mãos do tráfico de drogas.

Era como se o tráfico fosse se apropriando e a articulação das várias correntes do tráfico se organizando e dominando os territórios junto com a polícia, exercendo o controle mesmo do território, sabe? E hoje eu não tenho medo de falar que tráfico, polícia e milícia cumprem o mesmo papel para o Estado: o controle dos povos no seu território. Os três têm mecanismos de controle da população (DIAS, 2013).

Fazendo menção ao episódio de 2003, de atuação direta e ousada do Comitê Comunitário, sendo ela uma pessoa muito bem articulada com assessores parlamentares e técnicos de gabinete, que participavam de uma proposta impositiva de política de segurança pública que incidiria sobre a Cidade de Deus, Cleonice teria dito a eles: “você estão discutindo segurança com pessoas que representam os interesses do tráfico”.

Já quanto à aproximação com a temática do desenvolvimento local, Dias (2013) argumenta, de forma interessante, que se aproximou do tema quando da construção do Plano em 2004, sendo que depois viria a constatar que “não se tratava de um plano de DL, mas de uma plataforma de proposta política”.

Sendo essa uma questão particularmente instigante de se refletir, nada melhor que introduzir na relação de entrevistados Pedro Cunca, professor do NEPH/UFRJ, cuja análise sempre provoca muitas questões, e em nossa pesquisa de campo acerca do processo de DL em CDD não foi diferente.

De antemão, Cunca (2013) sinaliza “porque trabalhar com território: i) por causa dos movimentos sociais; ii) porque estamos passando da era industrial para a era urbana, onde a fábrica é a cidade; e iii) em função da escala e das possibilidades de construir toda a rede, o processo de fluxo, toda a dinâmica de produção define-se e investe em certos lugares”; tudo isso em um cenário de construção de “novas esferas públicas que lidem com processos bastante diferentes no mundo em reestruturação, em crise, em transformação”.

O caminho em sua trajetória segue ao longo de uma prática de buscar alternativas de geração de trabalho e renda, de luta por direitos, de desenvolvimento de estratégias de participação popular em políticas públicas, basicamente acompanhando uma tendência fundamental do fim dos anos 1980, pujante durante a década de 1990 e que chegou a seu limite no início de 2000: a possibilidade de modelos participativos em cidades e lugares. Em especial, um modelo que mobilizou e foi valorizado no mundo inteiro, que foi a experiência participativa em Porto Alegre (CUNCA, 2013).

Parecendo ir na contramão dessa possível tendência, o Rio de Janeiro, conforme Cunca, “era o lugar visto como o espaço da informalidade, da precariedade, de uma leitura negativa da periferia. Ao mesmo tempo, é na cidade do rio de janeiro que nascem duas agendas positivas da periferia: a da urbanização da favela/ direito à cidade; e a da cultura afro popular, juvenil”.

Segue ele, acusando que essa agenda foi tecnicizada, controlada nos últimos anos. E a Cidade de Deus passa a apresentar características peculiares, sob tal perspectiva: CDD é onde a pressão da expansão imobiliária feita pelos jogos pan-americanos e outros investimentos e a Linha Amarela que é uma grande via da cidade revalorizaram aquele território. “Uma reestruturação espacial na direção da zona oeste; a CDD passa a ser um espaço de hipervisualização” (CUNCA, 2013).

No filme em Hollywood, a partir do livro do Lins, “CDD parece como uma marca fantasia em disputa, como um problema como é no livro e no filme, mas também com um conjunto de repostas”. Surgem daí novas respostas que tentam trabalhar, por um lado, conceito de negro, a produção cultural e, por outro, tenta-se trabalhar mais a organização do território, “mas todos entram em relações diferentes de negociação com o espaço público, com a esfera pública, por meios mais extra institucionais que institucionais”.

O elemento fundamental, destaca Pedro Cunca:

É que uma nova agenda de questões que vinham sendo trabalhadas em função da precarização, algumas grandes questões foram colocadas na agenda do desenvolvimento local e economia solidária. A agenda de economia solidária em função de demandas como cooperativismo e microcrédito; e a agenda de desenvolvimento local, no sentido de planejar e definir prioridades políticas, reconstituindo um modelo de negociação pública onde o conceito de agência vai ter um papel fundamental. A noção de agência tem três características: tenta ser um executor, uma mão, viabilizadora do sistema de acompanhamento, monitoramento e implementação de um plano elaborado pelo conselho de entidades; a agência visa ser um lugar de certos instrumentos e equipamentos públicos, sede de estratégia de microcrédito, balcão de informações, geradora de conexões; e a agência tenta fazer convergir programas de capacitação comum e outros interesses (CUNCA, 2013).

Um conjunto de temas sobre os quais, com o passar do tempo, as pessoas se convertem em técnicos e especialistas nessa área. “Não é à toa que surgem incubadoras tecnológicas, instituições de extensões universitárias. Caixa econômica, Petrobras, fundação Banco do Brasil, e outros alteraram seus modelos operacionais e técnicos”.

A Cidade de Deus se encontraria, portanto sob pelo menos três fortes influências: a conjuntura da disputa da cidade; a pressão sobre o território em função da revalorização da bacia de Jacarepaguá, zona oeste etc.; e as trajetórias próprias ligadas ao imaginário social filmográfico, cinematográfico e identitário.

Resgatando que a Agência CDD de desenvolvimento local foi considerada uma tecnologia social, ratificada pelo Comitê Diretor da Rede de Tecnologia Social (RTS), Cunca (2013) enfatiza: “a chancela principal da agência e do comitê é de ter sido um dos primeiro projetos experimentais demonstrativos significativos categorizados com a noção de tecnologia social, que passou a ser uma marca genérica de todo tipo de experimento que era uma maneira de dizer que ‘eu tenho uma solução que resolve o problema com baixo custo, adequada aos oprimidos e conduzida por eles’”.

No final dos anos 1990 e início dos 2000, Cunca salientou ter tido outra agenda que pareceria absorver as demais, se tornando hegemônica no Rio de Janeiro, “feita pela atratividade do capital, pela ideia do planejamento estratégico”.

Ao mesmo tempo, ressaltou ter havido muita experimentação: a Finep financiou o convenio da Coppe/UFRJ, que viria a gerar a primeira incubadora; o programa Favela Bairro foi buscar articular soluções de geração de trabalho e renda, com microcrédito popular produtivo; as ONGs, envolvidas em agricultura orgânica; e outras que, em menor grau, se somam à experiência do orçamento participativo, a qual passa por várias cidades, mas vai ter uma síntese no debate de Porto Alegre.

Finalizando essa parte de relatos acerca de sua entrevista, cabe destacar: “se eu quiser fazer uma história da convergência desses elementos em torno da experimentação voltada para a favela, eu tenho que fazer esse elemento aqui, quando eu penso no desenvolvimento local (CUNCA, 2013).

Já no tocante à finalização do conjunto de entrevistas, nossa décima segunda entrevistada foi Isabel Loureiro, ligada há muito tempo aos movimentos sociais e que não época do processo concentrado de apoio ao DL em CDD, trabalhava na empresa Lamsa.

Ela chegou na Cidade de Deus em 1996, trabalhado, à época, com a empresa que administrava a Linha Amarela (Lamsa). Essa contava com um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para o qual um dos condicionantes era ter um plano de desenvolvimento social para a área remanescente e para os assentamentos, para onde as famílias desapropriadas involuntariamente de suas moradias nos bairros atingidos estavam sendo reconduzidas.

Cheguei na Cidade de Deus em 1996. Naquela época eu era recém formada, cheia de gás. Me formei em serviço social e minha história já era de militância em movimentos de bairro em São Gonçalo. Aí eu me dediquei bastante a essa temática. Cidade de Deus sempre foi um desafio para que a gente tivesse um grupo gestor ou movimento na comunidade, eu sempre li a Cidade de Deus como uma grande colcha de retalhos. Grupos que tratam de pedaços da Cidade de Deus e se respeitam – aqui é meu limite, ali você não entra (LOUREIRO, 2013).

Ela relatou que, à época, uma pessoa marcante na discussão que se fazia sobre o território era o Chiquinho, então presidente da Associação de Moradores da Cidade de Deus (só existia uma associação para a CDD). Loureiro (2013) cita que ele conseguira “até ter uma representatividade, com número de associados tão grande que ficou bem próximo à importância e representatividade da Rocinha, por exemplo”.

Embora ele tivesse clareza de que era preciso unir as forças ali dentro, Loureiro (2013) sublinha: “vem sempre uma política pública, veio falando ‘vamos urbanizar’. Foi a época do favela bairro. ‘Cidade de Deus vai virar um bairro, não vai ser mais conhecido como uma favela’, e aí esses movimentos foram perdendo força”.

Paradoxalmente, ela argumentou que eles só se percebiam necessários porque se tratava de uma área sem recurso público, sem ação pública, com muitas carências. Outro paradoxo é que migraram, por assim dizer, ou ainda tentaram migrar para o lado da autoridade política, com Chiquinho tendo sido administrador regional da Cidade de

Deus e ingressando na carreira política, se candidatando a vereador, a deputado, mas, segundo Loureiro, não conseguiu se eleger e esse movimento inicial.

Em certa medida, coincide com o que fora destacado por Carlos Alberto Oliveira, quanto à existência de um vácuo político nos anos 1990, a partir da cooptação de lideranças comprometidas com a transformação social via desenvolvimento do território, concomitantemente, à “produção” de novas lideranças, mais interessadas em galgar posições, numa ascensão político-hierárquica que propicie ganhos privados, não obstante com recursos de origem pública.

Ela ressaltou que, na verdade, isso aconteceu em todas as comunidades onde fora implantado o programa favela bairro: “líderes mais envolvidos e comprometidos foram para a máquina pública”.

Loureiro (2013) relata que o tráfico tinha alguma influência na Associação de moradores antes da gestão de Chiquinho, mas nada que causasse impacto; depois, sim. O que fez não só a associação, mas os movimentos populares urbanos (antes chamados “de bairro”) em CDD perderem sua essência.

Se atendo ao processo de desenvolvimento local, ela apontou que, em 2003 Chiquinho já não era mais o administrador regional, “veio esse movimento do governo federal, com uma máquina grande, com potencial, convergiu várias forças em CDD e encontrou lá ressonância para dois grupos, o Alfazendo e o Ceacc” (LOUREIRO, 2013).

A Lamsa, segundo ela, sempre teve em sua atuação um olhar voltado para o desenvolvimento comunitário – identificando talentos e vocações na região e buscando autonomia naqueles grupos onde grandes mudanças e intervenções urbanísticas estavam ocorrendo – até por influência do apoio recebido do BID. Sob tal perspectiva, teria então procurado atrair outras instituições que também trabalham com esse olhar, como o SESC, a Farmanguinhos, a Fenaseg,

Os primeiros encontros foram assim efervescentes, muitas entidades, muita coisa, reuniões imensas em escolas. Então cheguei naquele ali e confesso que fiquei assustada. Eu já conhecia outras articulações, como em Del Castilho, mas me surpreendeu porque eu vi uma mobilização que contava com gente do governo federal, com o poder dele de chamar empresas grandes, (...) tinham empresas lá de um poder financeiro e econômico assim bem significativo. Acho que a Firjan estava lá. Eu fiquei um pouco assustada e vi, olhando e conversando um pouquinho com as lideranças, umas pessoas meio sem conseguir identificar que oportunidade era aquela, o que isso significava. O que era desenvolvimento local, e como seria naquele território. Como isso ia impactar direto na vida deles (LOUREIRO, 2013).

Em suma, as pessoas de CDD estavam começando a tomar pé de tudo que estava acontecendo. Um fator que chamou especialmente sua atenção foi o município ter se mantido fora disso tudo, não aderindo ao movimento, e, na visão de Izabel Loureiro, desenvolvimento local sem o governo local fica complicado. De todo modo, ela resgatou que, em um dado momento, o “grupo de lideranças começou a falar assim: a gente precisa agora tomar as rédeas disso. Nós somos capazes, então precisamos nos organizar”.

Aquele correspondeu ao exato momento de quando se estava indo elaborar o Plano de DL, e ela realçou: “com o plano eles começaram a direcionar. Tenho esse problema, e aqui que eu posso encontrar o recurso e a solução. Mas sempre tentando garantir a gestão do processo na mão deles”.

Essa característica ficou bastante marcada para Izabel, com relação ao processo, o que teria implicado um esforço até sobre-humano por parte de algumas lideranças para que a gestão permanecesse dessa forma.

Após o Plano elaborado, e aí, dois anos depois, com a agência local estabelecida, Loureiro se afastaria – de lá para cá fez trabalhos voluntários, participou de alguns movimentos em CDD, além do projeto EcoRede, cuja implementação coincide com a volta dela à empresa que apoia a iniciativa e não mais se chama Lamsa, mas Invepar – enfatizando que se afastou apenas “por coisas da vida, porque eu sou daquelas pessoas que acreditam sempre que é possível, então enquanto isso eu vou insistindo”.

Isso, muito embora, se o que ela via, ainda nos anos 1990, era que Cidade de Deus tinha grandes problemas de articulação, de falta de interação entre as lideranças causando uma colcha de retalhos, em termos de representação e participação, hoje ela ainda percebe a existência da mesma colcha de retalhos.

Em certa medida, ela destacou que o Alfazendo, por exemplo, conseguiu romper um pouco essa barreira de estar atuando em outros fragmentos de Cidade de Deus, por meio do projeto EcoRede: “conseguiu fazer o catador de lá do Pantanal [localidade de CDD] trabalhar e participar do projeto. Mas é o catador, não conseguiu o apoio da Associação de moradores lá dos Apartamentos”<sup>91</sup>.

Este último trecho da entrevista, por seu turno, permite excelente gancho para a retomada da sequência do roteiro, onde é abordada a questão do protagonismo local.

---

<sup>91</sup> Loureiro (2013).

Vale ressaltar que a descrição do roteiro semiestruturado se encontra detalhada na seção 1.2, metodologia, tendo sido utilizado em Cidade de Deus o mesmo que fora aplicado na Bomba do Hemetério, e levando-se em conta o aspecto metodológico destacado ao início da seção, que nos fez privilegiar o tratamento inteiriço das questões e respostas integradas por entrevistado.

### **5.3.2 Principais resultados obtidos, com base na aplicação do roteiro semiestruturado**

Iniciando, portanto pela abordagem sobre **protagonismo local**, Claudia Pfeiffer se mostrou contundente quanto à questão, afirmando: “eu não acredito em protagonismo; isso ainda não existe na sociedade das classes populares. Eu não vejo isso, vejo muito mais manipulação do que protagonismo. Exatamente porque esse processo da CDD também me ensinou isso”.

Ela aponta que “o protagonismo é institucional, não é social”. O Brasil, que avançou materialmente não foi seguido pelo mesmo avanço no plano educacional-cultural; ou avançou numa proporção muito menor. “Mais ainda sobre as classes populares, que estão sendo consumidas pelo consumismo”.

No que se refere ao protagonismo local em CDD, ela não vê o comitê como comunitário, e entende que a agência destruiu o comitê. Com certeza, diz ter visto no plano de DL uma chama de construção coletiva, mas viria depois a desmobilização e o processo não se sustenta. “Eu gostaria que esse espírito que surge nesses processos permanecesse, mas tudo que se institucionaliza e onde alguém vai ter uma situação de poder, se desestrutura” (PFEIFFER, 2013).

No tocante à **capacidade endógena**, a única maneira como ela compreende ser possível desenvolver a capacidade endógena consiste em “fazer cursos, atividades, que tenham como finalidade ampliar os horizontes científicos culturais e desenvolver o pensamento crítico (não marxista), a capacidade de ponderação”. Ela trabalha com a ideia de colaboração entre diferentes, compreendendo que é no confronto de ideias e posições que todos desenvolvem o pensamento crítico; “todos se modificam no confronto com a diferença”.

Deriva daí uma atenção especial à juventude, uma vez que, “as pessoas adultas, tirando os militantes, eles estão consumidos na luta pela sobrevivência. Eu aprendi isso

no meu primeiro trabalho com favela, no Vidigal. (...) Por isso discordo disso de protagonismo. Estamos nos isentando de devolver à sociedade o que conseguimos, tendo boas condições”.

Em sua linha de argumentação, assinalando discordar de Marx, não considera que o proletariado vá conseguir fazer sua revolução, “porque ele está dominado. Como um grupo que não tem capacidade de fazer crítica vai transformar isso?”.

Quanto ao desenvolvimento produtivo, Pfeiffer (2013) acentua ter muita dificuldade em acreditar em circuitos alternativos no campo do desenvolvimento econômico porque fica na dúvida sobre que tipo de sociedade se quer criar. “Eu fico sem saber o que propor para esses grupos porque eu acho que já que o mundo é esse que a gente vive, gostando ou não, para se inserir nele você tem que estar no mercado formal, e usufruir desses benefícios desse desenvolvimento capitalista”.

Em termos de participação, como vimos, os próprios momentos de participação de Cláudia Pfeiffer foram bastante específicos no processo, com intencionalidades bem definidas. Feita essa ressalva, ela destacou que, no primeiro plano, o grupo era composto por pessoas do comitê, tinha mais gente da comunidade, ao passo que, na atualização, já era “meio a meio”, contando com a participação de órgãos públicos, empresas públicas e privadas, ONGs, universidades, moradores, indicando uma mudança importante no processo, em termos de perfil.

No que se refere ao papel do poder público, Pfeiffer argumenta que se o mesmo “cumprisse suas funções, a gente não precisava tanto da sociedade civil. A minha perspectiva é educação pública de qualidade; se isso já fosse feito, uma geração já ia ganhar. Eu não acredito em coisa rápida porque já vi que elas não levam a lugar nenhum”.

Sobre a relação interna dos atores na CDD, organizações e moradores, “não acho que seja diferente do resto da cidade. (...) é a mesma coisa, não tem essa de ser mais bonzinho nem mais competitivo. Você vê de tudo. Pessoas muito construtivas, as destrutivas não se expõem, mas depois a gente sabe quem são. Acho que é mesmo uma reprodução”.

Na dinâmica de construção do plano, ela atesta que, enquanto um grupo muito politizado, e até atípico, “eles são articuladíssimos, o grupo enquanto grupo é muito forte”. Mas também relativiza, compreendendo que isso também existe na sociedade: “o que une as pessoas é um projeto coletivo que todos querem alcançar, e superam os conflitos para chegar lá”.

Na relação entre as pessoas que moram lá e as instituições externas, ela vê como total a desconfiança e a arrogância. “Mas isso é da pessoa, não é social, é individual”, fazendo menção neste ponto de que há pessoas que são respeitadas.

Pfeiffer (2013) não percebe a Cidade de Deus funcionando em rede. “São muitos problemas para formar uma rede, nessa vida corrida, e sempre tem disputas”. E entende que a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) é que está entrando hoje no papel de governança, assim como está prestando serviços que as ONGs prestavam.

Mas ela não percebe alguém estar hoje ‘mandando sozinho na CDD’. “Houve realmente uma distribuição de poder ali. Porque o governo entrou, (...), a coisa da UPP acalmou, (...). A comunidade está reagindo. Está vendo a oportunidade e buscando saída” (PFEIFFER, 2013).

Corroborando, em parte, a perspectiva que assumimos, no tocante ao processo de desenvolvimento local em CDD ter se tornado difuso e plural, com um feixe de ações, projetos, propostas que mantêm acesa a mobilização produtiva do território, Claudia também atuou, junto com os atores locais, na elaboração de um projeto cuja prioridade máxima consistiria em tentar fazer a Agência CDD de desenvolvimento local se tornar autossustentável.

Como pressuposto (admitindo um possível apoio por parte da Finep) teria que ser no contexto da inovação, com meta de ter um produto, o que desembocou no desenho de uma proposta com o propósito de deixar produtos para a agência administrar, de forma a obter renda com os mesmos. O Projeto foi chamado de Agência Capital Social Aberto (SA), e finalizado no ano de 2012.

No entanto, a Finep pragmaticamente não aprovou, por não apoiar projetos de desenvolvimento institucional. Mas, na verdade, aponta Pfeiffer (2013): era uma questão de concepção diferente. “Não vou fazer alguma coisa para atender à Finep que não vá atender à Agência. (...). Mas estávamos com foco em inovação. E há inovação maior do que conseguir que uma organização comunitária se sustente? Fazer um projeto que vá sustentar uma agência, com produção de produtos, contemplando, ao mesmo tempo, capacitação das pessoas e acompanhamento para que elas consigam gerenciar aquilo; isso não é inovação?”.

Em adendo argumenta: se a Finep apoiou a criação da agência, ela teria que apoiar a sustentação dela, porque já foi um erro não ter feito isso antes. E, embora a iniciativa não tenha se esgotado completamente (há sinalizações para sua reapresentação, talvez para o BNDES) ela vai além, no rol de identificar problemas relativos à Agência,

situando que colocar um banco dentro de uma agência comunitária, e ninguém se comprometer com a sustentabilidade dela, é uma irresponsabilidade.

O processo teria sofrido, sobre esse aspecto, o mesmo problema que acomete as Ciências Sociais: fantasiou o ser humano, acha que o ser humano é uma coisa que ele não é, e constrói em cima daquilo. “Eu quero é que a gente enxergue a realidade como ela é para conseguir resolver. Eu não quero manipular, quero fazer as pessoas pensarem” (PFEIFFER, 2013).

Sandra Frid possui formação de engenheira mecânica e de desenhista industrial, além de ter sido professora do chamado ensino primário, atuando em territórios populares, como a Maré e a Mangueira. No projeto Cidade de Deus e de Direitos, ela não acompanhou as ações; fez um acompanhamento técnico, com uma ou outra ida a campo.

Dessa forma, soube que tinha acontecido um estremecimento entre as pessoas da comunidade e do Ibase – com quem ela mantinha mais contato, por ser a entidade proponente/ conveniente. “Mas eu não sei dizer como é que isso começou... Eu sei que eu recebi essa informação, havia alguma discórdia que houve entre eles. Essa coisa de poder, dinheiro, pagamento, ...” (FRID, 2013).

A menção a tais fatores, por sua vez, nos fez abordar a questão acerca do protagonismo local/institucional, ao que ela se referiu como tendo avaliado, quando participou de reuniões em CDD, que, realmente, eles estavam atuando no que eles diziam.

Levando em conta que tal aspecto recai sempre na questão da continuidade da Agência, ela não verificou mais, recorda que dependia de continuar pagando um local; era complicado... “Eu, particularmente, acho que fica assim, muito bonito, mas muito artificial. Enquanto você tem dinheiro pra pagar o local, tudo ótimo. Depois que acaba o financiamento e não tem mais o local...” Resgata que, para conseguir aquele espaço [da Agência] também já foi complicado.

Para além da Agência, contudo ela destacou que existia uma participação principal de um grupo que se juntou ao projeto, que era da comunidade, que não tinha nada a ver com o projeto em si. Diante do número de metas, profissionais envolvidos, atores locais compreende-se bem seu comentário: “Tem um monte de associação que participou dessa história”.

Reconhecendo o papel eminentemente técnico do acompanhamento realizado, que consistia mais em ver que tipo de mudança, de alteração a fazer, remanejamentos,

ou seja: “é mais acompanhamento burocrático mesmo. O analista da Finep não atua no projeto, ele atua na situação de ver se aquilo está acontecendo. A preocupação da gente [Finep], na hora de construir a proposta, não é construir a proposta, é torna-la viável dentro dos moldes Finep”.

Conforme já tínhamos feito menção, tratava-se de uma verba do MDS para utilização em diversos projetos. Em consonância ao que também destacamos antes também, com relação a uma economia de projetos, centrada em editais, uma afirmação de Frid (2013) foi a de que “é complicado às vezes nos projetos conseguir utilizar o dinheiro da forma que o governo, as leis exigem. Isso é que é complicado às vezes nesse tipo de projeto.

E eis que foi se fazendo recorrente o uso da expressão ‘complicado’ na entrevista, o que sugere fortemente que tal economia de editais pressuporia uma capacitação pesada para que fosse prestada uma assessoria de qualidade na gestão de projetos comunitários. Isso, todavia, não representa qualquer novidade. Sabe-se disso há muito tempo.

Com base no reconhecimento dessa importância, não pelo setor privado, ou mesmo pelo poder público brasileiro à época, mas primeiro através do segmento das ONGs ditas históricas, e depois com a absorção da obra pelo meio acadêmico, Tenório compilou uma abordagem sobre a elaboração, administração e avaliação de projetos comunitários no início dos anos 1990 que se mantém atual, em que pese, irreconhecivelmente, ser temática fora da agenda mesmo por parte de gestores públicos ditos progressistas.

Olhando para o lado complicado também pelo lado do financiador, Frid reconheceu o problema da participação da Finep terminar com a produção de um relatório técnico. Relatório que, no caso do projeto em foco bem reflete a dificuldade de gestão provocada pela lógica de funcionamento da economia de editais e de arranjos institucionais limitados ao campo jurídico (sem o alinhamento conceitual, sustentado pelos atores da experiência da Bomba), para nós refletido pelos comentários de Sandra Frid com respeito à gestão de término do projeto:

Essa parte é que eu não sei, eu sei que ainda não está fechado, na verdade. A minha parte técnica está fechada, já recebeu uma carta de conclusão, mas no sistema a gente sabe que ainda tem uma parte que está em análise e por essa eu ainda não posso responder se ela foi toda aceita, que é a parte financeira (FRID, 2013).

Sobre capacidade endógena, Frid argumentou que tem que vir desde baixo, da educação fundamental, acrescentando uma visão que coloca a universidade talvez no lugar em que ela deva estar, pelo menos no que tange à sua quase nula interface com trabalhos sociais, comunitários e do território: “se dependessem de universidade pra aprender, acho que não iam aprender nada”.

Outras percepções, quanto ao desenvolvimento produtivo, à participação no processo de DL, ou sobre o papel do poder público (embora sendo ela uma funcionária pública) foram tratados de forma muito geral, mas um aspecto quanto à visão do processo cabe, especialmente, ressaltar, ainda mais pelo interessante contraponto que pode ser feito à afirmação onde Frid (2013) teria enfatizado: “se foi colocado por um governo, mas, depois, governos e governos que vem após não tratam da mesma forma, como uma questão de governo, se foi construído um bairro para as pessoas morarem tinha que continuar fazendo infraestrutura independente do governo que viesse, né?”.

O contraponto deriva de que se assemelha em demasia, de acordo com nossa percepção, à visão de Claudia Pfeiffer sobre o apoio da Finep à Agência CDD de desenvolvimento local, com o questionamento central: se não pode assumir responsabilidades com o porvir, por que apoiar inicialmente?

Enfim, um último aspecto interessante, salientado por ela, foi de que, à época da entrevista, uma proposta como aquela não teria a menor chance de ser aprovada pela Finep, uma vez que a prioridade interna à instituição seguira uma lógica eminentemente empresarial. Isto é, mesmo antes de serem resolvidos problemas atinentes à lógica da economia de editais, as portas se fecham. Para quem já as encontrou lacradas com cadeados.

A presidente da Agência Cidade de Deus de desenvolvimento local, Ana Lucia Serafim, a Lucinha destacou dois fatores de imediato: ser ela originária e pertencente ao já mencionado Cecfa; e enfatizou que a Agência funciona em gestão colegiada, compartilhada com (e respectivos representantes): o Conjunto Gabinal Margarida (Lizete), a Associação Estrela da Paz – Abosep (Sandra); o Centro Tupiara (Seu Severino), o Comitê da Terceira Idade (Dona Benta).

Em sua entrevista, indagada sobre se o plano de desenvolvimento local fez alguma diferença quanto à visão sobre o DL em CDD, ela respondeu: “fez. Fez porque muita coisa que acontece hoje na Cidade de Deus é através no nosso plano. Porque nosso plano, tá entendendo, nosso plano todo mundo pega, todo mundo aproveita, todo mundo tira um pedacinho” (SERAFIM, 2013).

Ela se mostrou, porém muito preocupada, porque as responsabilidades foram sendo assumidas sem que se tivesse condições para isso; até mesmo no caso do próprio Comitê Comunitário de CDD, sobre o qual Serafim (2013) atenta para que: “todas as pessoas que na realidade construíram não estão mais lá dentro. E eu, que nem entendia que poderia estar de frente da presidência da Agência, hoje estou na presidência, mas não foi porque eu quis. Foi o dia a dia, foi a necessidade que na época alguém tinha que assumir com o cargo”, o qual, cabe destacar, imputa grande responsabilidade, mesmo.

Uma preocupação forte, também, residiria que, partindo do Comitê, criou-se um critério segundo o qual, a pessoa que quiser assumir a presidência da Agência tem que estar dentro do Comitê pra entender o processo. Só que havia pouquíssimas pessoas participando e sem que se conseguisse colocar essas poucas pessoas no Comitê. Desafio sério, portanto.

No entanto (ou em decorrência), um desafio, de fundo, mais significativo, provoca questionamento a partir de Serafim (2013): “minha pergunta é: será que a gente precisa mesmo continuar? Com a Agência de Desenvolvimento Local, com as instituições, será que isso não foi só lá atrás, como nós pensamos? Será que agora ainda é interessante a gente continuar?” Questões ultra interessantes, que na interlocução com a entrevistada adquiriram o relevo dela ‘acusar o golpe’, afirmando: “porque eu estou muito sobrecarregada, entendeu?”.

Sobrecarga que teve, sem dúvida, influência muito grande por conta da implantação do Banco Comunitário, o qual, segundo ela: “também é uma história assim bonita, bacana, na prática da economia solidária e deu, não posso negar, visibilidade. Cidade de Deus estava na mídia negativa e começou a ir para a mídia positiva”.

Sem avançar na questão em si, Lucinha tocou no ponto que parece crucial sobre a mesma: uma forte contradição desde a origem, quando o então titular da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário anunciava publicamente “que o banco veio pra ficar”; ao mesmo tempo em que, ao longo da gestão do projeto, era a todo tempo informado “que o projeto tinha começo meio e fim”.

Fora criado um conselho consultivo, composto por pessoas em tese com efetiva capacidade de contribuição, mas pelo menos até abril de 2013, segundo Serafim (2013), o mesmo não estava funcionando. Em suma, podemos considerá-lo como ferramenta potencial para o DL, mas não nascera como movimento endógeno, nem dava mostras de caminhar na direção dessa apropriação pela população do território. Mas, desde que não encerre antes suas atividades, pode sim a prestar valorosos serviços ao desenvolvimento.

No que se refere ao protagonismo local, Serafim (2013) acaba por tecer considerações na linha do que nos disseram outros entrevistados, acerca de um papel das UPPs de expansão para o campo das ações sociais tocadas tradicionalmente pelas organizações sociais locais.

Citando como exemplo a organização a qual pertence, o Cecfa, ela reiterou que o aspecto mais forte do trabalho desenvolvido desde 1996 sempre consistiu no reforço escolar, no apoio ao artesanato, ao teatro, no trabalho com crianças e adolescentes e “hoje a UPP está fazendo esse nosso trabalho, hoje a UPP está aqui do meu lado dando reforço escolar. Hoje a UPP está aqui do meu lado dando aula de capoeira. Tá aqui do meu lado dando aula de teatro. Entendeu?”.

E, ela emenda, perguntando aonde achamos que as mães colocariam seus filhos para praticar tais atividades? Em um lugar do Estado, em uma “instituição que tem um bom lanche, um bom espaço, que dá uniforme de graça, que tem profissionais que recebem com regularidade” – sobre esse aspecto, Lucinha fez a ressalva: “não vou dizer nem que são profissionais [que se diferenciam por serem] bons, capacitados, porque eu entendo que aqui na Cidade de Deus tem muito profissional bom e capacitado – ou em instituições locais que tem uma série de problemas e precariedades, e ainda precisando cobrar uma ajuda de custo, fora se financiar com atividades como almoços beneficentes?”

Mais uma prova de descaso público, seria quando ocorre uma mudança na política, e muda toda uma coordenação, como teria acontecido, então, recentemente com a coordenação do Centro de Referência da Juventude – CRJ na comunidade e “ninguém sabe quem é, ninguém sabe de onde vem” a nova coordenação. Ou seja, nem um mínimo de articulação, de costura política seria estimulada, aproximando tipo ‘essa é a Lucinha, presidente da Agência DL’, ‘essa é a nova coordenadora do CRJ’. Tornando, assim, aparentemente distante falar de protagonismo local.

Lucinha ponderou ter havido um grande crescimento das pessoas sem que nem dessem conta. Antes, a centralização naturalmente exercida pelas pessoas politicamente mais experientes do grupo (já comentado, quando da contextualização sobre a participação de Paulo Magalhães) colocavam as outras à espera da ação dos primeiros de tal maneira que, ela comenta, que ficavam todos, “um olhando pra cara do outro, sem saber o que fazer, sem saber o que ia falar”.

O problema é que, quando o grupo começou a amadurecer, aqueles com mais bagagem “começaram a se discordar, um com o outro”. Tal discordância, por sua vez, teria se dado no desenvolvimento da iniciativa de construção de moradias, sobre a qual

fizemos menção, na área conhecida como Rocinha 2. A situação provoca comentários dela, dirigidos àqueles que estavam na origem de todo processo, tipo: “eu acho uma falta de respeito o que vocês estão fazendo comigo. (...) É todo mundo largar o Comitê, largar a Agência, me deixar lá sozinha... Já que nós construímos juntos, nós temos que definir juntos” (SERAFIM, 2013).

Na verdade, o depoimento de Ana Lucia Serafim perpassa questões totalmente interligadas, como os movimentos endógenos e os processos participativos. Tentando enfocar à parte o desenvolvimento produtivo, o problema maior, de acordo com nossa interlocutora, em relação aos novos estabelecimentos de comércio e serviços, que teriam se instalado em CDD após a implantação da Unidade de Polícia Pacificadora, e que seriam esteticamente muito bonitos, se traduzem por seu questionamento: “vai lá perguntar quem é da Cidade de Deus, Ricardo, só está vindo comércio de fora”.

É um aspecto a se levar em conta, no desenvolvimento produtivo do território, onde se encontra em andamento uma articulação entre empresários, que se encontram regularmente em um espaço itinerante na CDD denominado ‘Polo Inova’, mas do qual participariam poucos empreendedores que sejam mesmo da Cidade de Deus. Isso porque, argumenta Serafim (2013), os comerciantes da Cidade de Deus não têm estrutura, não têm condição. Ainda mais, depois que “entrou o choque de ordem derrubando tudo. Derrubou e não deu condições”, em referência às ações públicas de regulação do pequeno comércio e serviços informais, típico das periferias populares urbanas.

Isso, que já se situaria em nítida interface com o papel do poder público, quando contextualizado sobre o processo de DL suscitou a observação feita por Lucinha de que, “como sempre, o papel do poder público é fundamental. Mas acho que o poder público também tem que respeitar. Eu acho que a comunidade é importante, entendeu? No papel dela. E o Poder Público é importante, mas (...) continua fazendo suas ações isoladamente”.

Pegando o gancho, abordamos se, como um todo, ela percebe a Cidade de Deus, funcionando em rede, ao que ela respondeu: “acho que uma rede meio partida”. As pessoas se atendem na medida de suas necessidades e de suas possibilidades.

A perspectiva final de Lucinha é otimista, com todos os pesares: “tudo que está sendo feito não vai ser perdido, porque de uma maneira ou de outra, eu, com as outras instituições, nós estamos querendo nos prepararmos (...) [é preciso] capacitação das instituições, organização da documentação das instituições, aprovar novos projetos”.

O que aconteceria, com frequência, de acordo com Serafim (2013) é que:

Todo mundo que começa a entrar quer nos capacitar. Aí vai capacitando, capacitando, e a gente igual bobo, com o bocão, falamos tudo, se você quiser pegar informação vai pegar também. Todas as informação a gente fica falando, falando, aí faz a gente trabalhar. E faz o projeto, faz o mestrado, entendeu? Capacita, capacita, e leva tudo embora, e a gente não fica com a capacitação. Faz tudo em cima da gente e não deixa o resultado pra gente. Isso tem que se acabar! Que capacitação é isso (SERAFIM, 2013).

Evidentemente, tal questão desdobraria e suscitaria um sem número de outras, relacionadas, derivadas, complementares, chegando à reflexões sobre pesquisa, extensão universitária, relação da universidade com territórios populares de periferia que, mesmo fora do esquadro do desenho de análise que projetamos, acende um holofote significativo no sentido de como não se aumenta a capacidade endógena territorial, isto é, quando as relações adquirem contornos meramente utilitários.

Reflexão relevante, muito próxima de toda a discussão em torno da educação, área em que Maria do Socorro Melo Brandão tem se dedicado como descrevemos, por meio do desenvolvimento de trabalho comunitário na Cidade de Deus.

Educadora social, ela possui uma visão crítica com relação à forma de se implementarem as ações. Tendo participado do Comitê durante um período, sobressairia para ela a percepção de que, por muitas vezes, “eles perdem muito tempo discutindo uma coisa que não leva a nada”. Brandão (2013) sublinha, enquanto “uma das coisas que seria muito legal de ter acontecido, que não aconteceu, foi que as instituições não ficassem só em ilhas”.

Segundo ela, a intenção do Comitê era essa, mas não chegaram a lugar nenhum. “Sinceramente, eu não vi nenhum avanço. Foi um esforço do grupo, acho ele merecedor. (...) Eu sei que tem muita gente esforçada, buscando, mas às vezes eu penso que é uma luta danada, a gente gasta uma energia tão grande e no final das contas nada acontece”. Ou seja, se incluindo em sua própria visão crítica, ela apontou: “acho que nosso problema é falta de objetividade”.

No entanto, enxergando por uma ângulo prospectivo otimista, ela afirmaria que:

Pode mudar sim. Aconteceram coisas, então pode. Mas se as pessoas se unirem mais, as que estão de frente na comunidade. Que não é o presidente da associação de moradores, que a gente nem sabe onde ele está. Quem está de frente são os moradores e nós que participamos das instituições que fazem os projetos. A gente continua vendo que há uma

demanda grande por projetos. (...). ASVI não dá conta, nem a Agência, nem o CEACC. Mesmo a gente se juntando, ainda vai faltar muita coisa, mas vamos ficar muito mais fortes (BRANDÃO, 2013).

Quanto ao protagonismo local, apresentou o seguinte ponto de vista: como pode existir tal protagonismo abafando as vozes locais? “Acho que a gente fica sem muita liberdade. Temos que ter protagonismo, mas a instituição vem e fala tudo que temos que fazer. Que protagonismo é esse? Não estou falando em instituições que fazem assessoria, fortalecimento, é diferente. Porque ela te ajuda a desenvolver aquele pensamento de como fazer”.

Já o questionamento no que tange às possibilidades de aumento da capacidade endógena caminhou na direção de: “quantas de nós já teve uma ideia muito boa para colocar em prática na CDD?”. Brandão (2013) percebe um pouco como que “se a gente não tem as ideias, às vezes nos incutem ideias, nós achamos legal e queremos fazer. Muitos de nós vão por essa linha, sem parar para ver: espera, não é bem assim, a comunidade não pensa bem assim, não deveríamos fazer. Então falta essa coisa pra gente, tem essa coisa de se deslumbrar com facilidade”.

Sobre desenvolvimento produtivo, ela assinalou ter aumentado bastante a circulação de dinheiro no território, sem isso necessariamente estar ligado ao desenvolvimento local. “Hoje em dia você não precisa sair da CDD para ter as coisas. Você pode comprar roupa, alimentos, o shopping se tornou um local para ir ao cinema, fazer um passeio, porque você encontra tudo na CDD, celular, casa que vende material de informática. Com relação aos chamados pequenos empreendimentos, ela citou o que aprendera com Padre Leising, que os produtos “tem que ter um diferencial, um design”, o que ela não nota acontecer no território, tanto no artesanato, quanto na produção de sabonete, crochê e outras atividades econômicas tradicionais.

No tocante à participação, para ela o que falta é ouvir mesmo o que o morador quer. Por exemplo, o maior problema hoje em dia na CDD nem é a educação (apesar da ausência, ainda, de uma escola média diurna), mas a saúde “O posto de saúde ainda não supre, a UPA<sup>92</sup> muito menos, e CDD não tem a Clínica da Família<sup>93</sup>”.

Em se tratando de iniciativa eminentemente participativa (ou que deveria obrigatoriamente sê-la) remeteu a Socorro discorrer sobre sua experiência no Portal Comunitário da Cidade de Deus. No início, todos achavam ótimo; “é um site que vai

---

<sup>92</sup> Unidade de Pronto Atendimento.

<sup>93</sup> Programa de política pública de saúde.

falar da minha instituição, minhas atividades”.

Começou, porém a ter uma grande demanda, com moradores entrando pra fazer pergunta, com a necessidade de terem que se produzir matérias novas, ter o site atualizado. Começou a se formar equipes, a dividirem-se as equipes. “Que dificuldade”. A partir daquele momento, ela contactou: “foi onde começou a desandar a coisa. Pergunta se as equipes funcionaram; não funcionaram. (...) Ninguém respondia e-mail dos moradores. Quando tinha e-mail de doação, aí aparecia um monte de gente para responder, as outras instituições que nunca respondiam nada. Aí eu comecei a me irritar” (BRANDÃO, 2013).

Ela se mostrou assim, desanimada, em saber que as pessoas só estavam interessadas em ter seu nome lá, não em responder ao morador, colocar uma matéria nova. E se ela o fazendo, sendo a ASVI uma das organizações integrantes do coletivo do Portal, ainda receberia insinuações de estar se apropriando do Portal, apenas por fazer aquilo que todos os integrantes teriam pactuado fazer: prestar informação.

Acentuaria ainda: “se eu colocasse sobre uma obra que estava entrando na comunidade, diziam que eu estava falando muito do poder público. Poxa, o Morar Carioca entrando na CDD, eu tenho que informar aos moradores o que é esse projeto. Isso me desanimou muito (...). Ninguém se preocupa, e o portal fica desatualizado”.

Isto é, reforça-se àquela percepção, de que, no início, as pessoas ficam animadas porque vai acontecer, vai divulgar, vai atrair recursos. Mas aí, quando se percebe que tem que trabalhar pra isso, justificam que não era o que esperavam, que era algo diferente. E a participação vai esvaziando.

No que diz respeito ao papel do poder público para o desenvolvimento local, a pergunta apontou para “e está o poder público interessado na independência da sociedade, com relação a ela? Na opinião de Brandão (2013), “não é muito interesse não. O poder público sempre quer ter o poder nas mãos, o controle de tudo. E quem quer isso não vai te dar o poder”.

A uma determinada época ela acompanhou todo o processo para entrada do programa Criança Esperança<sup>94</sup> na CDD, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), fazendo parte da comissão:

Foi uma trabalhadora danada, e eu pensava que ia acontecer mesmo. E do nada, o Criança Esperança foi para Vila da Penha. Era um projeto da Unicef que, do dia para a noite, foi para a Vila da Penha. A gente

---

<sup>94</sup>Não se tratava de fazer campanha televisiva, mas criar núcleos de esporte na Cidade de Deus.

nadou, nadou e morreu na praia. Eles foram embora porque tinham o poder público, e ele decidiu. Foi uma das únicas coisas que eu vi tudo amarradinho, organizado, teve seminário, um monte de coisa, e no final o poder público decidiu ir para outro lugar (BRANDÃO, 2013).

Em sua modalidade mais nova de descaso, o Estado implantou a política das UPPs tendo em seu bojo, na concepção, atividades da chamada UPP social. Ao que parece, em alguns territórios entrou a parte social, em outras não.

Dando mostras, todavia, do confuso emaranhado institucional e operacional em que tal política se faz avançar, na Cidade de Deus a UPP social foi implantada e tentou, de início, tocar algumas ações (até onde sabemos, mais de articulação política e institucional), nas quais Socorro Brandão participou : “houve uma tentativa boa, uma mobilização legal, de fazer as reuniões por temas, grupos de trabalho, mas de repente, não sei o que começou a acontecer, que acho que jogaram um balde de água fria neles. Como se estivessem mexendo no que não era para mexer”.

Isso reflete o que tivemos oportunidade de ouvir de alguns atores, no sentido da Prefeitura do Rio de Janeiro não ter gostado muito das colocações, das indagações quando dos encontros promovidos em um espaço criado, denominado Fórum Comunitário da UPP Social – comentada em trechos da entrevista feita com padre Nicholas, destacados a seguir –, tanto é, que tal processo de reuniões foi abruptamente interrompido.

Fora aquela mobilização específica e que acabou redundando nisso, ela não vê a CDD funcionando em rede. Tal como as ações tocadas pelo Comitê Comunitário e pela Agência não seriam do conhecimento dos moradores; “infelizmente eles não são uma representatividade da comunidade”. Assinalando que o Portal também é apenas “um pouco conhecido”, ela enfatizou o aspecto dele ter propiciado, de alguma maneira, visibilidade às “instituições que tem ajudado o morador, mas tem que ser melhor valorizado e utilizado” (BRANDÃO, 2013).

Quem também possui uma visão bastante crítica ao processo, porém percebe ter acontecido avanços mais significativos é Adalton Pereira. Afirmando “que teve diferença sim” sobre o território, a partir do processo iniciado pelo Comitê e o Plano, enfatize que sempre foi “muito crítico no processo que foi encaminhado ali pelo comitê comunitário, pelas organizações que faziam parte do comitê comunitário, por conta não é nem de discordar, mas por ser um tanto cético com relação ao compromisso de algumas pessoas e algumas instituições” (PEREIRA, 2013).

Cético, salientou ele, não ao processo em si, mas ao que ele estava produzindo, o que ele estava facilitando. Já quando falou de ter havido uma transformação, com o processo tendo feito diferença, é “porque houve uma mudança da mentalidade dos integrantes daquelas organizações (...) existe hoje um consenso crítico”.

O que ele destacou ter ficado como uma constatação por parte das organizações envolvidas com o processo foi a necessidade da atuação em conjunto das organizações, da construção coletiva. E arrematando, reflete que há pessoas, as quais, “tendo aprendido o que aprenderam, lamentam profundamente terem feito o que fizeram. Quer dizer, elas têm consciência do que se perdeu, por conta de questões pessoais”.

Nesse mesmo diapasão, quanto à primeira questão de nosso bloco temático, Pereira (2013) afirma, pois que “esse protagonismo local, ele não existe porque não existe um amadurecimento e uma capacidade política de visualizar esse cenário e atuar de acordo com os interesses do coletivo”.

Tendo sido Adalton Pereira uma das pessoas com quem mais conversáramos durante as ações concentradas de DL, sabia-se de seu conhecimento e percepção aguda dos fatores de contexto histórico do território, ao que foi feita uma conexão com a questão do protagonismo local (ou da falta dele):

CDD tem uma história muito interessante. CDD, na sua fundação, foi criada a partir de histórias fragmentadas de comunidades que foram levadas pra CDD. Parte da Zona Sul, parte dos Parques Proletários, parte da remoção de favelas, parte trazida à partir das enchentes de 1966, então foi uma coisa meio que as pressas, meio que mal concluído o planejamento, e resultado de várias histórias, vários fragmentos da cidade do Rio de Janeiro, que foram levadas numa mesma fase, num mesmo momento histórico pra CDD. Cada um desses fragmentos, trouxe toda uma carga de história dos locais em que existiam (PEREIRA, 2013).

Isso aconteceu na virada da década de 1960 para 70, e foi potencializado, com as pessoas em CDD transitando fora daquelas áreas onde seus familiares e amigos das antigas comunidades se instalaram. Contexto que seria ainda agravado com a guerra do tráfico e a relação que o Estado passou a exercer no território, em função da própria abertura política.

Se antes de tudo isso, CDD tinha duas entidades representativas – o Conselho de Moradores da CDD, COMOCID, que representava os moradores das casas, e o Conselho Comunitário do conjunto Gabinal do Conjunto Margarida, que representava os moradores dos apartamentos – no início dos anos 1980, com a volta da possibilidades

de existirem vários partidos políticos, esses, já em seu nascimento, teriam investido em cooptar lideranças políticas locais.

À época, grupo de lideranças políticas mais antigas ligadas ao COMOCID as do deu lugar para a entrada de um grupo de jovens, se afastou e criou primeira a Associação de Moradores da CDD, em 1980.

As lideranças mais antigas e as mais novas, contudo passaram a conflitar. O grupo mais jovem buscando reivindicar e garantir a partir da mobilização dos moradores e da manifestação popular, fechando ruas, cobrando de autoridades, cobrando tanto na CDD, quanto nas sedes das instituições estatais. Já o outro grupo, se articulava com a política internamente, na política partidária e na política da máquina administrativa, através de ofícios, requerimentos, conhecimentos políticos para se conseguir “benefícios”, mas trazendo junto os padrinhos políticos (PEREIRA, 2014).

Com isso teria acontecido que as visões de um mesmo território fossem criadas de forma diferente. “De um lado, uma visão que era voltada pra a mobilização, conscientização e enfrentamento; de outro, uma visão voltada para a articulação política baseada no clientelismo, baseada na troca de favores”.

A Associação de Moradores perderiam a eleição para o grupo que veio logo depois, do já citado Chiquinho, que encamparam a luta pela moradia, bandeira histórica do COMOCID, “mas uma luta de habitação voltada pra construir uma cooperativa de habitação onde as pessoas contribuiriam e teriam ao final as suas casas. O que acontece é que essa cooperativa faliu, o dinheiro, a gente não sabe pra onde foi e até hoje existem processos judiciais por conta disso”.

Adalton Pereira introduziu, então, a seguinte conjectura: “as diversas visões e as construções de histórias diferentes, com relações diferentes, vão se encontrar aonde? Vinte anos depois, no Comitê Comunitário”.

Isto é, reunindo projetos pessoais e políticos diferentes, e que por terem seus interesses como prioridade não viam o interesse coletivo como prioridade. Faltou amadurecimento político, sendo emblemático e acintoso, na compreensão de Adalton, o que se procedeu na aceitação dos chamados “avulsos” para fazerem parte do Comitê, em se tratando de pessoas que, para ele, colocavam seus interesses pessoais acima dos interesses do Comitê.

De acordo com Pereira (2013), “todos os ‘avulsos’ que estavam lá tiveram oportunidade e buscaram um emprego pra si, e eu acho muito importante registrar isso porque aquilo foi uma aberração, foi um erro terrível do Comitê, aprovar esse tipo de

participação”. Registro feito.

Ele questionou ainda a própria legitimidade de pessoas que compõem o Comitê, a partir de trabalhos desenvolvidos por instituições que, sabe-se lá, que representatividade possuíam pra representar moradores, e que parcela de moradores, da CDD. “Então, essa foi a segunda aberração no Comitê. Primeiro os ‘avulsos’ e depois entidades que não tinham representatividade”.

Em adendo, citou um “terceiro ingrediente que fez com que aquele ambiente do Comitê se degradasse: não foi uma aberração, mas foi um resultado histórico do cenário da CDD, que foram os conflitos de ideologia política e visão da comunidade, uma diferente forma de ver o desenvolvimento local da CDD”, segundo Pereira (2013), baseado no que acontecera vinte anos atrás.

E hoje, prossegue, com um outro ingrediente, que é um novo ator nesse cenário, a UPP social. O protagonismo local teria então avançado até o ponto de amadurecimento das instituições, mas não do conjunto dos moradores.

Por exemplo, quando é implantada a UPP e afirma-se que aquela comunidade está pacificada, ela perde, por ser área de risco, a condição de ter isenção de IPTU. Em breve, CDD estará pagando IPTU, mas as pessoas nem se dão conta porque têm a cultura de não pagar (por um serviço que não lhes é prestado condignamente). Na prospecção de Adalton, com o passar do tempo os imóveis em atraso podem vir a ser leiloados, passando CDD a sofrer uma “remoção branca”, tranquila, pacífica, legal, com os mais pobres sendo jogados para áreas ainda mais distantes.

Em sua avaliação, o ator UPP social trabalha com base no plano de desenvolvimento local elaborado a partir do Comitê Comunitário, porém não reconhece as organizações da CDD como protagonistas nesse plano e nem protagonistas nesse processo. “Então eles pegaram um documento que foi produzido por um conjunto de organizações locais e passaram a aplicar aquele documento não na sua totalidade, mas em parte, como se fossem decisões suas” (PEREIRA, 2013).

No que se refere ao desenvolvimento produtivo, às perspectivas de maior circulação de riqueza no território, nosso interlocutor fez uma colocação que pode ser considerada instigante: “não precisa mais dinheiro na CDD e nem em nenhuma das comunidades que tenham o mesmo perfil – comunidades com mais de 50.000 moradores, com facilidade de acesso e circulação econômica, tais como, o Complexo do Alemão, a Rocinha, CDD, Complexo de Manguinhos”. Elas não precisam necessariamente de mais dinheiro, pois segundo Pereira (2013) o dinheiro existe, ele

está lá, ele circula, (...) para se ter desenvolvimento local não precisa de mais dinheiro e a milícia provou isso.

Dando provas do que apontou, argumentaria, se colocando hipoteticamente no lugar do miliciano: olha como ‘eu’ arranco dinheiro, ‘eu’ crio uma associação, ‘obrigo’ todos os moradores e se associarem e ‘cobro’ R\$ 10 de cada sócio. ‘Levo’ para lá a “Netgato” e ‘cobro’ R\$ 30, o botijão de gás que é R\$ 30 eu ‘obrigo’ a comprarem na ‘minha mão’ e ‘cobro’ R\$ 40, já ‘arranquei’ R\$ 50. Se quiser acesso à internet tem que ser ‘comigo’, ligação interurbana é ‘comigo’ também, se vender ou se comprar a casa, 10% é ‘meu’. O comércio tem que pagar mais, então de cada casa já ‘arranquei’ por mês mais de R\$ 100, fora o transporte, onde, já que o público é péssimo, ‘eu’ coloco o ‘meu’.

Quanto às características participativas considera que não existe uma interlocução única nos processos, e que “tem instituições que nunca passaram pelo Comitê e têm trabalhos legítimos”, compreendendo que fica difícil, assim, poder avaliar, de fato, “a participação se o Comitê não se abrir, não tiver uma proposta e possibilitar esse tipo de aproximação”.

Prossegue Pereira (2013), “para que isso acontecesse, estimular e aumentar a participação, o Comitê teria que se oxigenar, retomar o fôlego e ter pelo menos um projeto que fosse construído pra atender a várias organizações, como alguns foram, acabaram e não foram renovados”.

Projeto que, em essência, deveria se conectar ao plano de DL, para o que ele enfatizou como prerrogativa as organizações assumirem as suas responsabilidades com atividades que fizessem acontecer o plano. Compreende que isso não aconteceu, revigorando o tom crítico: “o que acontece, essas pessoas não se transformaram em multiplicadores daquelas ações e daqueles conhecimentos, cada uma guardou pra si, ficou na sua instituição, não formou novas pessoas e não implementou ações”<sup>95</sup>. Ações na direção de trabalhar nas suas instituições o plano de desenvolvimento local, trazendo resultados ao Comitê, para monitorar, para avaliar a sua eficácia

No tocante ao poder público, entende que seu papel é o de “discutir com a população e com as organizações as formas de implementar esse desenvolvimento, viabilizar no seu âmbito o que for necessário e atuar em conjunto”. Esse responderia por um dos dois aspectos que ele colocaria como determinantes, à guisa de conclusão, para o futuro da Cidade de Deus.

---

<sup>95</sup>Pereira, 2013.

O primeiro aspecto, portanto está relacionado à atuação do poder público, do ponto de vista de política social e política de segurança, onde Adalton substituiria o termo ‘políticas sociais’ por ‘políticas públicas de direito’; direitos que o cidadão sempre teve e que nunca foram respeitados, nem garantidos e que constituem-se em obrigações do poder público.

O segundo aspecto se traduziria pela forma de atuação das organizações não governamentais. “Se as organizações locais tiverem a percepção de que a proposta de atuação conjunta trazida pelo Comitê ainda pode ser encaminhada”, ele compreende que poderiam se reunir pelo menos quatro ou cinco instituições, para desenvolverem projetos de atuação com o povo, valorizar, politicamente o Comitê Comunitário, valorizar a Agência de desenvolvimento local e o povo da Cidade de Deus. “A gente não tem condições é de retomar aquela proposta [...] com treze, quatorze, quinze instituições...”.

Sem intencionalidade, pela ordem de exposição adotada (sequência cronológica) se agregaram trechos de três entrevistas, onde em particular as duas últimas mostram atores locais bastante críticos e/ou céticos ao processo.

Na perspectiva que Henri Desroche trabalharia em uma pesquisa-ação, Caio Silveira, por momentos, se confundiria como também um ator local, dado seu envolvimento especialmente à época do projeto Cidade de Deus e de Direitos. Contratado como consultor pela Finep<sup>96</sup>, implementaríamos juntos um processo de capacitação em DL, que também levava a uma reflexão coletiva sobre o papel da Agência e do Comitê – nevrálgico, como vimos, no processo em CDD – suscitando a percepção expressa por Silveira (2013):

O que eu senti é o seguinte, a expectativa inicial era muito grande e a história não é linear, como que vai evoluindo; então tem muito vai e vem na história. Houve crises significativas no processo, na própria relação dos atores locais com os potenciais parceiros não foi tão agregadora como se imaginava. Isso se expressou na própria construção da Agência, com uma certa desconfiança dos apoiadores, ao mesmo tempo em que havia uma demanda por parte do grupo (SILVEIRA, 2013).

Prosseguiu sob essa perspectiva, relatando que “o nível de produção de

---

<sup>96</sup> E uma vez tendo nos chamado a compor a equipe de trabalho para atuar na meta dois, que pode ser traduzida, em linhas gerais, como capacitação para o desenvolvimento local nos levou, pela primeira vez, a trabalhar em CDD, em 2006.

consensos mínimos não era tão grande e isso fragilizou a construção institucional da Agência; a chamada Meta Um do projeto Finep se desestabilizou”. A legitimidade interna da própria Agência, no âmbito da Cidade de Deus, acabou não sendo tão grande quanto se imaginava.

Não obstante, manifestou também que “houve avanços, até naquele processo mesmo, de capacitação, de aprendizagem foi rico, as pessoas assumiram novas capacidades, tiveram acesso a ferramentas, o nível de mobilização e interesse local foram significativos”.

Na mesma linha, entende que “nada do que aconteceu se perde”, se você fala de crescimento pessoal, do crescimento interno de desenvolvimento de capacidades que aconteceu, apesar de ter sido bem menos exitoso em termos de fortalecimento da potência local como se imaginava.

Reconhecendo não ter tido muito contato com o território em tempos recentes, quando da realização da entrevista, afirmou não poder dizer até que ponto pode ter, hoje, se clareado mais o cenário sobre quais são as possibilidades de uma coisa chamada agência de desenvolvimento local virar um centro de referência de conhecimento, uma usina de projetos e ações. “Não seria um ano a mais apoiado pela Finep que resolveria essa questão, acho que o buraco era mais embaixo”. Enfim, Silveira (2013) salienta não ter, noção sobre qual a capacidade real de sinergia essencial para que a coisa possa ganhar um ímpeto que perdeu em um certo momento, se estão sendo costurados ou criados elementos que possam dar esse vigor. O saldo real, para ele, consiste em que há uma história que não se perde e existem atores dispostos.

Adentrando às questões referentes ao bloco temático, Caio destacou que a ideia inicial era “conjugando protagonismo local com articulação institucional em um processo único”. O projeto Finep passaria, mas a articulação continuaria. E a própria Agência seria “a ambiência dessa articulação, e não apenas uma coisa limitada a meia dúzia ou dez instituições locais”.

As instituições são links necessários, ao mesmo tempo que são limitadoras. (...) Tem que lidar com essa contradição, de que são possíveis dinâmicas de rede convivendo com dinâmicas de não rede. Fazer agências a partir de instituições..., às vezes nem são tão instituições assim, é até uma palavra complicada, até talvez uma questão de auto estima chamar de instituição (SILVEIRA, 2013).

Considerando, mesmo assim, o conjunto formado por aquelas mais à frente do processo, “os conflitos nem eram muito institucionais, eram mais conflitos pessoais,

fora as questões que não conheço muito de vínculos políticos, ligações com partidos; são contradições que fazem parte do processo”. E não seria bem um conflito, mas, em sua visão, uma dificuldade de lidar com as diferenças. Como vimos no capítulo três, esse constituiria um requisito central para que se tenha um ambiente efetivamente democrático<sup>97</sup>.

Na gestão do projeto Finep teriam sido várias as dificuldades também de ordem prática, como por exemplo a questão de recursos financeiros, “para onde vão, quem vai ser contratado para trabalhar na Agência, quem terá trabalho voluntário, quem terá trabalho remunerado. Reconhecendo que são questões complicadas na gestão de projetos, “sempre vão aparecer, mas [no contexto daquele projeto, em CDD] não foram bem resolvidas”.

“Pode ter havido alguma acomodação do protagonismo local”, ressaltou Caio. “Poderia haver um nível de dinamismo que não fosse só momentâneo, é o que deixou de acontecer ou aconteceu muito aquém da proporção imaginada”. Silveira (2013) realça que a Agência seria um lugar em que você entra e fica sabendo sobre a Cidade de Deus; toma informações sobre o lugar, que projetos e ações estão acontecendo e se conectando com outras coisas. Acabou passando a se ver “a Agência como uma instituição” e a rede de dinamismo ficou no plano de idealização inacessível achar que isso estivesse o tempo todo ocorrendo.

Sobre como aumentar a capacidade endógena territorial, Caio Silveira assinalou compreender, com propriedade, sob nosso ponto de vista:

Que é uma conjunção de fatores, ninguém tem uma fórmula de resposta para isso, mas é a capacidade também de ter certos conhecimentos formais e informais, tem a ver também com a capacidade de iniciativa, motivação, autoestima, a possibilidade de fazer frente a certos desafios, tem a ver também com a motivação de conectar e mobilizar socialmente, o potencial daquele lugar de as pessoas acreditarem em si e buscarem isso, e como isso se conjuga com aportes externos, técnicos ou financeiros, que possam incrementar essa potência endógena. Mas essa conexão externa seria um fator de desenvolvimento de capacidade endógena (SILVEIRA, 2013).

Em remissão ao que refletíamos por ocasião das entrevistas feitas no Recife, com Karina e Tania Zapata, onde a primeira sinalizar não acreditar em DL onde não há, ao menos, uma identidade, ao passo que Tania Zapata expressaria uma visão um pouco

---

<sup>97</sup>Cf Lewin e Greenwood (1998).

mais flexível, Caio Silveira nos parece ir ainda mais além, indicando que “todo lugar tem alguma coisa, alguns lugares são mais críticos, outros menos, mas não existe tela em branco. Todo lugar tem sua dinâmica, vitalidade”<sup>98</sup>.

Prospectar o desenvolvimento de territórios com tais características, por sua vez, teria a ver com núcleos pulsantes que conseguem se motivar para que isso aconteça e, nesse processo de combinação de forças, vão adquirindo novas competências. Neste sentido, destacou ele, “competências técnicas, de gestão, de elaborar projetos, de gerir organizações” pressupõe uma conjugação emocional, individual, social. “Essa junção é que talvez faça as outras se mexerem, o que dá essa vida local, o que podemos chamar de capacidade endógena; capacidade não dissociada da interação, dos elos, de *links* com o mundo. Acho que os lugares não se resolvem sozinhos”.

A ideia é justamente de uma potência endógena que possa se fortalecer pelas suas conexões, como o assunto do meio ambiente e da sustentabilidade. Não é isolado que você vai ter mais resiliência, capacidade de lidar com mudanças do ambiente. Na história da Cidade de Deus faltou um pouco essa conjugação das instituições internas com as externas, as duas coisas sofreram pisões, cortes, dobras, e isso atrapalhou o processo. Mas acho que se criaram bases que a qualquer momento podem se reavivar, com um fator de impulso, ou uma ação que mobilize mais. Desenvolvimento local não tem nada a ver com autossuficiência nem de independência, mas de interdependência (SILVEIRA, 2013).

No que tange ao desenvolvimento produtivo, ele parte da compreensão de que isso significa que as pessoas vivam melhor, tenham condições de melhor renda, melhores e mais oportunidades de trabalho ali mesmo, assim como o lugar também está conectado com a cidade.

Frisando não conhecer a articulação em curso no território que se chama Polo Inova, apenas recomendaria cautela em qualquer associação direta com nome ‘fórum de empresários’, que parece um pouco restritivo. Andando por ali a gente vê muita coisa de pequeno comércio e serviços, uma certa rede de articuladores locais em cima de pequenos empreendimentos, seja associativos, familiares ou microempreendedores, típicos de um bairro com muitas desigualdades internas.

Em tese, Silveira (2013) argumenta que sempre tende a achar não ser possível pensar em desenvolvimento local sem esse elemento do mundo do trabalho, oportunidade de renda; “não é que seja um gancho puxador de tudo”. E reforçou que,

---

<sup>98</sup> Silveira, 2013.

caso se fortalecesse mesmo isso da Agência, poderia também gerar empreendedorismo social, gerar possibilidades de trabalho e renda a partir da força que a própria identidade da Cidade de Deus; outros fatores ‘puxando’ o econômico, fazendo referência ao conceito de Muhammad Yunus em torno do *social business*, embora, ressalte, a palavra negócios no Brasil não é muito bem vinda, tampouco negócios sociais.

Quanto às características participativas, avalia que tem um *ethos* positivo de mobilização, de agir pelo lugar, que contagia as pessoas com as quais Caio teve contato em CDD. Compreende como natural o fato de, no começo, as pessoas irem e que depois haja evasão. “Essa coisa não me preocupa muito, não acho que seja um indicador fundamental, acho que houve vários momentos, de mais motivação e menos motivação”. Uma participação ampliada teria mais a ver com dinâmica de movimento, em experiências de DL “às vezes é mais difícil manter algo com mais permanência”.

No momento concentrado de sua atuação no território, a interpretação que faz é a de que havia uma diferença de capacidades das pessoas, mas sempre se mantendo uma dinâmica pelo Comitê enquanto um ambiente de participação. No qual, constatava-se, porém, “uma certa disputa de competências e articulações que afeta a participação, e essa coisa de acomodação de um trabalho voluntário”.

Passando a outra questão de acordo com o bloco temático, Silveira (2013) situa, de antemão, que compreende a expressão ‘poder público’ como geralmente se referindo aos órgãos, agências do Estado, da administração direta ou não. Assim, a Finep faz parte do poder público, tem também aqueles órgãos bem misturados como o Sebrae, e há todo o contexto associado ao que se chama de esfera pública ampliada (o qual envolve conselhos, fóruns e formatos vários de articulação identificados com questões de interesse público).

Em realidade, a democracia local corresponderia a uma ambiência mais ou menos institucionalizada, seja como rede ou espaços de gestão compartilhada onde possa haver interação e sinergia entre setor privado e setor público. Sobre esse último, complementou, “se não houver uma presença maior em termos de ação da prefeitura, as coisas também não andam muito”.

Faz-se *mister* sobre esse aspecto sua observação de que “não se trata de levar serviços públicos àquele lugar, naturalmente deverão estar presentes em todos os lugares. O diferencial é poder ter ações em que o poder público possa reconhecer a interlocução, que não é só a demanda, mas também os interesses que emanam da própria localidade” (SILVEIRA, 2013).

Trata-se, pois de um reconhecimento da legitimidade das forças locais, poder dialogar respeitosamente com a agência comunitária, com fóruns. “O papel do poder público é estar aberto a esse diálogo. Os recursos são gerados pela sociedade através dos impostos e é natural que isso retorne na forma de serviços. O diferencial seria esse. Ali você tem voz, não apenas é um depositário da oferta governamental, é também um ator sujeito a demandas, interesses”.

Quanto ao possível funcionamento em rede, tema ao qual ele dedica atenção especial, Silveira (2013) não considera que e a Cidade de Deus funcione em rede; há elementos de rede, partindo da perspectiva de que “redes são conexões, transístores, que podem ser alimentadas com mais intensidade e densidade ou não”, Em CDD, certamente não consistiria em uma dinâmica intensa de rede viva, vibrante, em um conceito mais idealizado de rede, havendo, contudo, elementos, afinal, segundo Caio, senão nada teria acontecido.

Em suma, notando que houve uma certa fragilização do que seria um núcleo mais atuante Caio Silveira sugere talvez ter havido uma fragilidade de lideranças, um elenco de atores que pudesse puxar mais as coisas. E concluiu a entrevista reconhecendo que há sete atrás, ele teria então descrito um cenário muito mais otimista do que atualmente. Isso porque havia complicadores do processo que ele não teria percebido.

Tal condição fora percebida e assinalada com veemência por nosso entrevistado anterior. E seria abordada na sequência da pesquisa de campo, sob o ponto de vista singular de quem vivenciou diretamente todo o processo de construção e implementação do DL em CDD.

Carlos Alberto Oliveira corresponde ao entrevistado mais citado, junto com Cleonice Dias, pelo conjunto dos doze entrevistados sobre a experiência em foco. O que se deve, com efeito, ao papel extremamente importante desempenhado por eles (embora tenham se tornado indispostos entre si) no contexto de buscar a transformação social daquele território.

Se atendo à questão do protagonismo local, Oliveira, C. (2013) reputa que os movimentos comunitários jamais estiveram tão bloqueados, agindo na conjuntura atual forças às quais “não há como se opor”, por conta de alianças partidárias, dinâmicas especulativas, como a que se verifica em um território que receberá grandes eventos, ou como o crescimento que o bairro de Jacarepaguá<sup>99</sup> tem experimentado, que afeta

---

<sup>99</sup> Sendo um dos maiores bairros da cidade do Rio de Janeiro, Jacarepaguá faz limite com os bairros do Itanhangá, Barra da Tijuca, Camorim, Vargem Grande, Taquara, Curicica, Cidade de Deus, Gardênia Azul,

inequivocamente a CDD, porque parece não haver espaço para que sejam apresentadas críticas a esse modelo vigente. “Não tem muito espaço para crítica e ela teria que ser muito bem pensada, porque a mídia já opera em sentido polarizado”; simbolizado no jurássico duo ‘a favor’ ou ‘contra’.

A trajetória que nos trouxe até aqui foi de a formar quadros, entender a comunidade, pensar e criar uma visão de futuro pra se atuar sobre. Hoje em dia temos dificuldade de acessar nossos jovens. (...) eles não discutem a comunidade, o futuro. (...) Porquê para ter visão de futuro e modificar o espaço você tem que reconhecer primeiro que esse é o seu espaço, e é ele que você quer transformar (OLIVEIRA, C., 2013).

Prosseguiu ele, acerca da questão da juventude, com sua afirmação que “o nosso processo não se sustenta se não apostar na formação dos jovens. É por isso que o Alfazendo agora só busca projetos que possam alcançar os jovens”. Expressa-se, assim, além da preocupação com o segmento jovem e a reprodução de quadros políticos, que o ‘nosso processo’ já representa aqui um outro ator, se considerarmos o foco sobre o Comitê Comunitário e a Agência de Desenvolvimento Local sob o enfoque aqui adotado, com relação ao processo de DL.

De todo modo, o alerta feito por ele remete a que antigas gerações tinham várias instituições olhando por uma formação mais crítica, conscientizadora, ao passo que, hoje em dia não teria isso, sendo preciso que atores locais promovam a formação das gerações locais.

Quando se trata de falar em comunidade, o alerta é outro. Trata-se de ter clareza que um bairro com mais de cinquenta mil habitantes é maior do que a maioria das cidades do Brasil. “Então inevitavelmente são necessários alguns serviços básicos, que alguém tem que prestar”.

Olhando para a conjuntura da cidade, Oliveira, C. (2013) observa a zona sul como consolidada, assim como a grande Tijuca, que já teria uma classe média idosa; locais onde morre mais gente do que nasce. Então, emenda ele, o poder aquisitivo ali vai subir porque tem menos gente, passando essas áreas a ter o problema da velha Europa.

Não adianta, portanto o jovem buscar oportunidades em lugares de renda alta, mas dinâmica produtiva baixa. Carlos Alberto entende que isso vale tanto para a CDD, quanto para a Rocinha, Maré, outras favelas. “Se o cara tiver ensino médio, ele é capaz de fazer. Mas, muitas vezes esse cara está pagando um ensino privado, para no fim das

contas ter uma péssima formação e estar trabalhando mal remunerado fora da comunidade”.

Em síntese, o protagonismo local só se sustenta se existirem quadros pensando o território e propondo. Quanto ao momento particular, ele faz a leitura de que se está em um momento de acumular força, porque “a conjuntura está tão desfavorável que a gente ficaria dando murro em ponta de faca. Então é momento de ganhar musculatura, para quando for favorável você estar pronto. Mas nesse momento é fazer o que é possível, construir alianças pra se reconstruir e formar quadros” (*op. cit.*).

Na relação específica construída por conta do projeto Finep, ele sistematizou algumas lições aprendidas: i) ficou claro que quem controla o dinheiro tem o poder; ii) em caso de um projeto Finep 2, naquelas bases, que precisasse se associar com uma instituição, como aconteceu com o Ibase, tudo seria oficializado, “colocado no papel”.

Contrariamente ao que invariavelmente se manifesta, ele afirmou nunca ter havido um ‘racha’, expressão que não denotaria o que de fato houve.

“Eram instituições diferentes, visões diferentes, pessoas com formações diferentes. Não fomos capazes de construir juntos uma visão de futuro. Faltou nesse processo uma instituição por trás com uma *expertise* em tocar esse tipo de projeto, que não era o Ibase”. Faltou a esse, sob seu ponto de vista, saber dar os passos seguintes, fazer assessoria de fato, sem pretender ser a vanguarda do processo.

Os protagonismos institucionais podem se somar para Oliveira, C. (2013), “se todo mundo puser seus interesses na mesa, conseguimos pactuar sobre todos eles. Mas se isso não acontecer, pode ter certeza, em algum momento o ‘meu’ interesse vai ser maior do que o processo”.

Sobressai fortemente, nesta abordagem sobre a questão do protagonismo, sobre a relação entre os parceiros, a carência por não ter sido promovido uma espécie de alinhamento conceitual, como fora feito no processo de DL da Bomba do Hemetério.

Carlos percebe a capacidade endógena da CDD tendo aumentado. Quando se participa de atividades como a produção do mapa referencial,

Cada ator participante dessa construção vai ter percebido coisas que, ele sendo morador há 30 ou não sei quantos anos ali, ele nunca viu isso. E como você faz isso de forma coletiva, há um crescimento individual nesse saber que eu tenho sobre minha comunidade, mas vai sendo construído também coletivamente um outro saber, que é meu conhecimento ampliado pelos outros conhecimentos acrescidos a ele (OLIVEIRA, C., 2013).

Caracterizando assim uma espécie de ambiguidade – que reputamos nós, é marcante em processos que vivenciamos no território – se tornaria mais fácil, segundo Carlos Alberto, criar uma visão de futuro, pensar na conjuntura, a partir do exemplo aludido, acerca de um método participativo como o Mapa Referencial ou pode-se supor de outros métodos, de natureza semelhante; “com o processo sendo construído junto”.

Com respeito ao desenvolvimento produtivo, ele concordar com o suposto pensamento geral de que “tem que entrar dinheiro novo. Não é nem entrar, mas entrar e permanecer. Em muitas favelas, nem banco tem, então nem entra. Ou seja, tem que ter uma estratégia”.

Destacando que, em uma comunidade pobre ou em uma pequena cidade, normalmente um dos problemas principais é o percentual de pessoas ocupadas *versus* o número de pessoas em idade produtiva, argumenta que sempre haverá um estoque de mão de obra muito maior e defende a tese de que, em se tratando de pessoas em idade produtiva, somente em ocupá-las já se faz com que tenha uma riqueza. Riqueza que se soma ao processo e se torna mecanismo para que ela circule mais.

Ainda sobre o tema, ele assumiu que no início do projeto Finep “fomos muito ambiciosos”, na medida em que, se o processo focasse mais na formação e não no grupo de dentro, olhando mais para fora, buscando atingir mais pessoas, informar sobre o tema, teria ampliado o número de pessoas que pudessem a vir a se interessar”. Teria se identificado grupos de produtores, comerciantes que, depois, em iniciativas posteriores, como o já mencionado projeto Rioecosol, teriam sido fortalecidos, em nossa compreensão conferindo continuidade, integração e otimização no âmbito das políticas públicas.

Já sobre o poder público, Carlos Alberto o considera chave no processo de desenvolvimento local, e aí está o problema. “Não há desenvolvimento local sem o Estado, eu tenho claro isso. Quem disse isso pela primeira vez foi o Cunha [também nosso interlocutor na pesquisa], não com essas palavras”, mas contribuindo para evidenciar, para Carlos, que “a inação ou omissão do poder público em um processo desse, em si, já é uma ação”.

Assim, quando é dentro de um bairro, não tem como isso acontecer sem a Prefeitura, uma vez que, para qualquer ação, em algum momento, ela se faz necessária.

“Dependendo do tamanho dessa prefeitura, normalmente ela está capitaneando, porque é do interesse dela. Quando é média, às vezes sim, às vezes não. Mas quando é uma prefeitura grande, como é o caso do Rio de Janeiro, aí é problemático” (OLIVEIRA, C., 2013).

Nesse ponto retornar-se-ia à conjuntura extremamente adversa sinalizada por Carlos com relação aos movimentos comunitários, e conclui-se enfatizando para onde tem se destinado suas energias neste momento:

Para o Alfazendo, por mais que possa parecer, desenvolvimento local não é difícil. A metodologia de leitura da comunidade, com base em Paulo Freire é a primeira coisa que tem que se procurar fazer. Você é capaz de encontrar qualquer tipo de pessoa, pessoas chaves da comunidade, a memória da comunidade, pessoas que possam contar essa história. Depois, entra-se com a metodologia freireana cujo básico é a travessia, fazer o mapa referencial. Cada ator individual e cada ator coletivo faz uma leitura da sua comunidade, a partir de seus interesses. Aquilo tira o cara do seu lugar. Coloca ele junto a outros atores, que não sejam iguais a ele. E propõe a travessias. Para que eles, a partir de outros lugares, façam uma leitura da comunidade. Aí eles vão perceber problemas. Não sei quantos grupos fazem a travessia, aí junta esse povo todo, obtém-se os dados, monta-se o mapa, se vê o que é comum. Aí começa a encontrar como essa comunidade de fato se vê, e parte-se para, através dessa inteligência coletiva, buscar as soluções. Isso é o que a gente sabia e o que deu certo. Por isso eu digo que para o Alfazendo não é complicado. É Paulo Freire: o conhecimento que vai ser conhecido na sala de aula vai ser buscado num espaço que esse cara [o ator] consiga se reconhecer. A partir daí estão postos elementos para se construir uma visão de futuro do território (OLIVEIRA, C., 2013).

Muito embora nosso interlocutor aponte – como os demais entrevistados – que a CDD não funciona em rede, e ele até considere “que essa história de rede é muito nova e muito complicada”, relato como este, acima reproduzido, nos parece reforçar a crescente ênfase para que as ações caminhem no sentido da rede.

Se o desenvolvimento local assume, enquanto uma de suas principais prerrogativas, o não reducionismo a uma visão economicista, que não se adote, então, um dos postulados que sustentam a abordagem ortodoxa da economia, que são os *trade offs*. Na perspectiva do DL de CDD, nos parece que há espaço e trabalho conjunto tanto para o Comitê, quanto para a Agência, quanto para o Alfazendo e para um número de parceiros que se mostra inestimável para ser previsto, diante do cenário atual.

Há total clareza, todavia, tanto por parte de outros com os quais dialogamos, que tenham participado do processo de construção do Plano de DL em 2004, e/ou de

atualização em 2010, assim como Carlos Alberto da vinculação entre as várias iniciativas que vão sucedendo, tendo subjacente o objetivo de DL. Só não é formalizado, como quase tudo que se passa naquele território.

A força que desponta, especialmente naqueles momentos de reação em CDD, “e o que a gente fala quando estamos juntos é que o que deve orientar nossa ação é o Plano. O Alfazendo tem a cópia dele e é olhando para aquelas demandas que fazemos nossas propostas, apresentamos, buscamos financiamento”.

O Plano é, assim, o resultado; “podemos encerrar amanhã esse processo, que se amanhã alguém pensar em construir alguma coisa vai ter acesso a ele”. Arrematando, a partir do fio condutor da análise, sobre o processo de DL, concluiu:

“Para mim, Carlos, aqui pelo Alfazendo, ficou muito claro que o desenvolvimento local só acontece a partir do conhecimento endógeno. Não basta alguém de fora trazer uma ideia e dizer como vai ser, a sustentabilidade desse processo só vai se dar se conhecimento novo for construído de forma coletiva. E que não dá pra se fazer sem o Estado.

O que a literatura vai apresentar é que aqui na CDD nosso processo é incompleto, mas não se pode negar que seja um processo de desenvolvimento local. Embora alguns elementos básicos não estejam presentes, mas pode se observar os resultados obtidos e os conhecimentos construídos. “A incompletude desse processo mostra que o projeto era muito ambicioso, mas valeu a pena. (...) Cidade de Deus é um lugar que é possível mas improvável, então não fazemos o que se espera, mas quando não se espera nada da gente é que damos resposta”. (OLIVEIRA, C., 2013)

Padre Nicholas Wheeler talvez apresente uma característica impar em todo esse processo. Tendo chegado a CDD em 2008, encontrou um cenário onde o momento mais forte e concentrado em apoio ao DL tinha passado. No entanto, entrou de forma proativa, contribuindo inclusive no sentido da renovação de quadros que mantenham acesa a chama da transformação social, a qual parece organicamente associada a CDD, passando pelo nascimento, batismo, e por todas as contradições inerentes ao desenvolvimento. Das pessoas e do território.

Em 2011, a partir de pronunciamento feito, à época, pelo então presidente do Instituto Pereira Passos (IPP), órgão vinculado à Prefeitura e principal executor do programa UPP Social, no sentido de criar um fórum comunitário mensal, oferecendo à comunidade algo oficial, recebendo recursos oficiais, com a presença da polícia, de moradores, de instituições comunitárias, padre Nicholas teria dado todo apoio.

E, assim, realizou-se o fórum comunitário, sempre na Igreja Anglicana, uma vez a cada mês, durante seis meses, das dez horas da manhã até a uma hora da tarde, reunindo de sessenta a cem pessoas nesse fórum comunitário, tendo se formado um grupo executivo – no qual ingressou padre Nicholas – justamente para planejar a agenda. A cada mês havia um tema principal, educação, projeto Bairro Maravilha, projeto de revitalizar as calçadas, habitação, abrindo espaço também para outros temas menores. “Devo dizer que o número de moradores sempre foi menor que o número de representantes oficiais, da Prefeitura, do Estado, de ONGs locais” (WHEELER, 2013).

Depois de seis meses, porém a equipe envolvida fora informada que não podiam mais atuar à frente do fórum comunitário. Se a comunidade quisesse um fórum comunitário, eles “estariam aí para ajudar”. Sob nosso ponto de vista, reiterando, com requintes de renovação, o desprezo historicamente destinado pelo poder público oficial aos territórios populares de periferia, neste caso, no Rio de Janeiro.

Matava-se, pois a iniciativa ‘por asfixia’, uma vez que, “nos primeiros seis meses, não havia dificuldade em chamar a presença das autoridades do Estado. Porque, de uma certa forma, eles ficaram obrigados a aparecer”. Depois, teria se transformado naquela vetusta e insólita situação na qual a comunidade faz uma demanda tipo: “como podemos fazer pra chamar a Secretária de Educação?”, e obtém, como resposta “liguem e nós faremos o possível”.

Conforme Wheeler (2013), o que ficou claro, depois de um tempo, foi que os agentes do Estado tinham ficado ressentidos por terem sido cobrados publicamente, devido a falhas dos próprios projetos deles, seja a questão da COMLURB e do lixo, seja a falta de uma escola de Ensino Médio em CDD, e “acho que a última questão foi justamente a questão do Bairro Maravilha e tivemos, na reunião, a presença do administrador regional. Acho que ele simplesmente não gostou de responder a tantas perguntas, né?”.

O ressentimento seria por conta de tais agentes serem acusados por algo que achavam não ter sido culpa deles, “foi a culpa de outro colega”, ou “foi porque o dinheiro não entrou, os recursos não chegaram”. Como se a velha voz de um antiquado corporativismo estatal emanasse, segundo algo que internamente efetivamente circulou: “Por que vocês, a UPP social, estão chamando seus colegas para serem humilhados frente aos moradores da comunidade?” Enfim, depois daquele momento, atesta Wheeler (2013), “rapidamente acabou. E, a partir de acho que por volta de maio de 2012, não aconteceu mais nada sob aquela perspectiva.

Acho que eu posso dizer que nesse fórum comunitário, que, às vezes, contou com a presença da Secretaria de Educação ou de Assistência Social, acho que nenhuma vez contou com a presença de um vereador, de um deputado federal. Esse pessoal não tem presença aqui. Então, se eu quero cobrar o Estado, a Prefeitura, o Governo Federal, de algo, aonde eu vou? O administrador regional, se o Eduardo Paes vence a eleição, ele continua ou se não vence, ele sai. Então você nunca sabe se está falando de política, ou coisa de cidadania e comunidade, né? (WHEELER, 2013).

Resgatando que, quando da inauguração do projeto Bairro Maravilha ficaram todos esperando o prefeito do Rio de Janeiro por mais de uma hora e meia e “como não foi a primeira vez, não apareceu”, vindo depois a ser representado pelo subprefeito da Barra da Tijuca. Até que uma senhora de idade da comunidade teria ido entregar “para o subprefeito um presente para agradecer o prefeito Eduardo Paes pela gentileza de fazer esse projeto do Bairro Maravilha aqui na Cidade de Deus”. Isso provocara em nosso interlocutor a indagação: “então tem um povo, quarenta anos sem calçada, sem rua, sem esgoto, agradecendo ao prefeito pela gentileza de atender essa necessidade... Nesse tipo de clima, é muito difícil construir um espaço democrático robusto”.

Outro aspecto salientado por ele com veemência aponta para a inexistência de dados e informações relativas ao cotidiano do território, em particular no tocante aos números sobre crimes, violência, mortes, cujo combate motivou a própria implantação da UPP em CDD.

Compreende que, no fundo, há uma grande falta de coordenação. E para uma coisa ter continuidade, ela precisa ser coordenada. Completa que:

Às vezes tem essas iniciativas particulares, mas não necessariamente fazem parte de uma estratégia. (...) sou uma pessoa que acredita em fortalecer as instituições locais e coordenar, criar uma coordenação... Isso, para mim, não existe”. O mais grave, acrescenta, é quando você já não tem a coesão da comunidade, e tendo esta passado por muito conflito e violência, a lógica é: ‘toma, que a bola está nas suas mãos’. (WHEELER, 2013)

Propositivamente, padre Nicholas sustentou que precisa-se de um fórum comunitário, uma parceria da própria comunidade e do governo, mas que para começar há que ter o cenário mínimo de três anos. Constituindo-se em espaço para troca de ideias, construção coletiva, trabalho conjunto... “Seis meses não dá para resolver isso.

Precisamos de um investimento nas instituições (...). Mas o que o governo faz é o seguinte: ‘ah, vamos abrir um edital do projeto ‘Esporte na Favela’ e tem até sexta-feira para preencher um formulário desta demanda’”.

À luz do que já colocamos ao longo do texto, sobre a lógica de funcionamento de um modelo baseado em editais de projetos, há que se ressaltar a convergência entre nosso argumento e aquele evidenciado por este comentário último.

Outra convergência vem de sua percepção de que a criação do fórum, contando com recursos, com mais antecedência, mais facilidade deixa em seu entendimento as instituições locais mais capacitadas. Ou seja, por mais paradoxal que se mostre, um indicador de capacidade endógena, em especial para territórios de periferia, parece ser que se consiga estabelecer contato direto com políticos que tem responsabilidade direta sobre o que acontece, no caso, na Cidade de Deus e, em decorrência, sobre a vida das próprias pessoas que moram, trabalham, atuam nesse território.

A questão da cultura política e participação não representa, para padre Nicholas, nenhuma grande surpresa. Na Inglaterra, que há uma tradição mais forte de democracia local, ele destacou ser ainda difícil chamar as pessoas para participar. Em se tratando da Cidade de Deus, onde pode-se falar de quarenta anos de abandono público, as pessoas simplesmente “não respondem”.

Consistindo essa, portanto na tônica de sua entrevista, Wheeler (2013) ressalta o papel do poder público como fundamental, mas não central. Isto é:

Eu procuro uma comunidade que toma conta da sua própria vida. Não uma comunidade submissa ao poder público. O poder público deve capacitar as pessoas para esse papel. Na escola, na Educação, formar o cidadão. Criar, como já falei várias vezes, na comunidade vários polos de debate, diálogo e participação. (WHEELER, 2013)

Paulo Magalhães, diferentemente de Padre Nicholas, não tem acompanhado hoje tão de perto, mas esteve completamente envolvido com todo o processo de DL, e defende, particularmente o protagonismo da Agência, que é da Cidade de Deus e não de uma ou outra instituição, sendo portanto um sujeito coletivo, o que se mantém necessário, mesmo com Magalhães (2013) admitindo que o sistema de representação é falho e fragmentado, e também com ele não achando que o papel da Agência tenha que ser hegemônico. “Mas tem que ser um sujeito coletivo que agregue um conjunto de vontades e que substancie o projeto”. O qual, por seu turno, teria que ser um projeto capaz de transformar certos marcos, onde Paulo afirmou que “os marcos são conhecidos;

o desenvolvimento territorial é o mesmo”, para em seguida colocar em relevo uma perspectiva muito interessante quanto ao DL.

“Como é que a gente vai fazer um desenvolvimento territorial ali? O território não é um espaço, é um ator. Se o território for um ator, é possível. Se não, o que fazer ali?” (MAGALHÃES, 2013).

No que se refere à capacidade endógena, ele acentuou que, quando vê pessoas que trazem no DNA disposição para a luta, para a transformação, mesmo que não sejam atingidas metas concretas, quando há projeto embrionário, quando há capacidade de enxergar o futuro, o desenvolvimento endógeno está associado. Mas falar de pessoas, frisou, não significa que nosso interlocutor queira trabalhar com a noção personalista, que depende das pessoas, recaindo naquela história de liderança que nasce pronta, nada disso. E sim, partindo da premissa que os processos sociais geram os sujeitos.

Em CDD sempre lhe pareceu claro que se tratava da organização produtiva do território, com protagonismo dos sujeitos locais. Não pensa efetivamente só em economia solidária, achando limitado, nem de forma restrita a cooperativas, estudos de pequenas e médias empresas, organização dos produtores locais, mas “pensando design, embalagem, marca, identidade visual, produtos CDD”.

Magalhães (2013) diz que imaginava, então que progressivamente poderia se pensar o tema da capacitação em processo; sendo contrário à ideia da capacitação ali ser em sala, como um curso convencional. “Agora, sempre misturando *expertise* externa com local. Tinha que levar gente pra lá. Na Cidade de Deus, sempre insistia na ideia de colocar um cara de dentro, um cara de fora. Mas eu dizia o seguinte: tem que ter uma marca CDD. E isso eles nunca aceitaram por puro preconceito”.

Para ‘projetar’ o desenvolvimento produtivo, a melhoria das condições econômicas, seu referencial consistia em almejar que Cidade de Deus fosse um lugar que mesclasse um pouco de cidadezinha de idade média europeia com uma boa qualidade de vida e com um dinamismo econômico intenso. Isso, de forma articulada à economia da cidade, e não uma ação voltada ‘para dentro’.

A realidade, contudo embute uma dimensão que agrega o contraditório, sem o qual não se pensa o território urbano de periferia. Segundo Magalhães (2013), o crime organizado perdeu, na verdade, certas centralidades econômicas. Porque a boca de fumo se constituía em centralidade econômica, na medida em que era a âncora do desenvolvimento. Ali tinha o estabelecimento de uma centralidade onde irradiava desenvolvimento para o entorno: botequim, padaria, serviços diversos. Ali era um lugar

de circulação e de produção de serviços. Pois, essa centralidade entrou em decadência.

Sem discutir a questão moral, o fato de ser droga, como ali existiam muitas gerências, eram bocas diferentes, isso irradiava e dinamizava a economia local. Adicione-se que o crime organizado tinha o serviço de van, de moto, outros ativos; e percebe-se a potência de uma poderosa ferramenta de desenvolvimento, que o mercado formal não vai suprir, em sua visão. Os bailes funks ativam o comércio de beleza: roupas, penteados. Mobiliza todo o comércio de comida, bebida, música. E a venda de drogas também. “Pensa um território que tinha e passa a não ter isso, ou com a mesma intensidade”. Ou seja, por mais que seja eminentemente contraditório, a entrada da UPP representa uma “desdinamizada” na economia local. Como Paulo diz: “as trocas agora são internas”.

Sobre as características participativas nos processos em que ele tomou parte em CDD, Paulo apontou que sempre a participação local pareceu limitada. E aprofundou o assunto, situando que defende a tese de que “as favelas cariocas – em virtude até dos processos de participação deflagrados pelos governos – sofreu um hiperadensamento de atores políticos, como elementos de mediação para as próprias políticas públicas. Em um caminho de longo prazo, esses foram se constituindo em grupos corporativos que não representam a localidade, não têm base social. Assim, a reunião de todos não fala pela comunidade, nem cada um especificamente também traduz a comunidade. Trata-se, portanto de uma fragmentação política, uma crise de representação. Não há representações que sejam (para usar um chavão, ele alertou) ‘orgânicas’ ao território. São organizações de mediação de interesses, com grande espírito corporativo, onde há um predomínio dos interesses privados sobre o interesse público e coletivo. (MAGALHÃES, 2013).

Ao refletir sobre o papel do poder público em processos de DL, emergiu a noção hoje detida por ele, de ter perdido “o encanto pelo Estado”. Não percebendo o Estado como público, a questão central remeteria a que o interesse público não está em jogo, não se traduz. “O interesse público é a relação entre Estado e sociedade, se constrói onde ninguém tem dificuldade de pensar a esfera do público”. Ou seja, se o Estado não pensa o público nessa interação, não há possibilidade. “Não creio mais nisso”.

Falar do Estado, atualmente, em favela carioca é falar de UPP, política que ele considera perigosa por pelo menos dois aspectos. Primeiro por estar acabando com certos serviços que eram prestados pela sociedade; e segundo, por estar criando outras formas, como a proliferação de bailes de debutante, casamentos coletivos em favelas,

assumindo gradativamente que o sistema de mediação vai ser feito pela UPP no território, o que inclui a militarização das relações entre sociedade e Estado.

O foco para esse campo de observação, pode se considerar, preponderou nas respostas concedidas por Cleonice Dias para nossa pesquisa de campo, mesmo quando nos ativemos às questões do bloco temático, dado que as marcas produzidas sobre o território são muito presentes em sua reflexão.

A começar por sua análise acerca das mudanças no território. Primeiro, com relação à última década (ou seja, após a criação do Comitê e a elaboração do plano de DL). Dias (2013) situa que CDD mudou muito, ficando bem mais adensada e os problemas anteriores se acirraram, foram potencializados pra pior. Em particular, a ação da polícia e do tráfico, com reflexo muito grande para as organizações comunitárias.

Ela considera o ano de 2003 uma alavanca fundamental para a retomada, evidente que sob outro contexto, da questão do protagonismo comunitário, da tradição de luta, uma vez que a Cidade de Deus, na década de 1970/80, “era liderança e vanguarda no movimento em Jacarepaguá”, com diretores do já apresentado COMOCID assumindo cargos importantes na representação dos movimentos de associações de moradores em nível estadual e nacional.

Cleonice lembrou que o COMOCID era para ter nascido enquanto uma associação de moradores, mas “a ditadura proibiu, então era chamado Conselho de Moradores”. De todo modo, uma organização bastante politizada, mobilizadora. “Era tudo em nome dos moradores, tinha representante de quadra, era bem comunitário, mas eram forças de esquerda” (DIAS, 2013).

Depois do que seria, então, uma retomada no início dos anos 2000 ela percebe ter havido uma renovação grande de lideranças, embora também registre a divisão interna no grupo que dera origem ao Comitê. Mas manifestou otimismo com as ações coletivas, como no momento de atualização do plano para o desenvolvimento comunitário de CDD, em 2010, assinalando: “na hora que precisa, a gente se une”.

Recordando que àquele fora um momento de reação à proposta que seria trazida para CDD pela UPP Social, religa-se o fio condutor, enfatizando Dias (2013) que a UPP não é uma política de segurança, mas de controle. Dentre os efeitos, um já em curso corresponderia à mudança de perfil na população local; “onde tiver bolsão de pobreza, vão ser forçados a migrar”.

A política possuiria na UPP Social uma coordenação de articulação política no território, e a iniciativa do Fórum Comunitário, que abordamos na entrevista com padre

Nicholas, segundo Dias (2013) sofreu esvaziamento pela artificialidade, uma vez que a proposta já teria sido apresentada pronta.

No tocante ao protagonismo local e institucional, o problema relacional quando da citada divisão interna, no âmbito do Comitê/ Agência, teria sido reflexo de “choques e atropelos no processo”. Dentre os quais, ela destacou: a carteira de compromissos das instituições; a ‘condução’ do processo; o atropelo por parte de alguns parceiros; a prepotência da Caixa Econômica Federal no projeto habitacional de Rocinha 2, e outros. Mas afirma Dias (2013), contudo que “rompimento é verdadeiro”, o que entendemos como não sendo encobertas falsas relações em um processo de construção coletiva.

Para aumentar a capacidade endógena, há que se “construir consistência”, para o que se faz imprescindível a participação ativa de instituições públicas em espaços como fóruns comunitários.

No entanto, Dias (2013) faz uma ressalva fundamental à análise em curso: “em território com atuação forte de tráfico de drogas e de milícias impera o medo e a desconfiança; e vivendo com medo e desconfiança, não dá para aumentar a capacidade endógena”, atentando ainda para “um componente de humanidade que se perde quando se disputa nas comunidades”. Por exemplo, quem desponta na luta comunitária “chama a atenção e contraria o tráfico”

De todo modo, outro fator que ela salientou como importante no que se refere ao aumento da capacidade endógena consiste em investir, o tempo todo, em um processo de comunicação de dentro para dentro da comunidade. Assim como promover atividades mais abertas à participação, de onde depreendeu-se uma autocrítica que ouvimos também de outros interlocutores, mas verbalizada por Cleonice como: “nosso método não estimula ninguém a participar”<sup>100</sup>.

Sobre o desenvolvimento produtivo, Dias (2013) percebe caminhos interessantes associados à economia solidária, mais pelo caráter de “utopia que pode alavancar consciência”, principalmente pela proposta pressupor uma “outra matriz de compreensão da realidade”, se tornando bastante complicado pôr em prática. Entende como mais provável construir ‘arranjos produtivos’, que facilitem compras coletivas, ou aspectos da legislação.

Isso porque, afirma, não se pode desconsiderar que “Cidade de Deus está também se inserindo no modelo de crescimento capitalista”, citando resultado obtido

---

<sup>100</sup> Grifo nosso.

quando do mapeamento do consumo no território, por conta da implantação do Banco Comunitário: a predominância do consumo de produtos de classe média, o que teria provocado a percepção do “erro histórico de não sabermos dialogar com o setor comércio”. Acrescentou ainda que o fórum de empresários locais (Polo Inova) estaria organizando a criação da Associação Comercial de CDD.

Quanto à participação, a recorrente sequência de ‘entusiasmo – retração – esvaziamento’, onde neste último caso, “acabam permanecendo sempre os mesmos” tem uma parte de justificativa ao “requerer maturidade e nível de conscientização”; outra parte estaria associada ao permanente “risco de estar sendo observado”, pelas condições do contexto de medo e desconfiança.

Indagada sobre a participação através da cultura, ela citou que modelos como o da CUFA, de MV Bill, por exemplo, partem do princípio de que a cultura por si só conscientiza, sem articular com uma cultura de direitos.

O que avalia, portanto como insuficiente, sob a perspectiva de uma “política estrutural de direitos em uma postura de diálogos; com pactos que potencializem a ação; o protagonismo local, vendo as realidades do território – a desigualdade é desigual –, onde o ‘global’ é olhar cuidadosamente para cada local” (DIAS, 2013).

Para isso, contudo, ela ressaltou a necessidade de uma articulação mais em rede – outra questão de nosso bloco temático – onde a palavra chave seria o planejamento estratégico. Predominava, contudo, no momento de produção desta Tese uma relação de muita desconfiança entre os atores locais, devido aos problemas introduzidos, principalmente, nesta seção, com o adendo de nossa interlocutora dos atores se encontrarem em diferentes estágios de amadurecimento.

Já a participação de parceiros externos representaria um duplo papel, onde Cleonice revelou que, inicialmente, até “facilita estar junto em CDD quando vem gente de fora”. O outro papel, entretanto, que dificulta a ponto de quase inviabilizar, derivaria de “quando as contradições afloram; aí não tem jeito, porque sempre vai haver uma desconfiança”.

De todo modo, Dias (2013) detecta algumas redes atuantes no território, como a de meio ambiente; de economia solidária; de hortas urbanas, animada pela Fiocruz; de saúde, puxada pela Igreja Católica; e da cultura, impulsionada com o apoio de um de nossos entrevistados, Nicholas Wheeler.

Na reta final de sua entrevista, Cleonice enfatizaria o poder local sendo hoje exercido pelo prefeito do Rio de Janeiro, por meio do que seria seu principal agente no

território, a responsável pela Região Administrativa; por líderes religiosos; pelo tráfico institucionalizado, isto é, com pessoas indicadas pelo tráfico de drogas assumindo funções e cargos públicos em CDD (DIAS, 2013).

Na contramão, uma possível governança para o desenvolvimento local exigiria que servidores públicos bem intencionados, e os movimentos sociais organizados em CDD que são, de fato, propositivos tivessem, de antemão, “domínio sobre o orçamento”, compreendido como pacto e negociação para o diálogo com o poder legislativo, isso antes de se chegar ao Executivo.

Sobre tal possibilidade, Cleonice afirmaria “ainda não estamos com essa qualidade; é preciso um estágio político mais avançado”, reconhecendo que no processo de desenvolvimento local não se conseguiu manter uma articulação para dentro, nem para fora, apesar do potencial e do nível de consciência.

Mas sua perspectiva, vale destacar, se mostrou bastante entusiasmada. Para quem é dita sempre como a “que chora”, mesmo e principalmente, por parte de seus admiradores, na entrevista, Cleo não chorou. Como não foi com choro que se dedicou à luta comunitária, nem à vida cotidiana, de quem participa ativamente pela transformação social da Cidade de Deus, da favela, dos territórios populares de periferia.

Temática essa absolutamente propícia para reintroduzir na abordagem o professor Pedro Claudio, cuja reflexão com foco sobre CDD resultou na elaboração de interessante artigo, redigido em XXX, e propiciou contribuição impar para nossa pesquisa de campo.

Conforme a entrevista feita com ele clarificaria ainda mais, buscar tal transformação significa estar permanentemente refletindo, atualizando, mobilizando agendas com capacidade de incidência efetiva

À época do projeto Finep, Cunca (2013) resgata que a ideia imanente era então que a CDD pudesse acompanhar e disputar a agenda que estava vindo em função dos Jogos Pan Americanos de 2007. No caso, significava tencionar com uma inversão de prioridades a agenda liberal, que tratava de atrair capital para a agenda dos grandes eventos, visando oportunidades para inserção no mercado internacional.

No entanto, de lá para cá, com a implantação das UPPs, “esgotou a possibilidade dessa tensão com autonomias, agora é com subordinação”. O que, de certa forma, sugere compreender, à luz da questão temática em foco, como se tornando o protagonismo local submisso ao institucional. Mas também foram feitas considerações por Cunca acerca dos problemas internos de quem disputa protagonizar

desenvolvimento local.

Levando-se em conta que em CDD já tinha o problema das agendas fragmentadas, e passa a ter que trabalhar em função dessa economia de projetos, com prazos e problemas, onde tem que se ter a ‘sacação’ de como fazer, isso seria ainda agravado a partir de fragmentações causadas por megapolíticas públicas que entram nos territórios, ilustrado pela experiência recente brasileira, conforme citaria Cunca (2013) que, “em dado momento, todos os projetos também paralisavam porque chegava o PAC urbano, o ministério vinha e produzia uma outra agenda”.

Perante a fragilidade para construção do protagonismo local sob esse contexto Cunca reconheceu que, no caso de CDD, “era muito difícil que essa unidade pudesse se reproduzir. Reconhecendo que serviu também para levar o investimento público para os objetivos do território, gerando determinados resultados, e com os atores recuperando capacidades de negociação, se depararam, contudo com problemas próprios do movimento local e próprios dessa conjuntura institucional muito mais sofisticada.

o modelo de agência tem uma limitação porque ele supõe a capacidade de coordenar o espaço de negociação. O modelo de rede difusa também tem um problema. Agora, o modelo de negociação, integração e capacidade de articular rede, território e negociação de composição de interesses passou a ser uma coisa forte (CUNCA, 2013).

No tocante à protagonismo local, ele acentuaria ainda que os territórios populares estão cheio de jovens, que ele percebe como sendo erroneamente chamados de ‘nova classe média’. Destaca Pedro Cunca que, “tem uma mobilidade social e cultural que é um elemento de sobre determinação positiva” ligado à questão dessa juventude.

Para a abordagem sobre as possibilidades de aumento da capacidade endógena nosso interlocutor teceu um olhar abrangente. Situando, inicialmente aquele enfoque social liberal por vocação, esse depende das institucionalidades e inclui um componente de “organizar os pobres, dar a eles o máximo de recursos, responder a uma necessidade”. Corresponde ao ponto de partida das estratégias de sobrevivência, sobre o qual vai se fazer escalas necessárias para o grupo social que se pretende atingir, as quais serão mais ou menos eficazes, conforme as políticas que serão implementadas.

Outro enfoque seria de caráter territorial-econômico, baseado no conceito de especialidade e inovação, onde se supõe a presença de qualquer tipo de produtores,

empresários, variando apenas a complexidade do projeto territorial, e sua conexão (misturar e mesclar) com outros projetos.

Já o terceiro enfoque apontaria para quais são os territórios que apresentam potencialidades, demandas e conflitos, onde CDD se insere no conjunto daqueles que “são territórios de periferia, fornecedores de trabalho, de fronteira, de proximidade. São a periferia próxima, não a distante, aquela impossível de ser excluída, é a periferia que está dentro, não tem dentro-fora. Ela está articulada, faz parte da economia política e da divisão do trabalho. Faz parte da máquina que está sendo reconhecida há pouco tempo no Brasil. A nova economia de serviço, que é a que mais cresce” (CUNCA, 2013).

Isso conduz, por sua vez, à percepção da sinergia entre os movimentos endógenos e a mobilização produtiva do território, componente, pois nuclearmente estratégico, segundo a linha de argumentação introduzida por Cunca (2013):

O conceito que lida com rede, território, tempo e produção de riqueza é o conceito de mobilização produtiva. Não é um território fixo e suas vocações, não é o capital social estático. É um potencial de mobilização produtiva que o território tem. Não são importantes porque eles são pobres ou porque tem vocação. São importantes para as redes de fluxos e as dinâmicas da cidade, que fazem deles territórios que concentram energias sociais produtivas e políticas (CUNCA, 2013).

Associando o desenvolvimento produtivo ao desenvolvimento endógeno, e compreendido esse como aquele que retém a maior parte dos benefícios, das rendas e da riqueza geradas do território no próprio território, afirma Cunca que “um território capaz de gerar riqueza é capaz de desenvolver inteligência, competência, recursos, organização, capaz de promover lugares, espaços e equipamentos de qualidade, constituir suas próprias centralidades e ter mais autonomia de decisão”. Em última instância, complementariedade que são lugares que sustentam qualidade do espaço comum – água, ar, cultura, bens comuns – e graus não destrutivos de autonomia privada, ou seja, as liberdades.

Nesse cenário, abordar o papel do poder público em processos como o DL de CDD consiste em perceber a nova correlação de forças, onde o que teria mudado na nova conjuntura dos governos foi a presença de empresas privadas no financiamento dos projetos, tanto públicos como as UPPs, Presença através da qual, “a Lamsa é um ator, a Light também”, e outras, com relação ao território da Cidade de Deus.

A UPP Social estaria não só subordinada à política de segurança, mas, “muito

pior”, subordinada ao Estado controlando o território. “A UPP tem uma função na racionalidade produtiva da cidade. É território, é geopolítica e geocultura, (...) Ocupar o Haiti e ocupar o Alemão é diferente, você não tira nada do Haiti. (...) O Alemão é um campo de segregação, apropriações, ciclos produtivos, interesses. Estamos falando de outra coisa, lugares como a Rocinha é outra coisa, a Rocinha não é pobre” (CUNCA, 2013).

Prossegue ele, assinalando que “necessariamente a compressão espaço-tempo concentrou forças em alguns lugares mais do que outros. Há lugares que geraram conflitos, outros integração (...). Alguns lugares vão ter que construir sentidos, atores. Alguns têm infraestrutura e não tem ator”.

Em seguida, teceu uma relação com respeito a algumas favelas da cidade do Rio de Janeiro que, em certa medida, percebemos como um diagnóstico territorial estratégico, ou que se traduz em fortes pistas de como se construir um, valendo reproduzir:

Maré tem menos integração sinérgica física, mas tem ator, organizações e rede social. Alemão é onde a malha mais se espalha, mas é onde as políticas produziram uma fragmentação maior. Tem lugares de maior adensamento de população, como a Rocinha. Tem lugares que constituíram uma discussão da identidade antes de ter a potência – Cidade de Deus. (CUNCA, 2013).

No entanto, da mesma forma como rapidamente o ator se forjou numa velocidade suficiente para formular uma discussão, ele é rapidamente atropelado pela política de cidade. O ator da Cidade de Deus, atesta Cunha (2013), não pode só pensar endogenamente, tem que pensar exogenamente. Em outra medida, ressalta, “há lugares onde o pensar endógeno é a chave – para a Rocinha, por exemplo, uma cidade, maior e mais complexa que são Conrado, lá é a solução”.

Seguindo no instigante argumento contrapondo os dois territórios, enfatizaria: “a solução da Cidade de Deus é disputa do espaço, dos equipamentos, impedir a segregação. A Rocinha já dominou, só precisa estruturar sua dominação. Na Cidade de Deus, temos a pobreza, as forças de mercado social emergentes e um Estado e um entorno desconfiados”.

Sobre o qual, coloca em relevo, o projeto ajudou a não excluir, mas não incluiu. Aí tem a ver com as ferramentas que foram aplicadas, que não assumiram o conceito de cidade de direitos no centro.

Há que se destacar, por outro lado, como efeito involuntário do desenvolvimento

local o fato de que, apesar da não-prioridade estratégica de uma série de projetos, das contradições, em face a esse período de tensão e presença de uma agenda da periferia semiautônoma (porque estava em outra conjuntura), houve um conjunto de resultados e investimentos, envolvendo reformas. UPA, Samu, restaurante popular, respostas que cada governo foi obrigado a contemplar nos últimos tempos.

No que se refere a redes e participação, Cunca (2013) situa que “o grande debate é a reprodução social nas redes e a dinâmica produtiva dos territórios. Onde o capital ganha é onde o povo disputa”. Destaca que esse processo tem algo de positivo, no sentido que credencia a todos a trabalhar em instituições e redes, permitindo aos atores a circularem na sociedade. “Ninguém organiza rede, se organizar passa a ser partido. Partidos que fazem coalizões passam a ser governistas e não de transformações”. Refletindo, pois um cenário que se tornou recorrente, em que registra-se, ainda, movimentos sociais que passaram a ser empresas, ONGs que mudam suas configurações.

Quando se analisa a CDD, salientou ele, “você vê como é fundamental analisar a complexidade das transformações, é decisivo entender o que está se passando para produzir, tem aspectos ligados à gestão que tem que ser capazes de acompanhar o cotidiano”.

E sobre tal aspecto, seria preciso também: “saber mobilizar o imaginário. A CDD tem que ter a capacidade de olhar a relação com a bacia de Jacarepaguá, os atores e convergências que tem ali. Ela teria que estar interligada no desenho da bacia, ou em direção à Linha Amarela; às espacialidades e subjetividades do território mais amplo” (CUNCA, 2013).

Em suma, considera Cunca que as abordagens em desenvolvimento local, tecnologia social, economia solidaria, justiça ambiental e direitos, articulando esse conjunto, tudo isso supõe evidentemente capacidade de você criar blocos de forças sociais capazes de produzir a negociação de como se organizam esses territórios. E capazes de intervir através de esferas públicas, democracia, conselhos, mecanismos de participação e consulta.

Sobressairiam, nesse bojo, quatro componentes fundamentais:

- 1) A complexidade e/ou homogeneidade dos territórios contribuindo para se pensar as escalas e os tipos de uso e valorizar a trajetória existente, circuitos populares, saberes locais etc. Isso tudo que é da tradição da economia popular.

- 2) A capacidade de tomar decisões que articulem a relação entre aquele território e os outros; capacidade de ter acesso ao sistema, às redes, ao conhecimento, que não são produzindo ali mas precisam ser articulados e homogeneizados.
- 3) Os modos de estruturação de distribuição que garantam parâmetros de igualdade de acesso e uso em espaços públicos e comuns.
- 4) Questão da cultura democrática e da capacidade de autonomia, autogoverno, democracia.

O que lhe fez lembrar Gramsci, uma vez que o território que se organiza tem seus intelectuais, grau de massa crítica própria, a força da sociedade civil local em produzir proposta às reivindicações e demandas que possui. Levando em conta a superestrutura, da vontade, da organização, da intelectualidade, da cultura, o que se relaciona à economia, à tecnologia, à ciência; e a estrutura, que envolve organização, divisão do trabalho, tecnologia, ciência, meios de produção, capacidade de organização.

Em face à questão acerca de quais as capacidades, instrumentos, recursos, forças de um território, evidentemente os elementos culturais criam mais facilidade, são mais ou menos elaborados. Às vezes, entretanto, um lugar mais pobre tem mais elaboração.

E neste particular, aos vários ensinamentos que Cunca proporcionou ao percurso da pesquisa para a Tese se se somaram uma assertiva final, com rebatimento direto sobre questões enfocadas por nós e sobre a qual muitas reflexões foram, e certamente, continuarão sendo ensejadas: “Não tem que pensar o desenvolvimento local da favela, e sim a favela como parte da cidade. E tem que pensar que o urbano predatório, mercantil não faz cidade, não faz uma colagem de qualidade, um sistema de convívio, nem uma relação de poder. Ninguém consultou os moradores da Barra sobre a Cidade da Música” (CUNCA, 2013).

Esta formulação última, por seu turno, encontra-se no âmago de todo o processo em Cidade de Deus. O permanente ‘não ser ouvido’, o ‘não ser consultado’, e mais ainda, o ‘não ser respeitado’, imputando este último toda a diferença quando se trata da Barra da Tijuca, ou de outras áreas nobres, do Rio de Janeiro, do Brasil, e de outras partes do globo.

Tendo conhecimento dessa realidade desde que chegou a CDD, em 1996, Izabel Loureiro conclui nosso rol de entrevistas com referência àquele processo de DL, tecendo considerações gerais de que não se nota grande mudança no território desde aquela época. O que não deixa de representar mais uma demonstração também de que,

com relação a CDD, nada é unânime, tudo pode ser visto por vários ângulos.

Loureiro (2013) aponta que “adolescentes continuam sob os mesmos riscos e condições, a mesma falta de oportunidades, o ensino médio continua sendo um problema, tendo de se locomover para outro bairro, continuam com o apelo do tráfico...”. Mas a saída não é sair. “Falo em oxigenar todos os recursos ali dentro tendo por base que não existe barreira. Respire fundo, vá adiante; você pode ter uma vida bem bacana morando aqui na Cidade de Deus integrada a toda cidade” (LOUREIRO, 2013).

Ela salienta, porém que jamais viu essa iniciativa de integração a cidade por parte de CDD. “Me contam que a Cidade de Deus já nasceu meio segregada. Não senti muito isso, mas me diziam”.

Quando se iniciou o processo de desenvolvimento local, sua expectativa era que, mesmo com tudo isso, a Cidade de Deus ainda iria permanecer. E mais, com acesso a uma educação de qualidade, acesso à escola pública com mais facilidade, mas com a implantação da unidade de polícia pacificadora, tal perspectiva mudou um pouco.

Tomar as rédeas do protagonismo somente será possível, sob tal contexto, com um funcionamento em rede. “Tem que abrir, tem que se mostrar aos outros atores para alcançar os objetivos de desenvolvimento daquele território. (...) é um grande desafio aprender que é complementar, que o saber de um é tão importante quanto o outro”.

Quanto ao desenvolvimento produtivo, Loureiro (2013) faz a ressalva de que o aumento da renda em um território não é secundário, mas também não é a “azeitona da empada”; tem que ter um equilíbrio sustentável econômico, social e ambiental. Mas na Cidade de Deus ela entende que o desenvolvimento local pendeu muito para o social, e isso “fez perder força, pois a coisa não aconteceu como poderia ter acontecido”.

Ao mesmo tempo, realça: “a Cidade de Deus não é diferente do normal, vi a mesma coisa na Maré. Eu acho que falta abertura àquelas pessoas que ficam na busca por sua identidade, ‘eu preciso me fortalecer, buscar minha origem’”, destacando Izabel achar que faz parte do ser humano viver uma nova época, com novos desafios. Isso sem que se esqueça “de onde se veio, quem é, quem foi”.

Assim, comparando com 10, 15 anos atrás estaria muito bom, mas vem a indagação: por que as pessoas continuam negando o espaço onde moram? É pelo tráfico? Pelas UPPs? “Será que é negar esse passado, de onde se veio? O histórico da sua origem tem importância social, dentro desse contexto da cidade do Rio de Janeiro” (LOUREIRO, 2013).

Chama uma vez mais a atenção o que ela se refere quanto ao papel do poder

público em processos de desenvolvimento local ser essencial, por meio da interação entre as três instâncias: local/municipal, estadual e federal. “Eles tem que estar falando a mesma língua. O poder público tem que estar existindo e funcionando. O protagonismo é da sociedade”.

Entre as organizações parceiras ela detectara uma vaidade institucional. Na relação dos atores locais com os parceiros, “falando pela instituição que eu representava (Lamsa), acho que eles queriam impor demais o olhar deles da verdade. Então não me dava muita chance de falar que eu também tinha objetivos e crenças institucionais. É meio estanque. Você, empresa, precisa da gente para ficar bem na fita. Mas não tinha sinergia” (LOUREIRO, 2013).

Na sequência, de acordo ainda com questão atinente a nosso roteiro de pesquisa, afirmaria ela “desconhecer que a Cidade de Deus funcione em rede. Pode até estar acontecendo, mas não sei”.

“Meu sentimento é que o pessoal da UPP é que tem hoje a governança da Cidade de Deus. A RA (Região Administrativa), não vejo. Quem poderia levar adiante o processo, preocupado com o desenvolvimento local da Cidade de Deus seria o Carlos, o Alfazendo. Acho que a agência não tem a maturidade necessária. O pessoal do Jaílson não estaria pronto agora. Não tem um sujeito coletivo na Cidade de Deus, somente lideranças poderiam fazer isso” (LOUREIRO, 2013).

Concluiria, então, sua entrevista indicando que o que mais lhe chama a atenção “é que, apesar de não ter a maturidade que deveria ter, as lideranças [que estão no processo], a Agência eu acho que é um avanço sim. Desde que aquele grupo se juntou, o impacto negativo foi não ter conseguido fazer com que aquele plano se efetivasse como uma única peça”. Mas haveria inúmeros avanços em Cidade de Deus, “na base da paixão; quem luta, luta com paixão pela saúde, pela educação”, e, Oxalá, sobre novos rumos para o desenvolvimento daquele território.

O que conclui-se, desta feita, é a seção final, do capítulo que procurou apresentar o processo e os principais resultados, sob nosso ponto de vista, associados ao processo de desenvolvimento local em Cidade Deus.

Se conclui também a jornada para a qual fizemos o convite, que se iniciou, analiticamente a mais de cinquenta anos até o presente momento.

Que desde os movimentos de base do Brasil dos anos 1960, de seus impactos sobre o desenvolvimento comunitário, até voltarem, esses, resignificados sob a batuta do desenvolvimento local, em um momento de crise do pós-fordismo, no qual o

território-ator se coloca em face à globalização, ao empreendedorismo, à inovação, que perfazem assim o conteúdo nuclear do capítulo dois; depois, passando pelo capítulo três, e nossa abordagem sobre os métodos participativos e a pesquisa-ação; para desembocar nos capítulos aplicados, de número quatro e cinco, consumou-se, em efeito, uma grande viagem, mais que uma jornada, uma vez que falamos de desenvolvimento local e falamos de territórios populares de periferia urbana, ou favelas.

Colhidos, pois tantos ensinamentos – que já produzem seus efeitos particulares, a partir da leitura feita por cada um, sobre as partes que compõem o trabalho até aqui – buscamos traduzi-los, no capítulo final, a seguir, no formato de recomendações a processos de DL, que tenham por base a mobilização produtiva do território e procurem o aumento da capacidade endógena territorial.

Agradecemos, pois, a oportunidade de sua companhia nessa viagem, e levantamos voo, dos territórios e das várias e ricas contribuições de análise mobilizadas neste Tese, com destino ao capítulo final.

## 6. Métodos Participativos e a Pesquisa-Ação para o Desenvolvimento Local

Para os economistas, assim como os engenheiros de produção, fluxo e estoque são muito mais que características ou formas de medição. Traduz, para alguns, e sob pontos de vista específicos, formas de se compreender a produção em essência, os processos produtivos, sua otimização.

O famigerado indicador universal de crescimento econômico, o Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo, é uma variável de fluxo que, segundo uma definição correntemente usada em cursos universitários, mede o valor de mercado do conjunto de bens finais produzidos em um país em um dado período de tempo.

Neste sentido, o jargão econômico que associa o desenvolvimento de um país a ter um PIB elevado embute uma contradição, já que o observado de um ano para outro, é a taxa de variação percentual entre o fluxo verificado em um ano, com relação ao fluxo verificado no ano anterior.

Assim, o PIB de um país que seja dez por cento do PIB brasileiro – ou seja, praticamente cinco bilhões de reais, com relação aos R\$ 4,8 trilhões contabilizados no Brasil em 2013 – talvez não possa ser, portanto considerado um PIB elevado. Mas o que interessa é se no ano anterior ele era, por exemplo, de 4 bilhões, registrando um crescimento de 25% que seria extraordinário, salvo se o hipotético país tivesse tido uma inflação alta.

No caso brasileiro, o crescimento foi de 2,3%<sup>101</sup>, que para muitos reflete um resultado tímido. Isso porque, na dinâmica capitalista, o que vale é crescer. Indefinidamente, a taxas crescentes, independente do seu estoque de riquezas. Embora, a pedra filosofal da economia moderna seja juntar a ambos, estoque e fluxo, riqueza em reservas e riqueza em circulação, levando a que a realidade chinesa tenha se fixado como paradigma da economia mundial; paradigma de desenvolvimento.

Se esta Tese alçar a condição de ser estudada por estudiosos do desenvolvimento; eles nada encontrarão, porém que faça menção àquela visão de desenvolvimento que tem a perspectiva sinocêntrica como referencial. Nada contra os chineses, em tese, mas sim contra a noção convencional de desenvolvimento, em virtude de sua vinculação

---

<sup>101</sup> Cf. <http://economia.terra.com.br/pib-brasileiro-cresce-23-em-2013-e-chega-a-r-48-trilhoes,9629af8624274410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>

orgânica com a desigualdade, conforme explicitamos logo na introdução. Seguido pela compreensão de que a sociedade possui uma demanda latente e potencial pela redução da desigualdade. E que caminhos que levem a isso não estão prontos, mas em construção.

No caminho dessa construção seguiram os passos dados na pesquisa que ora se conclui. E se conclui enquanto fluxo, de acordo com uma terminologia que permita que um economista com pós graduação em engenharia de produção se sinta ambientado para falar de desenvolvimento em visão não ortodoxa, ao mesmo tempo em que imprime a este capítulo final a dimensão de contribuição em sequência, sem a vã pretensão de amarrar a todos os pontos levantados no percurso analítico, diverso e amplo, que nos fez por mais de uma vez convidar o leitor a nos acompanhar no que seria uma viagem.

Iniciemos, pois pelo que esta conclusão não intencionou tratar, acerca do conjunto da temática apresentada. O tratamento da globalização, e seus impactos e efeitos associados, os quais rebatem efetivamente sobre qualquer âmbito que sirva como referência à análise do desenvolvimento local extrapolaria em demasia, contudo ao escopo definido. Delimitamo-nos, assim, ao enfoque do componente reativo causado pelo fenômeno “globalização”, em sua interface com o DL, sem fazer menção, por exemplo, aos setores que mais tem se beneficiado em virtude do mesmo, como é o caso típico do setor financeiro.

Outro elemento que não se fez presente ao longo do texto, e tampouco pode ser enfatizada fortemente na parte conclusiva se refere ao poder, e às questões que lhe são atinentes. O poder condiciona, sem dúvida, uma série de elementos que foram aqui tratados, como a própria capacidade endógena territorial, cujas possibilidades de aumento passam, quase que irremediavelmente no caso de territórios populares, por reunir condições para seu enfrentamento.

Esse reconhecimento foi feito na seção 3.3, quando chamamos a atenção para a importância do exame da correlação de forças, ao se empreender qualquer análise inicial de conjuntura. Corresponde ao marco zero de qualquer diagnóstico, etapa prévia, por sua vez, para a implementação de qualquer ação, tendo sido centralmente focado o método da pesquisa-ação, onde tal análise está necessariamente presente, nas várias formas sobre as quais a mesma foi abordada.

Quando estabelecemos, todavia, o exame sobre os dois processos de desenvolvimento local – objetos dos capítulos quatro e cinco – abstraindo do formato clássico dos estudos de caso, abstraiu-se também o enfoque específico sobre as relações

de poder naqueles territórios, em face ao risco das mesmas guiarem o foco de análise para outra direção que não aquele por nós desejado. Dessa maneira, não se fez presente (e nem aqui se faz, sob a forma de recomendações) a reflexão sobre como aumentar a capacidade endógena territorial na Bomba do Hemetério, nem na Cidade de Deus. Mas em processos de desenvolvimento local, com base no que fora examinado teórica e empiricamente.

Neste sentido, a contextualização feita pelos próprios atores e autores locais foi aceita como suficiente, contrapondo o antes, o durante, e a visão de futuro detida pelos mesmos quanto ao processo de DL. Sob outros pontos de vista poderia se analisar a mesma contraposição na Bomba do Hemetério, com relação a mudanças na forma da percepção social generalizada quanto aos ativos culturais. Na Cidade de Deus, processo semelhante poderia ser feito no que diz respeito à política de pacificação engendrada pelo governo do estado do Rio de Janeiro. Em ambas as situações, porém, seriam necessários outros ferramentais analíticos e linhas de argumentação sobre as quais não dispomos do cabedal necessário e/ou da motivação específica.

Ao redigirmos uma Tese é expressão recorrentemente a nos dirigida que “escrever é a arte de cortar palavras”. A sentença não somente se mostrou válida, como constatamos, em muitos momentos, que, de modo semelhante, delimitar o escopo é também a arte de cortar voos maiores. Qual não foi a tentação, enquanto economista formado por uma escola que se consolidou à luz de um projeto nacional desenvolvimentista, de enfatizar aspectos dessa vertente, ao empreendermos um resgate histórico que nos levou aos anos 1950 e 60, período exatamente onde tal visão fora alavancada?

No entanto, procurou-se negar, desde um primeiro momento, a noção convencional de desenvolvimento, considerando aquela como forma inapta a dialogar com os caminhos em construção pretendidos pela Tese. Na verdade, ressaltamos priorizar uma contraproposta ao desenvolvimento como algo que se busca – seja por qual via for, e mesmo balizada pelas noções intrínsecas à teoria da industrialização tardia, da dependência e do desenvolvimento desigual – e sim enquanto proposta como algo que se constrói.

Partindo dessa perspectiva tornou-se possível remontar a mais de cinquenta anos na história de um país que, frequentemente, se pergunta acerca de sua memória – às vezes tão calada quanto as vias democráticas permaneceram durante o período da ditadura militar – em busca das origens do desenvolvimento comunitário enquanto

fenômeno específico. Muito embora salientando a influência direta exercida sobre o mesmo pela disputa, então, em curso no campo do desenvolvimento em sua forma não só convencional, mas acirradamente competitiva e produtora de desigualdades que marcou a conjuntura socioeconômica mundial, na época historicamente conhecida como guerra fria.

As considerações feitas sobre o desenvolvimento comunitário, merece destacar, também não possuíram um fim em si mesmo. Senão, pela relação de absoluta proximidade que esse passa a estabelecer com o desenvolvimento local, desde que se atenda ao pré requisito básico em comum de se encontrar presente o objetivo de mobilização produtiva do território como via de transformação social.

O que enseja, por sua vez a compreensão definitiva de que o território não é um espaço, mas um ator. Um ator, que precisa, portanto de sujeito (coletivo) e cabeça dotada de inteligência, e que vimos atender por vários nomes nas experiências examinadas, enquanto Associações, Redes, Comitês, Agências.

A escolha pelo formato (jurídico ou não) assumido pelo que poderia ser identificado como sujeito político coletivo não se faz, todavia, imune a uma série de condicionantes e influências. Isso se verifica desde a lógica de uma economia de projetos que prioriza o lado da oferta, com atores como o citado Sebrae, prefeituras municipais ou outras instâncias públicas apresentando seus produtos de prateleira, suas agendas prontas, e seus respectivos “pacotes” de serviços; até a incidência de conflitos internos, diferentes visões sobre processos e fatores múltiplos que resvalam no protagonismo local, quando não minam as fontes para sua retroalimentação.

Quanto a este aspecto último, vale frisar que adotamos uma postura de “conceder voz” aos entrevistados sem procurar confrontá-las. Nem entre si, nem com base em opiniões que supostamente deteríamos, sustentadas por uma visão contrária ao relatado. Mesmo porque qualquer visão contrária pressuporia avaliar os casos, ou tomar por base premissas ou prerrogativas associadas às experiências, como que validassem hipóteses, o que não consistiu em opção metodológica adotada por nós. Estabelecemos diálogo e buscamos captar a percepção de nossos entrevistados quanto aos conceitos chave, presentes em nosso roteiro e que se fizeram presentes em momentos diversos de nosso percurso analítico, analogamente tratado como uma viagem.

Bem antes de tomarmos contato com tais atores na viagem, todavia tratou-se de apresentar caminhos trilhados pelo desenvolvimento local – sendo esse também por nós considerado um caminho, que se desdobra em trilhas, em vicinais, em atalhos, em

outras estradas principais – perfazendo um espectro que procurou abarcar noções de resistência, de empreendedorismo, de inovação sistêmica, e em especial de **capacidade endógena**.

Na verdade, essa última pode ser percebida até como abrangendo as demais, desde que a compreensão por ‘abrangendo’ não seja igual a ‘contemplando’, na medida em que uma elevada capacidade endógena leva um território a saber escolher, e se comprometer, com qual caminho irá seguir na promoção do desenvolvimento local. Abarcando, assim, a condição de decidir sobre qual caminho seguirá.

As condições, entretanto, para o que seria uma maior autonomia na definição de seus rumos parecem desafiadoras nessa direção, tanto por fatores estruturais quanto conjunturais.

Dentre os fatores estruturais se encontram aqueles afeitos à questão do poder, assim como do Estado, e que motivaram nossa busca por um suposto “elo perdido” das características de descontinuidade e dependência que marcam as ações territoriais, no que seria o pós-desenvolvimento local (isto é, o período de tempo quando se encerram as ações concentradas de DL, que invariavelmente contaram com vários parceiros institucionais): o acirramento da cultura política de tutela e suas sequelas.

Sequelas que remetem, por sua vez, a traços culturais enraizados pelo patrimonialismo histórico brasileiro e revisitados pelo clientelismo nosso de cada dia. Praticado por “amigos influentes” do território; aqueles que gozam de funções, cargos, responsabilidades públicas e/ou políticas e acenam com a possibilidade de conseguir benefícios privados em troca de favores ou a simples obediência.

Já no tocante a fatores conjunturais, assiste-se a uma certa afirmação lógica de um modelo de gestão que, pelo menos no caso brasileiro, e talvez latino americano, situa a dimensão participativa como incapaz de “adquirir escala”. Em que pese a questão da escala mostrar-se fundamental, dependendo da variável a ser considerada (no caso do desenvolvimento produtivo, ainda que no médio ou longo prazo, se torna imprescindível), é notória a concepção absolutamente predominante de que as ações e as soluções devam ser grandiosas, visíveis, replicáveis. Aquilo que é pequeno, demonstrativo, experimental poderia sempre ser, assim, deixado para depois, postergado em nome da escala.

Isso coloca uma situação em que a escala local torna-se permanentemente subsumida a níveis maiores. Para que se, ao menos, reflita e, enfim, se tome ações em prol do desenvolvimento local necessita-se, antes, conseguir implementar ações básicas

(hoje aglutinadas no poço largo dos direitos da cidadania) que seriam, por certo, triviais caso a proximidade com os gestores públicos fosse factível, horizontal e desprovida de interesses eminentemente privados, de ambos os lados.

Como um efeito que se reproduz em cascata, do mesmo modo que os gestores locais são adulados em suas negociações com a população; há uma escada hierárquica que faz com que os mesmos gestores tenham que adular instâncias oficiais superiores, no sentido de não sofrerem represálias ou garantirem migalhas, sobrantes no banquete dos grandes detentores do capital, político e financeira.

A junção dos fatores estruturais e conjunturais conduz a um aspecto resultante que também – e em consequência – sobressai nos territórios em foco, qual seja, a má gestão, a má administração local, a incapacidade de alavancar a melhoria da qualidade de vida que sucumbe ao jogo de interesses, favores, desvios. O que relega várias cidades brasileiras a um processo de seleção natural, com o requinte de crueldade dos mais fortes nem precisarem buscar superar os mais fracos: o Estado fortalece suas “espécies mais aptas”, no sentido de que essas também o fortaleçam.

Ao final do século XX os Estados sofreriam, por sua vez, um duplo ataque, inicialmente dificultando esse *modus operandi*. Por um lado, as correntes hegemônicas capitalistas impuseram o neoliberalismo e a vigência de um estado mínimo; enquanto, por outro lado, lançou-se a nova corrida imperialista, travestida de globalização, expondo os Estados-nações à fragilidade competitiva de suas economias em escala global.

Constituindo-se aquele em momento temporalmente próximo de quando se verifica a alavancagem do desenvolvimento local no Brasil, há que se ressaltar, antes, o florescimento de um rol de experiências que emergem do processo democratizante – notadamente a partir de prefeituras ditas progressistas – e convergem para a dimensão do local como quase sinônimo da dimensão municipal.

Naquele momento registra-se o aprofundamento da própria noção de governança, situando os espaços e campos específicos de atuação do Estado, do mercado, e da sociedade civil (em breve, das comunidades, dos territórios) que passam a se relacionar em dimensão ulterior identificada como esfera pública ampliada.

O aprofundamento das iniciativas levadas a cabo já sob esse novo marco (fóruns, conselhos, redes) demonstraria, porém que a participação permanecia sendo francamente utilizada como instrumento de cooptação. Isso suscitou a proliferação de anseios e práticas voltadas à necessidade de radicalização da democracia e de

refundação de conceitos e perspectivas, movimento com o qual esta Tese se encontra casada ao abordar o desenvolvimento local: partindo da necessidade de se repensar o local; e de se repensar o desenvolvimento.

Após buscar a origem histórica da ação direta nos territórios em prol de transformação social, de maior autonomia, de empoderamento de atores sociais e de comunidades periféricas, que ocorrera de forma incipiente e pouco visível, no Brasil que se sonhava desenvolvimentista, nosso percurso analítico chegou então àquele período histórico de alavancagem do desenvolvimento local – passados os anos de chumbo brasileiros e mesmo o processo de redemocratização – procurando sintonizar o que acontecia em outros contextos e sociedades.

A sistematização empreendida identificou, assim, que dois caminhos foram logo tomados: um pelo lado da resistência, e outro pelo lado da proficiência, em como tirar vantagens de uma nova situação econômica que se estabelecia.

Ambos os caminhos – assim como o do desenvolvimento, em seu sentido convencional – passariam pela discussão de inovação, com a diferença significativa de que, sob um ponto de vista, inovação é patente; enquanto, sob o outro, se trata da quebra das patentes, contextualizada sob a perspectiva sistêmica e envolvendo a mobilização produtiva dos territórios.

O agregado de tais contribuições foi apresentado por demonstrarem potencial para provocar movimentos endógenos, que podem ou não se transformar em capacidades, na medida em que passem a denotar maior condição de apropriação, conhecimento, permanência, autonomia por parte dos agentes do território. Uma capacidade endógena territorial implicaria, portanto a maior capacidade de (re)conhecimento dos problemas e de participação efetiva no processo de busca e implementação de soluções, por parte do território ator.

Evidentemente o componente de aprendizado, de domínio de técnicas, de capacitação, de transformar conhecimento tácito em conhecimento socialmente multiplicado, em cotejar o saber técnico e o saber popular torna-se, pois vital para o DL.

Neste sentido, entendendo que o território ator se capacita na leitura e busca pela resolução de seus problemas, e contando para isso com uma equipe que tem propensão elevada a dispersar, em virtude de flexibilidade, mobilidade, gratuidade (trabalho voluntário) e, em se tratando de territórios populares de periferia – como nos dois casos aqui examinados –, ou seja, se defrontando com todo o revés de mazelas possíveis, da deficiência de serviços públicos ao medo e à desconfiança permanentes sobressaem, ao

nosso ver, dois pilares para se investir, absolutamente integrados: capacitação e estímulo à participação. Sem o segundo componente, simplesmente a capacitação não se realiza.

Faz-se mister, sobre esse aspecto, destacar que uma contribuição particular do esforço realizado aponta para a necessidade de um (re)tratamento dos instrumentos, das ferramentas, das metodologias participativas na direção de que sejam revistas e renovadas. O que se depreende como urgente, caso sejam aceitos válidos os objetivos aqui presentes e em virtude das dificuldades e obstáculos aqui levantados.

Aceitação que pressupõe reconhecer primeiramente a gestão municipal hoje praticada no Brasil como uma espécie de “campo minado”, com estruturas e práticas onde o poder se mostra extremamente corrompido. Isso perfaz um ambiente no qual não se pode propor ingenuamente instrumentos e métodos participativos, em face à própria desconfiança generalizada sobre a aplicabilidade de qualquer um deles.

Por outro lado, há que se reconhecer também que o Brasil possui grande acervo de experiências e iniciativas, as quais podem ser revisitadas e adaptadas a novos contextos e cenários. Em especial, investindo em métodos que não possuem uma estrutura por demais rígida e que demonstrem maior possibilidade de reduzir a dependência, como se procurou destacar com respeito à pesquisa-ação.

Trata-se, portanto não de medida salvacionista, redentora do desenvolvimento local; mas inserida, junto a um conjunto de métodos participativos, na contra tendência voltada a evitar o esvaziamento dos territórios, que se apresenta como processo praticamente irreversível, caso nada seja feito do ponto de vista endógeno. Em suma, não significa que o território vá se tornar competitivo, na dimensão proposta pelas condições de mercado; mas que vá se manter uma dinâmica viva, que permita à população, em especial, mais jovem almejar a melhoria de vida ali, e não ao conseguir sair dali.

Nesse bojo, a presente Tese pretende funcionar como uma espécie de trampolim, de um impulso, de uma incitação para que se possa melhor reconhecer as experiências em curso do Brasil e, assim, renovar as metodologias. Levando sempre em consideração a realidade de cada território, das formas de controle predominantes no mesmo, as quais imputam, por vezes, que ações tomadas em torno de resistência ou maior autonomia possam vir a custar o terrível sacrifício de vidas humanas. Evidentemente, sob tal contexto, de que participação se está falando ou se pretendendo atingir?

Em meio às entrevistas realizadas foi comentado conosco sobre ter se tornado modalidade predominante (antes era prática recorrente) o pagamento de bolsas, cachês,

jetons para se garantir participação em iniciativas do setor público, como no caso de cursos de capacitação profissional para jovens. Independentemente da maior ou menor validade em tais iniciativas – sobre as quais não cabe, aqui, discorrer – fato é que a participação, nestes casos, se dissocia (enquanto pilar paralelo) dos objetivos e rumos da capacitação anteriormente preconizada.

No caso de promover capacitação com a resolução de problemas práticos, talvez nada seja mais prático do que buscar resolver problemas que tornem, em primeiro lugar, habitável o espaço físico onde se mora, trabalha, cria filhos, se diverte, produz e absorve cultura. Podendo, a partir daí, passar a efetivamente planejar o desenvolvimento local; passar da identidade territorial, associada à resolução de problemas que afligem em comum, para a identidade de propósitos, com resultados a atingir tendo uma visão de futuro, uma meta coletivamente compartilhada.

No estudo de metodologias para o desenvolvimento local que priorizam o componente **capacitação**, mais do que a contemplam – já que isso seria reivindicado como comum a um sem número de iniciativas, em face ao entendimento amplo e genérico sobre o que seria capacitação – e, ao mesmo tempo, possuidoras da **dimensão participativa** também em seu núcleo, isto é, em sentido estruturante ao método, envidamos, portanto esforços no sentido de focar, principalmente a pesquisa-ação e sua relação, assim como outros métodos participativos, com o desenvolvimento local.

Como frisamos, a gestão pública em nível local, conforme é majoritariamente exercida no Brasil, consiste em um tratamento péssimo dirigido, no caso ao município e a sua população, por parte de governantes que se adornam com velhos trajes patrimonialistas e clientelistas. O que se torna especialmente mais grave, na medida em obtivemos quase integralmente a resposta de nossos interlocutores na pesquisa de campo acenando para um papel essencial a ser cumprido pelo poder público para o DL.

Associado a tal contexto tratamos então, também da gestão participativa local, contemplando abordagens e experiências que devem ser estudadas, aprimoradas e multiplicadas – como o Orçamento Participativo, ou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, e salientando que se encontra em curso processos de DL cujos fundamentos derivam de abordagem territorial proveniente de método no qual o próprio nome trazia, em seu cerne, a gestão participativa, a Gespar.

Pode se dizer que o método Gespar tem por uma de suas formuladoras e, certamente, uma das mais destacadas implementadoras, a socióloga Tania Zapata, hoje a frente do Instituto de Assessoria ao Desenvolvimento Humano – IADH, sediado no

Recife/PE e que foi por nós entrevistada na pesquisa de campo. Em dado momento, fizemos menção a ter sido ela fonte inspiradora em ambos os processos de desenvolvimento local apresentados.

No caso da Bomba do Hemetério é influência direta, decisiva. Suas alusões ao ‘DNA do território’, ou à necessária procura pelo FIB – Felicidade Interna Bruta – ressoam e de repente são repetidas em uma plenária, a partir de um ator local, que até há alguns anos atrás atuava, e muito, no território, mas apenas a frente da agremiação cultural pela qual ele é responsável.

Já na Cidade de Deus, Tania Zapata é fonte inspiradora indireta, mas marcante. Atores do território a conheceram em uma edição da citada Expo Brasil Desenvolvimento Local e depois, no transcurso do projeto apoiado pela Finep em CDD ela foi ao território, apresentou os conceitos com os quais trabalha e, principalmente, acredita. Nesses estavam, assim como desde que tivemos oportunidade de conhecer a ela e ao método Gespar, referências à importância das dinâmicas e dos movimentos endógenos.

Isso, particularmente, nos chamou a atenção por conta da conexão quase automática que fizemos com o que conhecêramos enquanto estudante de economia, ao tomar contato com a teoria cepalina da dependência e do subdesenvolvimento. Se isso, tempos atrás, nos propiciou compreender um pouco da desigualdade entre povos, nações, continentes também nos chamara atenção para que havia algo ali que fazia sentido, mas não havia a menor condição de, à época, intuir o porquê.

O amadurecimento conceitual, trazido junto com o tempo e o trabalho que passamos a tocar, tendo o DL como principal linha de pesquisa, levou à nossa reflexão de que os economistas cepalinos, talvez, tenham exagerado na dose de sua recomendação.

Se, por um lado, prospectar o aumento da **capacidade** endógena nos parece mais que factível, mas uma possibilidade efetiva de resolver problemas centrais ao território, prospectar, por outro lado, o **desenvolvimento** endógeno recairia no âmbito do desenvolvimento que identificamos com a visão convencional que sobre o mesmo se detém. Onde o componente endógeno entraria em uma disputa de modelos, de concepções diferentes de como devem ser as regras no jogo econômico mundial. Como se diz no linguajar popular: “... menos, menos...”.

Dessa forma, assumindo que o aumento da capacidade endógena pode contribuir decisivamente para aumentar as condições de autonomia vivenciadas em um dado

território – que se chegar ao ponto de reunir forças para a disputa do modelo de crescimento capitalista, quanto melhor, seria um extraordinário “resultado imprevisto” de processo – procuramos, ao longo do texto, tecer um diálogo com as sucessivas partes sobre as quais a Tese foi se construindo.

Assim, nesse percurso/ viagem fizemos menção, uma série de vezes, às relações percebidas como incidindo de modo mais direto sobre a capacidade endógena territorial. Com base nessa forma de construção assinalamos, acima, um tratamento de **fluxo** para esse capítulo conclusivo, que não procura retomar pontos de destaque para robustece-los (que seria um tratamento análogo a **estoque**), mas concluir o encadeamento que nos trouxe do plano teórico à experiência aplicada, e que fora consubstanciado pelos temas abordados no roteiro semi estruturado.

Tendo o tratamento desses temas como um guia referencial de análise passamos, pois às recomendações, sob a forma de diretrizes, a processos em apoio ao DL que ensejaram este estudo sobre Métodos Participativos e a Pesquisa-Ação para o Desenvolvimento Local.

Ao se diferenciar de outros métodos participativos que objetivam a transformação social a pesquisa-ação traz a marca de se referenciar pela ação, com o componente pesquisa necessariamente associado. No tocante ao componente de pesquisa, quanto àquelas realizadas com enfoque sobre territórios populares, como favelas, são produzidas aos montes. Agora, vinculadas a uma ação, ou a um conjunto de ações, nem tantas.

Do mesmo modo, as estratégias participativas são recorrentemente destacadas, mas quando se desce ao solo do território percebe-se que alguns fatores carecem de maior vinculação, de mais contrato *a la* Andre Morin, nem tanto de caráter formal, mas de responsabilidade compartilhada, de compromisso coletivo com ações pactuadas.

Exatamente neste sentido, o **protagonismo local** no desempenho de ações cujo sujeito é o conjunto de atores locais exige método. Não se trata apenas de realizar reuniões entre atores locais, parceiros institucionais, contratar facilitadores, que representam condição necessária, porém não suficiente.

Como vimos, há situações em que a promoção de um alinhamento conceitual entre os parceiros institucionais pode produzir bons resultados. Movimentos endógenos, provocados por fonte difusa, ou mesmo imprecisa podem também impulsionar processos de DL. No entanto, para que se consolide um sujeito político coletivo em territórios periféricos, em favelas, notam-se reações antagônicas nos planos interno e

externo.

Constata-se, por vezes, algum tipo de pré disposição contrária a métodos, como se os mesmos engessassem ou tolhessem a criatividade, a liberdade, mas há métodos flexíveis, dentre os que apresentamos, e especialmente a pesquisa-ação, onde se define o problema central e parte-se coletivamente em busca das soluções, as quais são definidas pelo conjunto de atores participantes. Sabe-se que tem um ponto de chegada e um ponto de partida. O caminho é, como o DL em cada território, por se construir, mas dentro de alguns princípios.

Um deles sobressai, se traduzindo em compromisso assumido e que será monitorado e cobrado por um grupo. Nos sugere algum grau de semelhança com a lógica do aval solidário em programas de microcrédito, onde a pena pelo não pagamento de uma parcela de empréstimos, por parte de um dos membros, recai sobre o grupo como uma todo. No caso de um método participativo, onde se firmam pactos coletivos, a pena seria, portanto moral e não pecuniária. O que, por seu turno, também atende aos requisitos de construção de novos valores para uma sociedade que já passou do tempo de autodiagnosticar a necessidade de estar se transformando.

Enfim, reforça-se ainda a menção feita à necessidade de aprofundar o tratamento das relações de poder que, embora não detalhada no escopo da Tese, passa pelo reconhecimento de que os próprios atores locais não se encontram alinhados, *a priori*. Ou seja, implica pactuações prévias, adoção de mecanismos específicos, construção de novas institucionalidades, alianças estratégicas que levem em conta a diversidade e heterogeneidade de parceiros e atores locais que não serão, sabidamente, protagonistas em mesma intensidade e agindo de forma comum sobre os mesmos interesses.

Quando indagamos autores-atores sobre as **características participativas** da metodologia empregada nos processos de DL, considerando a participação em atividades de planejamento, investigação, capacitação, não obtivemos respostas enfáticas e, na verdade, não esperaríamos algo diferente.

Há mais de cinquenta anos, o país viveu um processo de discussões internas acerca de questões profundas, que traçou um cenário de demanda potente da população por reformas de base, em face à série de questões essenciais que se mostravam dramáticas no quadro social e econômico. Naquele contexto, ensejaram-se as primeiras ações visando transformação social de territórios periféricos, disputando o conceito de desenvolvimento comunitário com modelos exógenos, atrelados à geopolítica mundial, então polarizada pelos blocos capitalista e socialista.

Daquele conjunto de ações viria o “cale-se” e a pasteurização do conceito de desenvolvimento comunitário, que passava a representar ações que não impediam o avanço da tutela, do patrimonialismo e do clientelismo que se consolidariam no período ditatorial militar.

Evidentemente, a redemocratização incentivou a conquista pela sociedade civil de inúmeros avanços sociais. Mormente, no aspecto da participação em políticas públicas, com experiências implantadas na década de 1990 emitindo sinais de que se tornariam referência, inclusive, no plano internacional.

Ocorre, porém que talvez o efeito concentrado naquele momento, de expandir os espaços, tendo em vista o atendimento a uma demanda por participação que ficara anos refreada, tenha se diluído. Ou então, e mais provável, o caráter não deliberativo de vários desses espaços ditos democráticos tenha proporcionado um sentimento generalizado de que “tudo permanecerá do jeito que tem sido”, como dizem versões da canção de uma música que é brasileira – não necessariamente popular – e que bem reflete o espírito captado das pessoas com relação à participação: há uma saturação.

O que recomendar, diante tal contexto? Ainda que não haja uma resposta única, específica, e as que existirem pressupõe técnicas de comunicação, mobilização popular, talvez até mesmo componentes motivacionais, sugerindo intensa interdisciplinaridade, ensinamentos que a gente traz na bagagem fazem lembrar que poucas situações mobilizam e mobilizaram tanto as pessoas quanto os mutirões habitacionais.

Mesmo esses, contudo, não estão imunes a que, após a etapa do grupo que era “sem casa” passar a ser “com casa”, a mobilização refreie e novas conquistas que poderiam ser obtidas, sequer sejam formuladas. O que ensina que, mesmo a aplicação de métodos participativos que se mostrem eficazes no sentido da sensibilização e mobilização necessitam de uma dimensão dinâmica, como no caso da espiral da pesquisa-ação, evitando caracterizar ações com “início, meio e fim”, onde, atingida a meta inicialmente traçada podem ser dispersados os esforços. Isso iria na contramão do desenvolvimento local, que se constrói ao caminhar, sem um mapa que mostre como o alcança.

Com relação ao **desenvolvimento produtivo**, acerca das chamadas condições materiais, melhores resultados econômicos e sua relação com o processo de DL como um todo, vale destacar que esse atualiza, de certa forma, o conceito de geração de trabalho e renda, que foi por onde iniciamos nossa trajetória em pesquisa e que exerce, sem dúvida, efeito impulsionador, quando não imprescindível.

Ouvimos, também em campo, que a favela não tem tudo de bom que bairros nobres tem, mas tem tudo de ruim que àqueles tem. E nesse espectro manifesta-se a desigualdade, podendo ser identificadas áreas “nobres” e precárias, dentro de qualquer território.

Sob tal contexto, aumentar o influxo de circulação monetária não tem correlação direta positiva com a melhoria da qualidade de vida para o território. Em virtude da ausência de mecanismos formais de distribuição, recai-se na situação hoje sofrida por quem vive em territórios controlados por milícias urbanas, que criam taxas como tarifas e tributos, sem terem qualquer vestígio de prestadores de serviços públicos.

O modelo do inovador individual, do micro empreendedor individual sagaz, que se encontra invariavelmente nos grandes centros acaba tendo efeito quase insignificante em nível local, ao contrário de um sistema inovativo capaz de mobilizar produtivamente um território.

Há sistemas que nascem de alguma identidade, ou sem qualquer uma definida. E que alcançam resultados diferentes em função de suas circunstâncias. E que, mesmo aqueles que se deparam com circunstâncias favoráveis – a Bomba do Hemetério como polo de cultura e do carnaval; “o que é da Bomba é bom” –, quando se projetam economicamente em uma direção –, por exemplo, enquanto destino turístico – sabem que há um tempo de maturação do investimento, com os resultados palpáveis podendo demorar a aparecer e/ou se estabilizar.

De todo modo, o território ator deve ter condições de realizar seus investimentos, suas apostas, com qualquer limitação com que se depare, fazendo adaptações, mas se movendo. E se movendo com força endógena a ser capacitada, evitando que, caso dispersa e difusa resulte em sucessivas ações descontínuas e que o território se torne dependente, seja de recursos aportados unilateralmente pelo Estado, seja da ação de parceiros externos, que não moram, não dormem, nem realizam seus planos de vida a partir daquele território.

Os que se constituem, assim, enquanto atores locais enfocam o **papel do poder público** como mais um ator no território, mas que cumpre função essencial. Para muitos, sem Estado não há desenvolvimento local. Mas, na verdade, para quem se considera anti liberal, sem Estado não existiria sequer vida em sociedade. Paradoxalmente, não existiria sequer mercado.

Se a divisão da sociedade em que vivemos obedece a uma divisão entre estado, mercado e sociedade civil, as duas iniciativas enfocadas de processos em apoio ao DL

possuem a singularidade, e o traço em comum, de não terem sido motivadas por iniciativa governamental. Em Cidade de Deus pode até se considerar a participação de instâncias governamentais, e hierarquicamente altas, no processo. Mas foi no sentido de suscitar ações em reação, por parte do território.

Sobre esse aspecto reside uma característica importante para que se projete a implementação de uma pesquisa-ação, ou de outros métodos participativos – e que, como vimos, vale também para que se obtenha retornos econômicos em processos de DL – que corresponde ao horizonte temporal. A pesquisa-ação pode demorar no tempo o tanto quanto os atores (e autores) que dela participem venham a definir, o que contraria a lógica de qualquer modelo de fomento por parte do Estado.

Uma exceção representaria um ator que também não fez presente fortemente em ambos os processos examinados, esse constitui na Universidade. Já dizia Michel Thiollent que talvez a Universidade, por meio de núcleos a ela vinculados, como o aqui apresentado SOLTEC/UFRJ talvez reúna as melhores condições para desenvolver processos de pesquisa-ação.

Por um lado, pela questão do tempo que pode levar até serem alcançados os resultados definidos pelo grupo, no qual há necessidade de coordenação e condições de se ofertar uma assessoria que não se atenha a parâmetros produtivistas.

Por outro lado, pela capacidade de realizar pesquisa, que em sua relação com a(s) ação(ões) definida(s) perfaz a contribuição essencial da pesquisa-ação e de uma possível participação da Universidade, que se revela também uma organização desconectada, de forma geral, da mobilização em curso nos territórios. Isso se revela, com respeito à Universidade pública, enquanto mais um dos recorrentes indicadores de abandono do Estado, conforme destacamos ao longo do texto, mas que pode ser trabalhado, a partir precisamente de uma reconfiguração no papel da Universidade pública, notadamente quanto às atividades de extensão universitária, de inegável potencial para a melhoria de vida, ao menos, em nível local.

A questão abrangendo **parcerias, redes, governança e gestão do DL**, na qual situava-se a governança no desenvolvimento local como gestão local compartilhada no processo, se revela claramente como um caminho em construção. Do mesmo jeito que demonstra avanços – em especial, no sentido das parcerias – demonstra, ainda, fragilidade para que se possa propagar o funcionamento em rede dos territórios, assim como, quanto às condições para se tocar a contento a gestão do DL.

Vive-se no Brasil uma lógica predominante de editais de projetos como alicerce

para a realização de políticas públicas onde o componente “capacitação” resulta em, se não prejudicar, certamente não se contemplar o sentido formativo que se acusa pretendido.

No que se refere à gestão, torna-se ainda mais complicado pela inexistência de atividades-fim, pela difícil tradução das ações implementadas em termos de resultados palpáveis, e outras condições que denotam problemas de falta de transparência, falta de democracia e falta de um organizador às ações.

Isso, que dificilmente pode vir a ser exercido institucionalmente, abre um flanco, todavia, para que se prospecte a implementação de métodos participativos ou da pesquisa-ação, em virtude de uma capacidade organizacional que, ressaltamos, pode contribuir para aumentar a capacidade endógena territorial e que desempenha, em situações de construção de rede, de governança local, um papel que não é neutro, pela esterilidade dessa expressão. Mas que se faz técnico, não envolvido com as partes, ao mesmo tempo em que conclama à participação.

Por fim, o componente que foi, por nós, mais focado na pesquisa que ora se conclui; qual seja, a capacidade endógena. Exatamente por que ela nos deu mostras de poder fortemente ser potencializada com a pesquisa-ação, com métodos participativos, ou com a gestão participativa local.

O que se depreende, por sua vez, dos cinco componentes que, em nossa opinião, se colocam como essenciais para que um território alcance resultados significativos no (re)conhecimento de seus problemas e na participação efetiva pelos autores e atores desse território, no processo de busca e implementação de soluções.

De forma sintética e esquemática, a relação entre os cinco componentes e a capacidade endógena territorial pode ser visualmente percebida da forma esboçada a seguir. No esquema, o protagonismo local, as estratégias participativas e o desenvolvimento produtivo se fazem acompanhar pelo componente da esfera pública ampliada, que amplia a noção de papel do poder público – necessária no diálogo que estabelecemos na pesquisa de campo, por ser bem mais direta e assimilável; e pelo funcionamento em rede, compreendido aqui de forma a abarcar as noções de parcerias, redes, governança e gestão do desenvolvimento local.



Tecendo comentários finais a respeito do esquema e das conclusões alcançadas, em primeiro lugar, um método como a pesquisa-ação exige que se tenha uma interlocução local, o que no caso dos territórios populares de periferia impõe o enfrentamento de uma grave crise de representação, para que se exerça então, o **protagonismo local**. Crise de representação, aliás, que, talvez, só tenha precedente semelhante quando do período em que grandes grupos econômicos, primeiro apoiando e depois de beneficiando, ajudaram ao regime militar a calar a voz da população como um todo.

Outro aspecto que sobressai para o aumento da capacidade endógena e que foi enfatizado ao longo do texto; trata-se da **participação**, ou das estratégias participativas, de modo mais específico. A origem do “aprender fazendo”, vale ressaltar, nada tem a ver com o mecanismo obliquo de transmissão da tarefa, típica dos postos de trabalho tayloristas-fordistas.

A origem moderna remonta às corporações de ofício, ao trabalho do artífice, que Richard Sennet brilhantemente enfocou na literatura, e que, contextualizado às realidades territoriais com as quais nos deparamos, expressam a dificuldade do componente de participação, por parte de quem tem medo, desconfiança, pelo não acesso ao trabalho, que se faz de maneiras diversas e que resulta em dificultar, ainda mais, condições de mobilidade interna.

Afinal, esse ser vulgo e desfigurado denominado “sociedade” espera de quem participa que se tenha ao menos um ofício. E, assim, se criam requisitos para

participação. Ao passo que, compreendemos, a participação não deveria ter requisito *a priori*, e sim metodologia que viabilize acentuarem-se os compromissos e avaliarem-se os resultados. Como preconiza o método da pesquisa-ação e outros métodos participativos.

Outro requisito para a capacidade endógena territorial remete às condições efetivas para que aconteça o desenvolvimento e mobilização das forças produtivas em nível local; o **desenvolvimento produtivo**. Sobre o qual fizemos menção, algumas vezes, enquanto aquela antiga expressão de “não se jogar fora o bebê com a água do banho”.

Isto é, quando o desenvolvimento local começou a se propagar, muitos viram nisso possibilidades de avanço do desenvolvimento econômico local, levando a críticas pelo suposto reducionismo de uma visão mais abrangente, que conteria também a dimensão social, sustentável, ecológica.

No entanto, a afirmação de uma visão mais abrangente não pode prescindir de se buscar, e se encontrar, formas de enfrentamento da questão da baixa e/ou precária renda nos circuitos produtivos dos territórios de periferia urbana. Nos quais circularia muita riqueza, mas a potência do território não está organizada a ponto de se beneficiar da riqueza gerada, e quiçá de assumir o controle, impactando negativamente o que seria a capacidade endógena nesse território.

Impactos que são subjacentes à ação do Estado, ao **papel do poder público**. Considerado esse como sendo de controle, domínio, militarização, enquanto os serviços públicos em territórios populares de periferia são de péssima qualidade, e que só irão capacitar o morador na reivindicação de direitos claros, hoje abrigados sob o guarda-chuva que leva a uma compreensão imprecisa sobre o que acontece a sua volta.

Métodos participativos são naturalmente empoderadores, uma vez que visam a imbricar no processo de discussão todos aqueles diretamente envolvidos. O que suscita possibilidades concretas de aumento da capacidade endógena territorial, por meio de uma ação concertada, via parcerias, redes, formas diversas de articulação interinstitucional, suscitando formas novas de **gestão e governança do DL**.

Dessa forma, portanto circular e concêntrica, onde os fatores que se reuniam à capacidade endógena se colocam, pois a fazer parte de um conjunto que irá compor a mesma, em uma noção na qual o território-ator desempenha função chave, e deriva-se o conjunto principal de recomendações a processos de desenvolvimento local, concluímos nossa contribuição, por meio da pesquisa realizada para esta Tese de Doutorado.

Outros estudos, certamente estão por vir, outras pesquisas também. Mas, sabe-se lá porque, temos a nítida impressão de que dificilmente outro momento representará a concentração de esforços, motivação e paixão que nos moveu. A vida, não é, e nem pode ser um inferno. Em nenhum território popular de periferia. Em nenhuma favela. Em nenhum bairro ou cidade, ainda mais, de Deus. Estamos aí. Presente!

## Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Francisco. *Desenvolvimento econômico local - caminhos e desafios para a construção de uma agenda política*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

ALVEAR, Celso Alexandre S. *Tecnologia e participação: Sistemas de informação e a construção de proposta coletivas para movimentos sociais e processos de desenvolvimento local*. Tese de doutoramento, Engenharia de Produção. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 28/03/2014.

AMÂNCIO, Robson; VALE, Gláucia V.; WILKINSON, John. *Empreendedorismo, inovação e redes: uma nova abordagem*. RAE-eletrônica, São Paulo: v.7, n.1, Art.7, jan./jul. 2008.

AMARAL F., Jair do. *Pingo d'água: um arranjo inovativo no semi-árido do Ceará*. In: LASTRES, Helena e CASSIOLATO, José Eduardo (orgs.). *Estratégias para o desenvolvimento - um enfoque sobre Arranjos Produtivos Locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Brasileiros*. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.

APOLINÁRIO, Valdênia; SILVA Maria L. da. *Saber local e interações no APL de Bordados de Caicó, RN. Arte-negócio no semi-árido nordestino*. In: LASTRES, Helena e CASSIOLATO, José Eduardo (orgs.). *Estratégias para o desenvolvimento - um enfoque sobre Arranjos Produtivos Locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Brasileiros*. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.

ARAÚJO, Naiana Guedes. *Capital social no Semi-Árido Baiano: O exemplo da APAEB - Associação dos Pequenos Produtores do Município de Valente*. Salvador, BA, I Seminário Estudantil de Pesquisa da Escola de Administração da UFBA, abril de 2004.

AMMANN, Safira B. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez. 6º. ed. 1987.

ANTUNES, A; MIKLOS, P.; BRITTO, S. Miséria. In: TITAS. *Õ Blesq Blom*. Rio de Janeiro: WEA, 1989. CD 1. Faixa 2.

BAGNASCO, Arnaldo. *Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa*. In: Cocco Giuseppe, Urani André, Galvão Alexander Patez, eds. Rio de Janeiro: DP&A; 1999; 255-282.

BARTH, Jutta e BROSE, Markus. *Participação e desenvolvimento local – balanço de uma década de cooperação técnica alemã no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Sulina, 2002.

BECATTINI, Giacomo. *Os distritos industriais na Itália*. In COCCO, Giuseppe;

URANI, André e GALVÃO, Alexander Patez (orgs.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. 9ª ed. . Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BOFF, L. *Eclesiogênese: as CEBs reinventam a Igreja*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BOISIER, S. *Política econômica, organização social e desenvolvimento regional*. In: HADDAD, P. R. (Org.) *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

BORGES, M. A. G.; *A tríplice hélice e o desenvolvimento do setor de tecnologia da informação no Distrito Federal*. (Tese Doutorado) Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Distrito Federal: UNB, 2006.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo R. *Pesquisa participante: o saber da partilha*. 2ª ed. Aparecida, SP: Ideias & letras, 2006.

BRANDÃO, Maria do Socorro M. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Jan/2013. Rio de Janeiro. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

BROSE, Markus. *Metodologia participativa – uma Introdução a 29 Instrumentos*. Porto Alegre: 2º Edição, Tomo Editorial, 2010.

BUBER, Martin. *Eu e Tu*. 6ª ed. São Paulo: Centauro, 2003. 170 p.

BURT, R. *Structural holes versus network closure as social capital*. In: LIN, N.; COOK, K. E.; BURT, R. S. (Ed.). *Social capital: theory and research*. New York: Aldine de Gruyter, 2001.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. *Conselhos regionais de desenvolvimento – COREDES/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas*. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Porto Alegre: IPEA, 2011. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo24.pdf>>, acesso em 10/02/2014.

CASSIOLATO, José Eduardo, MATOS, Marcelo e LASTRES, Helena (orgs.). *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento - criatividade e cultura*, vol. 1. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena. *Sistemas de Inovação e Desenvolvimento - as implicações de política*. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 1, p. 34-45, São Paulo: Perspectiva, jan/marc 2005.

CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena. *O foco em arranjos*

*produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas*. In: Pequena Empresa (Orgs: Lastres, Cassiolato e Maciel). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena. *Globalização & inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1995.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. v. 1: A sociedade em rede. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CEDAC – Centro de Ação Comunitária. Boletim Cedac em Ação nº 2, setembro de 2004. Rio de Janeiro, Cedac, set/2004.

COREDES, 2014. Estrutura e Composição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Porto Alegre: Coredes, 2014. Disponível em <[www.coredesul.org.br/Pagina/10/Estrutura-E-Composicao-Dos-Conselhos-Regionais-De-Desenvolvimento](http://www.coredesul.org.br/Pagina/10/Estrutura-E-Composicao-Dos-Conselhos-Regionais-De-Desenvolvimento)>, acesso em 01/02/2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci. Um Estudo sobre seu Pensamento Político*. Nova edição ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. *Gramsci*; 2ª Ed.; Porto Alegre; Ed. L&PM; 1981.

\_\_\_\_\_. *Os intelectuais e a organização da cultura*. In: Cultura e sociedade no Brasil. Ensaios sobre idéias e formas, 3º ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005, pp.13-36.

CUNCA B., Pedro C. B.. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Marc/2013. Rio de Janeiro, Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

\_\_\_\_\_. *O desenvolvimento local e redes socioprodutivas*. In: SILVEIRA, Caio; REIS, Liliana C. *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. Rio de Janeiro: FASE, 1998.

DE FRANCO, Augusto de. *A Revolução do Local*. Brasília, EAD, 2003.

DE KADT, Emanuel. *Católicos radicais no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2007.

DE TONI, Jackson. In: BROSE, Markus. *Metodologia Participativa – Uma Introdução a 29 Instrumentos*. 2º. Edição. Porto Alegre: Tomo, 2010.

DEMO, Pedro. *Participação é uma conquista: noções de política social participativa*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DESROCHE, H.. *Pesquisa-ação: dos projetos de autores aos projetos de atores e vice-versa*. In: THIOLLENT, M. (Org.). *Pesquisa-ação e projeto cooperativo na*

*perspectiva de Henri Desroche*. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

DIAS, Cleonice. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Fev/2013. Rio de Janeiro, Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

DIONNE, Hugues. *A pesquisa-ação para o desenvolvimento local*. Série Pesquisa. Brasília: Liber Livro Ed., 2007.

DOWBOR, Ladislay. *A comunidade inteligente: visitando experiências de gestão local*. São Paulo: Pólis/FGVSP/BID, 2001. 46 p.

\_\_\_\_\_. *A Reprodução Social*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

FALS BORDA, O. *Reflexiones sobre la aplicación del método de estudio-acción en Colombia*. In: *Simposio sobre política de enseñanza e investigación en ciencias sociales*. doc. n. 8. p. 19-24. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1972.

\_\_\_\_\_. *La ciencia y el pueblo*. Bogotá: Punta de Lanza, 1980.

\_\_\_\_\_. *Aspectos teóricos da pesquisa participante*. In: BRANDÃO, C. R. (Org.). *Pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. *Movimientos sociales y poder político*. En publicacion: IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, UNC, Universidad Nacional de Colombia: Colombia. Septiembre- Diciembre. 1989b.

\_\_\_\_\_. *Participatory (action) research in social theory: origins and challenges*. In: REASON, P.; BRADBURY, H. *Handbook of action research: participative inquiry and practice*. London: Sage Publications, 2001. p. 27-37.

\_\_\_\_\_. *Orígenes universales y retos actuales de la IAP, en "Peripecias" N° 110*, agosto 2008. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/12958462/Origenes-Universales-y-Retos-Actuales-de-La-IAP>>, acesso em 27/01/2014.

FÁVERO, Osmar. Prefácio In: DE KADT, Emanuel. *Católicos radicais no Brasil*. Brasília: Unesco, 2007.

FEDOZZI, L. *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre - análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre: Tomo, 2007.

\_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo, reflexões sobre experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (Fase/Ippur), 1997.

FERREIRA, Alexandre. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Recife, Nov/2012. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

FIEGE, Hans-J. *Cefe: Conheça as suas competências, defina seu caminho, e*

*melhore a sua realidade*. In: BROSE, Markus. *Metodologia Participativa – Uma Introdução a 29 Instrumentos*. 2ª edição. Tomo Editorial, Porto Alegre, 2010.

FINEP – Financiadora de Estudos e Projeto. Ibase – Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômicas. Projeto Cidade de Deus – Relatório Técnico. Rio de Janeiro, Finep: 30/11/2007.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. Pesquisa nas Favelas com Unidades de Polícia Pacificadora da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FIRJAN/IETS, Outubro de 2010. Disponível em <[file:///C:/Users/RICARDO/Downloads/pesquisa\\_upp.pdf](file:///C:/Users/RICARDO/Downloads/pesquisa_upp.pdf)>, acesso em 2/3/2014.

FLORESTAN, Fernandes. Prefácio In: AMMANN, Safira B. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez. 6º Ed. 1987.

FRANCO, Adriana. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Recife, Nov/2012. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

FREIRE, Paulo. *Ideologia e educação: reflexões sobre a não neutralidade da educação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FREEMAN, Christopher. *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*. London: Pinter, 1987.

FRID, Sandra. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Rio de Janeiro, Jan/2013. Entrevista concedida a Mello, Ricardo F.

FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Capacitação para desenho e avaliação dos programas do Plano Plurianual 2008-2011. Disponível em <[http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao\\_de\\_Poi%20ADticas\\_Publicas/o\\_planejamento\\_publico\\_e\\_a\\_construcao\\_de\\_programas.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%20ADticas_Publicas/o_planejamento_publico_e_a_construcao_de_programas.pdf)> acesso em 15/02/2014. São Paulo: Fundap, 2007.

FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

GALBRAITH, John K. – *The Good Society: the humane agenda* – New York, Houghton Mifflin, 1996.

GEM - *Global Entrepreneurship Research Association*. Global Report. Disponível em <[www.gemconsortium.org/docs/download/3106](http://www.gemconsortium.org/docs/download/3106)>, acesso em 02/02/2014.

GIDDENS, Antony. *O debate global da terceira via*. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

GOMES, Marcos, A. O. *Diagnóstico Rápido Participativo (DRP): uma*

*ferramenta de ação e aprendizagem coletiva*. In: BROSE, Markus. *Metodologia Participativa – Uma Introdução a 29 Instrumentos*. Porto Alegre: 2ª Edição, Tomo Editorial, 2010.

GONZALEZ, Anna Paula. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Recife, Nov/2012. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

GORZ, André. *Adeus ao proletariado: para além do socialismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GPS – Instituto Gestora de Projetos Sociais. *Avaliação Intermediária do Programa Bombando Cidadania – resultados e aprendizagens de uma experiência inovadora de desenvolvimento local na Bomba do Hemetério*. Recife: Nov/2012.

GREENWOOD, Davydd J. *Pragmatic Action Research*, International Journal of Action Research n. 3, n. 1/2, 2007, disponível em <[www.uestia.com/read/1P3-1314375331](http://www.uestia.com/read/1P3-1314375331)>, acessado em 15/01/2014.

\_\_\_\_; LEVIN, Morten. *Introduction to action research: Social research for social change*. Sage publications, 1998.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: 17ª ed., Ed. Loyola, 2008.

HUERTAS, Franco. *Entrevista com Matus - O método PES*. São Paulo: Fundap, 1996.

IADH – Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano. Relatórios técnicos trimestrais. ZAPATA, K.; ZAPATA, T (Orgs.). Recife: IWM/IADH, 2013

\_\_\_\_. Relatório técnico. ZAPATA, K.; ZAPATA, T. (Orgs.). Recife: IWM/IADH, 2012.

\_\_\_\_. *A experiência de desenvolvimento local na Bomba do Hemetério: um olhar sobre a concepção pedagógica*. ZAPATA, T. (Orgs.). Recife: 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Atlas do Censo Demográfico de 2010. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em <<http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>> acesso em 2/2/2014.

\_\_\_\_. Sala de imprensa. Notícias: Em 2013, PIB cresce 2,3% e totaliza R\$ 4,84 trilhões. Disponível em <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2591&busca=1&t=2013-pib-cresce-2-3-totaliza-r-4-84-trilhoes>>, acesso em 10 de março de 2014.

IONESCU, Ghita; GELLNER, Ernest. *Introduction*. In *Populism – its meanings and national characteristics*, edited by G. Ionescu and E. Gellner. London: Weidenfeld

and Nicolson, 1969.

JOHANNSEN, A. *Participatory-action-research in post conflict situations: the examples of War-Torn Societies Project*. In: Berghof handbook for conflict transformation. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social*. São Paulo: Ed. Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. *Capital social e cultura: chaves esquecidas do desenvolvimento*. Documento apresentado na Expo Brasil Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: 2002.

KROPOTKIN, Piotr. *Ajuda mútua: um fator de evolução*. Trad. Waldyr Azevedo Jr. São Sebastião: A Senhora Ed., 2009.

KRUCKEN, Lia. *Design e território: valorização de identidades e produtos locais*. São Paulo: Studio Nobel, 2009.

LASTRES, Helena e CASSIOLATO, José Eduardo (orgs.). *Estratégias para o desenvolvimento - um enfoque sobre Arranjos Produtivos Locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Brasileiros*. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.

LASTRES, H. e CASSIOLATO, J.E. "*Glória 2000 Manifesto: first draft based on the main conclusions*". International Seminar on Local Productive Clusters and Innovation Systems and New Industrial and Technological Policies. Universidade do Rio de Janeiro, set. 2000.

LEMOS, Cristina. *Arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento econômico*. Arranjos Produtivos Locais. Brasília: Sebrae, 2005.

LEYDESDORFF, L. e ETKOWITZ, H. *The triple helix as a model for innovation studies*. *Science and Public Policy*, 1998.

LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres*. São Paulo: Nobel, 1988

LOPES, Nei. 1981 Samba do Irajá. A Arte Negra de Wilson Moreira e Nei Lopes - Rio de Janeiro: LP EMI. 2002. CD 1. Faixa 6.

LOUREIRO, Isabel. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Mar/2013. Rio de Janeiro. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

LUNDEVALL, Bengt-Åke. (Ed.) *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, London: Pinter, 1992.

MACHADO, G. B.. *Desenvolvimento humano e multifuncionalidade da agricultura familiar no sertão semiárido da Bahia*. Salvador: Sober, 2007. Disponível em <[www.sober.org.br/palestra/13/1221.pdf](http://www.sober.org.br/palestra/13/1221.pdf)>, acesso em 02/03/2014.

MAGALHÃES, Paulo. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Fev/2013. Rio de Janeiro. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

MATUS, Carlos. *O método PES: entrevista com Matus*. 1º ed. São Paulo: Fundap, 1996. 139 p.

MAINWARING, Scott. *Igreja Católica e política no Brasil (1916/1985)*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 139. MURARO, Valmir Francisco. *Juventude Operária Católica*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

METCALFE, J. S. *The entrepreneur and the style of modern economics*. Journal of Evolutionary Economics, 2003. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00191-004-0210-3>>. Acesso em 23/12/2013.

MELLO A., J. M. C. *A abordagem hélice tríplice e o desenvolvimento regional*. II Seminário Internacional - Empreendedorismo, Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local. 2004.

MELLO A., J. M. C.; LIMA, M. S.; PIMENTA, N. L. *A tríplice hélice e o desenvolvimento regional: criação e disseminação de conhecimentos em fármacos & cosméticos e piscicultura no estado do Amazonas*. In: XI Simpósio ALTEC Ibero americano de Gestão da Tecnologia, Salvador: CD-ROM, 2005.

MELLO, Ricardo F. e SILVEIRA, Caio. *Desenvolvimento Local e Gestão de ONGs*. Gestão de Iniciativas Sociais, Vol. 11. Brasília: Sesi/Departamento Nacional, 2005. 251 p.

MELLO, Ricardo F. e SILVEIRA, Caio. *Gestão de Iniciativas Sociais - Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: LTDS/COPPE, 2007.

MELLO, Ricardo F. e SILVEIRA, Caio. *Participação e Gestão Social. Formação e Capacitação em Gestão de Iniciativas Sociais*. Brasília: Sesi/Departamento Nacional, 2002. 158 p.

MELLO, Ricardo F.. *Desenvolvimento local enquanto ferramenta para o fortalecimento dos trabalhadores e das organizações sociais*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2003.

MORAES, Dijon de. Prefácio In: KRUCKEN, Lia. *Design e território: valorização de identidades e produtos locais*. São Paulo: Studio Nobel, 2009.

MORIN, André. *Pesquisa-Ação Integral e Sistêmica: uma antropopedagogia renovada*. Trad Michel Thiollent. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MORONI, José A. *Participamos, e daí?* Observatório da Cidadania, Brasília:

12/2005.

MOUTINHO, Lúcia M. G.; *et. all.* *Sistema Inovativo Cultural no nordeste Brasileiro: “o maior São João do Mundo” – Campina Grande, Paraíba.* In: CASSIOLATO, José Eduardo, MATOS, Marcelo e LASTRES, Helena (orgs.). *Arranjos Produtivos Locais: uma alternativa para o desenvolvimento - criatividade e cultura*, vol. 1. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

NASCIMENTO, H M. *Conviver o Sertão: origem e evolução do capital social em Valente/BA.* São Paulo: Annablume, FAPESP, 2003.

NEGRÃO, João José. *Para conhecer o neoliberalismo.* Publisher Brasil, 1998.

NEGRI, Antonio. *Trabalho imaterial e subjetividade.* In: NEGRI e LAZZAROTO, Maurizio. *Trabalho imaterial.* Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

NELSON, Richard. *National Systems of Innovation: a comparative analysis.* Oxford: Oxford University Press, 1992.

NOVAES, Marcos B. C. de; GIL, Antonio Carlos. *A pesquisa-ação participante como estratégia metodológica para o estudo do empreendedorismo social em administração de empresas.* Revista de Administração Mackenzie, v. 10, n. 1, 2009.

OFFE, Claus. *A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade.* In: PEREIRA, L. C. Bresser e at (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação.* São Paulo: Editora Unescp; Brasília: Enap: 1999.

OLIVEIRA, Carlos A. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Fev/2013. Rio de Janeiro. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Revista Pólis, 2001.

OLIVEIRA, Patrícia. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Recife, Nov/2012. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

PECQUEUR, Bernard. *O Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul.* Campina Grande: Raízes, nº 01 e 02, p. 10 – 22, jan./dez. 2005

\_\_\_\_\_.; ZIMMERMANN, J. B. (Orgs.). *Economie de proximités.* Paris: Lavoisier, 2004.

PEREIRA, Adalton. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Fev/2013. Rio de Janeiro. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

PEREZ, Carlota. *Great Surges of development and alternative forms of*

*globalization*. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics. Estonia: Tallinn, 2007.

PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: favelas e políticas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

PFEIFFER, Cláudia R. Plano Para o Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus – Atualização 2010. Disponível em <[claudiapfeiffer.files.wordpress.com/2011/07/relatc3b3rio-atualizac3a7c3a3o-do-plano-f.doc](http://claudiapfeiffer.files.wordpress.com/2011/07/relatc3b3rio-atualizac3a7c3a3o-do-plano-f.doc)>, acesso em 02/01/2014.

\_\_\_\_\_. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Rio de Janeiro, Fev/2013. Entrevista concedida a Mello, Ricardo F.

\_\_\_\_\_. Plano para o Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus. Rio de Janeiro, Ippur, 2004. Disponível em: <[www.redescomunitarias.org.br/images/Biblioteca/Plano%20de%20Desenvolvimento%20Comunit%C3%A1rio%20da%20Cidade%20de%20Deus.pdf](http://www.redescomunitarias.org.br/images/Biblioteca/Plano%20de%20Desenvolvimento%20Comunit%C3%A1rio%20da%20Cidade%20de%20Deus.pdf)>. Acesso em: 30/08/2013.

PINHEIRO, P. C. Nomes de Favela. In: *O Lamento do Samba*. Rio de Janeiro: Quelé, Biscoito Fino e Acari Records, 2004. CD 1. Faixa 3.

PINTO, João Bosco. *Metodologia, teoria do conhecimento e pesquisa-ação*. Textos selecionados por Laura Duque-Arazola e Michel Thiollent. Belém-PA: Editora da Universidade Federal do Pará. 2014. 202 p.

PIORE, Michael e SABEL, Charles. *The second industrial divide*. New York: Basic Books, 1984.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RAMALHO, Luiz. Introdução. In: *Introdução a metodologias participativas – um guia prático*. Org. RAMALHO, Luiz. Recife: Sactes/Ded/Abong, 1985.

RAMOS DA SILVA, Maria T., ARNS, Paulo C.. *Desenvolvimento comunitário*. Recife: Bndes/Pnud, 2002.

REASON, Peter; BRADBURY, Hilary (Eds.). *The Sage Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*. 2º Edition., London: Sage, 2008

RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos*. São Paulo: Makron Books, 1995.

SAAD, Andréa, Z; SIEDENBERG, Dieter, R. *A região do médio Alto Uruguai no estado do Rio Grande do Sul*. In: TENORIO, F. G. (Org). *Cidadania e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: FGV, Ijuí: Ed. Inijuí, 2007.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à

consciência universal. 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. 174 p.

SCHUMPETER, Joseph A. (1932). *Development*. Texto produzido em homenagem a Emil Lederer (publicado como: Schumpeter, J., Becker, M. & Knudsen, T. *Development, Journal of Economic Literature*, vol. 43, No. 1: 2005.

\_\_\_\_\_. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural (coleção Os Economistas), 1982. [original de 1912]

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais*. Projeto Promos/Sebrae/Bid, versão 2.0. CAPORALI, Renato; VOLKER, Paulo (Orgs). Brasília: Sebrae, 2004.

SENNET, Richard. *O artífice*. 1ª Ed.. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2009.

SENRA, Kevin. V. *Desarrollo territorial. políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial - O caso do Brasil*. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico territorial – DET. Santiago do Chile: CEPAL-ILPES/GTZ, fevereiro de 2010.

SERAFIM, Ana Lúcia. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Jan/2013. Rio de Janeiro. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

SILVEIRA, Caio M. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Fev/2013. Rio de Janeiro. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

\_\_\_\_\_. *Conexões entre desenvolvimento local, economia solidária e tecnologia social*. Revista Trimestral de Debate da Fase. Proposta n. 112. Rio de Janeiro, Fase, 2007 Disponível em: <[www.acompanhamentoproninc.org.br/proposta/proposta\\_112/caio.pdf](http://www.acompanhamentoproninc.org.br/proposta/proposta_112/caio.pdf)>. Acesso em: 30.08.2010

\_\_\_\_\_. e MELLO, Ricardo F. *Projetos de apoio ao setor informal urbano: classificação geral e exames de experiências selecionadas*. Rio de Janeiro: IBASE, SETAS/MG e GTZ, 1991.

\_\_\_\_\_. ZAPATA, Tania e CUNCA B., Pedro Cláudio. *Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos*. São Paulo: Pólis, 2001.

SINGER, P. *Uma utopia militante. repensando o socialismo*. Petrópolis: Vozes, 1998. 182 p.

SPIK, Peter. In: *Gestão social, uma questão em debate*. Elizabeth de Melo Rico e Raquel Raichelis Desenszajn (Orgs). São Paulo: Educ; IEE, 1999.

STAKE, Robert. E. *Case studies*. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.) *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 2000. p. 435-454.

TAUILE, José R. *Trabalho, autogestão e desenvolvimento: escritos escolhidos 1981-2005*. Rio de Janeiro: UFRJ Editora, 2009.

TAVARES, Maria da Conceição *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1972.

TENORIO, F. G. *Desenvolvimento local com cidadania*. In: TÊNÓRIO (Org.) *Cidadania e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: FGV, Ijuí: Ed. Inijuí, 2007.

\_\_\_\_\_. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social*. 2ª ed. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2004.

\_\_\_\_\_; ROZENBERG, J. E. *Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v. 31, n. 4, jul/ago. 1997.

TEXEIRA, Elenaldo C. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA, 2000.

THIOLLENT, M. *Metodologia da Pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Pesquisa-ação e projeto cooperativo na perspectiva de Henri Desroche*. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa-ação numa perspectiva de desenvolvimento local*. *Anais do I Congresso de Psicologia da Comunidade e Trabalho Social*, Tomo 1, Agosto de 2012.

TOLSTÓI, Liev. In: Wikipédia. Flórida: Wikimedia Foundation, 2014. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Liev\\_Tolst%C3%B3i&oldid=38612538](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Liev_Tolst%C3%B3i&oldid=38612538)>. Acesso em: 13 abr. 2014.

VALE, Gláucia M. V.. *Territórios vitoriosos: o papel das redes organizacionais*. Rio de Janeiro: Sebrae/Garamond, 2007. 208 p.

VÁSQUEZ-BARQUERO, A. *Desarrollo, redes e innovación. lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ediciones Pirámide, 1999.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FEE, 2002.

VERSATIL, Tuca. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Recife, Nov/2012. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

WHEELER, Nicholas. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Fev/2013. Rio de Janeiro. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

WILKINSON, John. *A New paradigm for economic analysis?* *Economy and Society*, v. 25, n. 3. London: 1997.

ZAOUAL, Hassan. *Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao*

*pensamento pós-global*. Rio de Janeiro: DP&A; COPPE/UFRJ, 2006.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

ZAPATA, Karina. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Recife, Nov/2012. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.

ZAPATA, Tania. Aplicação de entrevista segundo roteiro semiestruturado. Recife, Nov/2012. Entrevista concedida a MELLO, Ricardo F.