

# **O desenvolvimento local integrado e sustentável como estratégia para política pública emancipatória em contexto de pobreza**

Avanço de investigação finalizada

GT 07- Desenvolvimento territorial e local: desigualdades e descentralização

Nome: Adriane Vieira Ferrarini

## **Resumo:**

Participação e emancipação social são pilares da política pública brasileira, porém, ainda predominam ações e programas setorialmente dispersos e tutelados. A partir de pesquisa empírica, este trabalho apresenta a aplicação da metodologia de desenvolvimento local à política pública em contexto de pobreza, cujo foco foi o fortalecimento da organização comunitária e o empoderamento da população e de entidades comunitárias, que puderam atuar como cogestoras de programas e promotoras de ações de efetivo impacto econômico, social, político e ambiental. Isso possibilitou o protagonismo popular, efetividade nos resultados e articulação de ações setoriais na comunidade, atribuindo caráter emancipatório e sustentável à política.

**Palavras-chave:** desenvolvimento local – política pública – pobreza

## **Introdução**

Este trabalho tem o objetivo de refletir sobre limites e possibilidades de promoção de desenvolvimento territorial através da análise da implementação de política pública na área de planejamento urbano. Nesse tipo de política, a participação passa a ser elemento fundamental, pois parte da articulação da população como agente ativo em diversas etapas da gestão da política, desde o diagnóstico, construção da agenda local, planejamento e execução (e como beneficiária “passiva” dos recursos alocados).

O trabalho apresenta resultados oriundos de pesquisa de doutorado em Sociologia realizado na Universidade Federal de Rio Grande do Sul, enfocando a análise de fundamentos e procedimentos de políticas emancipatórias de superação da pobreza e da exclusão social, analisando as possibilidades e limites de sua implementação. Atribuímos caráter emancipatório à política que, após a alocação de recursos materiais, humanos e técnicos, a população envolvida consegue adquirir maior autonomia, expressa em um conjunto de ações, tais como: participação em espaços políticos, gestão de empreendimentos econômicos com sustentabilidade, ampliação das redes comunitárias, busca de novas parcerias e investimentos na comunidade, entre outros (Ferrarini, 2007).

O Programa de Recuperação de Áreas Degradadas (PIRAD) foi escolhido para dar demonstrar empiricamente uma experiência considerada exitosa do ponto de vista da estratégia metodológica participativa e da sustentabilidade de seus resultados. O Programa foi coordenado pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional do Rio Grande do Sul (METROPLAN) e executado pela parceria com a Sociedade de Cooperação Alemã (GTZ) e com a Refinaria Alberto Pasqualini – Petrobrás (REFAP), desenvolvido entre os anos 1999 e 2002 em três grandes áreas, envolvendo sub-bacias de arroios em áreas ambientalmente degradadas e onze municípios no Estado do Rio Grande do Sul.

Política pública brasileira pós-constituente: democracia e descentralização como princípios

Na política pública brasileira, desde a Constituição Federal de 1988, participação e territorialidade têm se constituído em pilares essenciais de programas vinculados a múltiplos setores, tais como educação, saúde e assistência social. A tendência de desconcentração e descentralização das ações públicas na direção dos

contextos locais constitui um paradigma que se relaciona com as ideias de desenvolvimento sustentável, inovação, governança local e soluções inovadoras partilhadas. Porém, tal tendência proporciona a formação de um consenso vago e instável porque partilhado por diferentes atores de registros político-ideológicos distintos. As ações localizadas inserem-se num campo nublado e polissêmico porque podem reverter o sentido e os objetivos iniciais e assumir a forma de mitos regulatórios de uma sociedade fragmentada. Isso porque as ações locais podem afirmar valores que não resistem quando confrontados aos determinantes estruturais mais amplos, podendo inclusive reafirmar processos de hegemonia política, especialmente se considerados os contextos autoritários e o clientelismo paternalista que caracteriza a construção de identidades e sociabilidades locais no continente latino-americano e no Brasil em particular. Além disso, tais mitos também podem reforçar o isolamento, a exclusão e a segregação no caso de políticas setoriais não referidas a mecanismos estruturados das políticas sociais ou, ainda, alimentar projetos identitários perversos (IVO, 2001).

Se comparados de forma descontextualizada a contextos gerais e pressupostos generalizantes, com certeza tais ações locais serão falhas ou insuficientes; porém, se vistas em sua capacidade de gerar espaços participativos com envolvimento de moradores das comunidades na reflexão sobre os problemas que enfrentam e na busca dos recursos para a execução de ações, ainda que em muitos casos com resultados materiais limitados, há ganhos em termos de exercício de cidadania, de formação de capital social e de desenvolvimento pessoal e coletivo de competências que, em geral, são imensuráveis. É comum, inclusive, que aprendizagens geradas, tanto pelo êxito quanto pelo fracasso de iniciativas e projetos cogерidos entre poder público e comunidade local, fomentem projetos futuros, os quais ultrapassam o tempo real em que programas e políticas públicas se desenvolveram e ficam invisibilizados na avaliação do desempenho dos programas.

Para tanto, o formato participativo dos programas, ou seja, concepções acerca da participação e instrumentos utilizados para sua ativação adquirem importância capital. Não se pode falar em territorialidade na política pública sem fazer referência a metodologias e processos que permitem a ultrapassagem da participação tutelada e promovam o protagonismo da população em espaços de discussão, decisão e execução das soluções elencadas para os problemas locais.

A democracia, aspiração revolucionária do século XIX para uma sociedade mais justa e igualitária, surpreendentemente, tem avançado em âmbito global lado a lado com a desigualdade, com a acumulação de recursos e de poder e com a fragilização do Estado de Bem-estar Social e das políticas públicas. Tais fatores parecem tornar inválidas análises dos efeitos distributivos da democracia.

Uma das explicações é de que, por imposição de interesses econômicos de sociedade globalizada, tem prevalecido a concepção de democracia liberal ou representativa, a qual limita as formas de participação cidadã individual ou coletiva para não sobrecarregar o regime democrático com demandas sociais e colocar em perigo a acumulação. Paradoxalmente, a globalização suscita nova ênfase na democracia participativa ou local (SANTOS, 2003).

O papel do Estado é fundamental para a garantia de direitos e para o exercício de cidadania através da ampliação da participação dos indivíduos e grupos sociais nas decisões e na gestão da política pública. Concepções não-hegemônicas de democracia (participativa ou popular) sugerem a introdução do experimentalismo na esfera do Estado e da articulação entre formas de democracia representativa e participativa, mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas. (FERRARINI, 2008).

Torna-se vital a criação de novas gramáticas sociais e culturais: formas sociohistóricas não são determinadas por leis naturais, mas produzidas na experimentação dos sujeitos sociais. Trabalhar com concepções não-hegemônicas de política social, reconhecendo a pluralidade de necessidades e de demandas dos atores, evoca novas formas de arranjos e implementação dos programas sociais. Esse reconhecimento, contudo, exige processos mais amplos de negociação social, de uma democracia de gestão para atingir democracia de projeto.

No âmbito institucional a instauração de processos participativos tem envolvido: políticas de descentralização, experiências de cogestão, instauração de conselhos setoriais e comunitários, parcerias entre agentes públicos e privados, implantação de mecanismos de participação nas instâncias decisórias do planejamento e gestão dos recursos, a exemplo do orçamento participativo. A eficácia de tais princípios normativos e de estratégias institucionais está condicionada à forma como as relações políticas e econômicas locais se organizam e encaminham o processo de desenvolvimento. (Ivo 2001). Tais alternativas têm sido identificadas em países como Índia e Brasil e podem ser caracterizadas como uma terceira onda de democratização e luta por políticas mais inclusivas, tendo em comum o fato de expressarem ruptura com relação a uma identidade subalternizada e passiva atribuída por um Estado colonial ou autoritário e discriminatório.

No Brasil, o início das mudanças ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, marco histórico no sentido de ampliação e democratização das políticas sociais brasileiras. No entanto, as décadas de 1980 e 1990 configuraram um período de aplicação do receituário neoliberal na América Latina. O Brasil não ficou fora disso e passou pelo processo de minimização do Estado, redução de investimentos na área social, precarização das políticas de recursos humanos, refilantropização da assistência, desresponsabilização do Estado e transferência de responsabilidades para a sociedade civil.

A partir do processo de redemocratização do Brasil, o Governo Federal do Brasil e o Governo Federal da Alemanha acordaram uma nova estratégia de cooperação. A delegação alemã sugeriu a elaboração de projetos focados no apoio a quatro áreas consideradas estratégicas: desenvolvimento rural, fortalecimento das administrações municipais, proteção ao meio ambiente e qualificação profissional, considerando as diretrizes do 1º. Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND-NR).

Como fruto dessa cooperação, o PRORENDA foi delineado e apresentado em 1987, cuja execução durou até 2005 e, de acordo com Barth e Brose (2002), produziu resultados notáveis, com dez projetos executados simultaneamente em sete estados. O marco de orientação previa um conjunto de ações descentralizadas e, mesmo se tratando de um programa de âmbito nacional, seria operacionalizado através de projeto com abrangência estadual, sob responsabilidade dos respectivos governos estaduais. Foi definido também que os projetos teriam longa duração para visualizar o alcance dos objetivos e permitir a sustentabilidade dos resultados através da institucionalização dos novos procedimentos, possibilitando a superação da limitação estrutural do setor público de atuar no tempo político de quatro anos. O PRORENDA possuía grau elevado de flexibilidade, mas a concepção metodológica fixava claramente dois eixos norteadores dos futuros projetos, que ainda não caracterizavam as políticas públicas na época: a participação popular e a complementaridade do enfoque produtivo.

No Rio Grande do Sul três projetos setoriais foram iniciados em 1990, no âmbito do PRORENDA, destinados ao desenvolvimento de políticas públicas focadas à superação da pobreza adequadas à realidade gaúcha. Tais projetos partiram dos conceitos de participação e de desenvolvimento local como pressupostos para que as políticas atingissem desenvolvimento humano de forma descentralizada, permitindo o maior controle social e focadas no território de abrangência do programa. O PIRAD surgiu a partir da experiência do PRORENDA Urbano, porém inclui a gestão ambiental e o desenvolvimento econômico local.

O Programa marcou o encerramento de um período de quinze anos de cooperação internacional entre Brasil e Alemanha através da atuação da GTZ, tendo sido herdeiro de um conjunto de aprendizagens e inovações produzidas nesse período.

Metodologia participativa: passos rumo à construção do protagonismo popular e da sustentabilidade

O PIRAD apresenta duas características consideradas marcantes: a priorização da participação da população em todas as etapas do Programa e a inserção da dimensão econômica capaz de dar sustentabilidade às ações fomentadas. O uso de metodologias participativas geralmente produz grandes alterações nas organizações. Segundo relato de um dos funcionários da METROPLAN, executor do PIRAD,

o Programa sofreu resistência interna por parte de técnicos porque aquela Fundação atuava na área de planejamento e já tinha um perfil de trabalho neste campo. A contratação de profissional para elaborar um diagnóstico é muito mais fácil, rápida e geralmente menos onerosa, porém, ninguém tira o saber que a população adquire a partir do momento em que ela se reúne para identificar, analisar e compreender suas próprias demandas.

Apesar de haver recursos e intenção dos agentes em desenvolver o trabalho, as comunidades aderiam de forma voluntária. O começo do trabalho pelas lideranças permite aproveitar a riqueza social existente na comunidade; trata-se de considerar a história e fortalecer o que já existe. O risco, porém, é a restrição da participação de grupos excluídos, tanto pelas relações de poder das lideranças que (embora geralmente bem intencionadas) centralizam tarefas, saberes e recursos e acabam configurando uma elite dentro da comunidade, quanto pela apatia da população em geral.

De acordo com dados que obtivemos nas entrevistas com agentes executores do PIRAD, os moradores tinham tripla jornada: a primeira jornada era a da formação de lideranças. A seleção das pessoas era feita através do Núcleo Comunitário de Desenvolvimento que se reunia de maneira informal para, posteriormente, assumir identidade jurídica própria e maior autonomia de ação no programa. Os cursos de capacitação eram previstos em três módulos: o primeiro era sobre a função e o comportamento de lideranças (refletir seu papel na comunidade); o segundo visava capacitar as lideranças para o aprofundamento do trabalho participativo em grupo e o terceiro voltado ao desenvolvimento local de alguma atividade econômica. Para tanto, iniciou-se nas áreas-piloto: em Canoas (Bairro Guajuviras) e em Alvorada. Os cursos foram montados e aperfeiçoados pelos técnicos e formadores ao longo dos anos, desde 1994 até 1998, com relação ao conteúdo e a didática.

A segunda jornada era a da formalização do Núcleo, em que participavam lideranças, Igreja, associações comunitárias e até o clube de futebol. Nessa etapa era feito o diagnóstico das comunidades através do Diagnóstico Rápido Urbano Econômico Participativo (DRUEP). O diagnóstico foi sofrendo adaptações desde o PRORENDA, tanto na metodologia em si quanto na forma de aplicação.

Os técnicos instrumentalizam a população para que ela faça seu próprio diagnóstico através de metodologias de diagnósticos rápidos urbanos participativos. O DRUEP era composto por várias técnicas. Uma delas era o “mapa falante”, um conjunto de fotografias de áreas degradadas do bairro e de situações consideradas problemáticas, as quais necessitavam de intervenção. Outra técnica consistia de entrevistas com uma amostra de moradores do bairro através de visitas domiciliares a partir de pré-roteiro com perguntas abertas e fechadas. Após o trabalho de campo, as pessoas voltavam para o “QG”, conforme designado (em alusão ao quartel general, termo popularmente usado), elaboravam o diagnóstico preliminar em parceria com os técnicos e já davam o primeiro retorno para os moradores entrevistados, que já haviam sido comunicados e convidados a participar. Essa era uma estratégia que tinha por objetivo evitar que instituições utilizassem a comunidade como objeto de conhecimento, sem que ela se percebesse como sujeito desse saber.

Após o diagnóstico, as prioridades eram definidas, sistematizadas no Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) – segunda jornada de trabalho dos moradores - o qual apontava as melhorias físicas e sociais necessárias e encaminhava para as respectivas secretarias e órgãos de execução. Representantes das entidades executoras já estavam articulados com o PIRAD, viam a possibilidade de priorizar as necessidades do PDLI dentro dos recursos já disponíveis, definiam o que podia ser feito e davam resposta rápida à comunidade.

A terceira jornada era a da organização comunitária para a busca de recursos no orçamento participativo com vistas à ampliação das melhorias feitas, ao atendimento de demandas que não puderam ser executadas ou à viabilização de propostas inovadoras, sendo a disputa por projeto a maior dificuldade.

No Bairro Guajuviras, comunidade situada em região periférica do município de Canoas (RS) com população aproximada de 70.000 habitantes, segundo relato de lideranças, a associação de moradores teve um papel fundamental no trabalho da METROPLAN. No início, as lideranças se encarregaram de buscar pessoas interessadas em participar da capacitação. A principal dificuldade relatada por uma das lideranças era

de que as pessoas não queriam participar sem algum incentivo financeiro ou material. Isso se relaciona à falta de vivência e de entendimento do processo participativo em si, o qual tem uma temporalidade que se diferencia do imediatismo imposto na luta diária pela subsistência a que estão submetidas as populações pobres. Além disso, a participação demanda um conjunto de habilidades, comportamentos e atitudes um tanto complexos, voltados ao trabalho em grupo, à construção coletiva de consensos e à autogestão.

O DRUEP foi executado por um grupo de dezoito agentes comunitários capacitados pela GTZ e METROPLAN em 1999 através de cursos e vivências. Foi feito diagnóstico social, econômico e ambiental de todo o Bairro Guajuviras (das áreas degradadas e também das ocupadas) a fim de trabalhar os três eixos e fazer com que realmente houvesse uma política de conscientização para o meio ambiente e para o trabalho e renda, bem como um atendimento para zonas mais carentes. O grupo se dividiu em duplas que foram às moradias selecionadas. A primeira técnica consistia em fotografar os problemas identificados e fazer entrevistas com os moradores. Cada liderança tinha 20 questionários para aplicar e depois analisar os dados com assessoria dos técnicos.

Naquele trabalho de pesquisa, a gente descobriu muita coisa interessante. Se tirou foto, se fez todo um relatório disso, dos problemas, dos buracos, do lixo, da questão do transporte, tudo. Então, ela foi muito ampla e muito interessante e não se gastou dinheiro porque nós mesmos, cada um, pegou 20 pesquisas e fazia no seu setor. Aquilo para mim foi uma coisa muito inovadora. E outra, a gente chegou a algumas conclusões, a gente viu que girava muito em torno da geração de renda, que as pessoas às vezes não tinham renda nenhuma (morador 3).

Elas relataram a importância desse trabalho para criação de uma consciência coletiva, pois costumavam fazer julgamentos com relação, por exemplo, a padrões de higiene ou de conduta. Segundo relato, quando viram suas condições de vida (em casebres improvisados e sem saneamento básico e carências de toda ordem) passaram a entender melhor e se solidarizar com a aplicação de recursos em regiões do Bairro distantes da sua própria moradia.

Uma análise interessante feita pelos moradores é que eles se sentiram cumprindo um papel importante na execução de uma etapa do Programa e aprendendo coisas novas e isso não tinha custo para o Estado. Obviamente, há um investimento na capacitação, mas uma vez capacitada, a população envolvida passa a ter competência para a execução compartilhada de ações e, mais do que isso, desenvolve a capacidade de compreender de forma mais crítica e analítica a realidade social, algo que irá levar para o resto da vida.

A geração de trabalho e renda foi o tema que mobilizou maior interesse do grupo. A participação da população em contexto de baixa renda dificilmente pode ser desvinculada das alternativas de trabalho e renda. A luta pela sobrevivência é premente e diária. Outro elemento importante, já demonstrado em experiências como essa, é que em processos de participação direta as pessoas tendem a desanimar se não vislumbram algum resultado imediato. Isso mostra a necessidade de articular objetivos com diferentes prazos e, portanto, graus de complexidade, capazes de dar conta tanto das expectativas da política pública participativa quanto das demandas e das características culturais da população (que tem um tempo social articulado ao imediatismo da subsistência).

A partir daí, os gestores buscaram capacitações na área de economia solidária, pois o PIRAD convergia com a implantação da primeira política pública em economia solidária no Brasil, implementada pela SEDA (Secretaria do Desenvolvimento Social) do Rio Grande do Sul. Além disso, a incorporação das dimensões sociais e ambientais no processo de gestão e de produção nas múltiplas experiências que compõem no campo da economia solidária vem ao encontro dos princípios e dos objetivos do PIRAD.

No Bairro Guajuviras, foi gerado um conjunto de iniciativas de desenvolvimento econômico local, tal como: a criação de grupos de trabalho, cooperativas e associações, a implantação do primeiro clube de trocas

solidárias do Rio Grande do Sul, construção de galpão de reciclagem, participação no Orçamento Participativo Estadual e em conselhos de políticas públicas. (FERRARINI, 2005).

A implantação de clube de trocas solidárias com moeda local foi pioneira no RS e seu mérito consiste em ser capaz de oportunizar acesso imediato a formas de produção e de consumo a grupos excluídos de iniciativas de geração de trabalho e renda, bem como do acesso ao dinheiro.

Se você chama os moradores para vir discutir sobre um determinado tema, eles não vão porque hoje a preocupação deles é outra [...]. Com a questão do troca-troca, que foi uma das coisas que a gente achou que era possível, tu reunia um monte de gente, era uma coisa aberta, tu proporcionava várias coisas numa comunidade para as pessoas participarem produzissem e que fossem. Ali era um espaço onde tu passaria 'n' informações, nós fizemos oficinas etc. (morador 2).

O clube permanece até hoje, mas não pode ser considerada uma alternativa de complementação econômica, tendo um efeito muito mais político. Já o galpão de reciclagem foi projetado por uma associação de mulheres catadoras que, com assessoria dos técnicos do PIRAD, conseguiram formalizar sua organização, demandaram e conseguiram recursos pelo Orçamento Participativo Estadual. O Galpão permanece e amplia permanentemente seus objetivos e os impactos da vida dos trabalhadores e da comunidade.

Já temos trabalho na parte social que possa conscientizar a população do meio ambiente, despertar o jovem para o mercado de trabalho, já mudou um pouco (...) e a visão também de todos que fazem parte da comunidade e também a gente vê que os grupos de geração de trabalho e renda foram discutindo dentro dessa metodologia que foi aplicada que eles podiam ser autogestionários, que podiam ser autônomos, ter uma casa que pudessem comercializar o produto, fabricar seu produto. Dali surgiram várias ideias que a gente pode aproveitar. (liderança comunitária 3).

A formação de agentes de desenvolvimento foi outro processo fundamental e tinha o objetivo de tornar agentes comunitários em técnicos multiplicadores. Os critérios da GTZ para contratação dos agentes era a vinculação com o PIRAD e o fato de serem moradores da comunidade. As lideranças continuaram se fortalecendo e crescendo. Há casos em que constituíram parcerias com universidades, captaram novos recursos e inauguraram um espaço coletivo para o grupo de produção e atividades comunitárias, no final de 2006.

Outro instrumento participativo fundamental são os fóruns regionais, instância de articulação do PIRAD com organizações públicas, privadas e sociedade civil, organizadas de acordo com a realidade de cada região e município. O Fórum Regional da Sub-bacia do Arroio Sapucaia será destacado por ter “adquirido vida própria”, ainda atuante, devido à participação das pessoas, bem como por ser o fórum ao qual o Bairro Guajuviras está ligado.

O Fórum era uma instância cogestora do PIRAD, com os seguintes objetivos: elaborar regimento interno e plano estratégico de desenvolvimento regional; manter o processo de planejamento regional articulado ao plano de Bacia; mobilizar a comunidade em projetos de interesse regional; viabilizar política, técnica e financeiramente a implementação dos projetos, obras e serviços; orientar e acompanhar sistematicamente a elaboração dos planos de desenvolvimento local, compatibilizar os planos de desenvolvimento local com o plano regional; colaborar na busca de fontes alternativas de recursos para os investimentos necessários, eleger prioridades regionais, formular diretrizes para o desenvolvimento regional e garantir a continuidade das ações decorrentes dos planos.

Com o intuito de promover e garantir a representatividade dos agentes regionais, o Fórum propôs a composição de representantes de organismos federais, municipais, iniciativa privada, organizações não-

governamentais, universidades e comunidade. As instâncias de participação são as seguintes: a plenária com a função de deliberar sobre as propostas regionais, aprovação do regimento interno, definição da composição da secretaria executiva e das comissões temáticas. A secretaria executiva possui funções executivas (apoio administrativo e de monitoramento do processo). As comissões temáticas executam funções de assessoramento técnico, das quais poderão participar especialistas ou entidades como consultores. O Fórum foi criado 2001 e ainda mantém sua atuação através de reuniões mensais na REFAP, que permaneceu como parceira da METROPLAN nessa região.

A dinâmica organizacional das redes funciona com menor previsibilidade do que modelos tradicionais de organização. É uma articulação complexa, pois há intercruzamento entre esferas distintas (comunitária, municipal e regional) e entre diferentes atores sociais. Em primeiro lugar, devido ao grau de participação direta dos envolvidos nos processos de democracia participativa e das visões e expectativas diferentes de cada um. Em segundo lugar, as ações dependem de várias articulações que não acontecem por comando ou obrigatoriedade. De acordo com um dos agentes entrevistados, existem recursos financeiros, mas o problema é a falta de projetos que possam ser executados e que apresentam capacidade de mobilização.

Muitas vezes as pessoas olham e dizem: tu fizeste só isso? Porque na apresentação dos resultados só aparece a lista de obras. (...) Mas hoje não invisto mais em chamar as pessoas, ou a entidade está disposta, ou as coisas não funcionam por obrigação. Não forço a barra pelo número de entidades, projeto as verbas de acordo com os projetos que apresentam capacidade de mobilização (...) Tenho consciência de que estou fazendo a minha parte, não é o assistencialismo, não é assim que funciona, nem se quiséssemos que fosse (gestor do Fórum).

Apesar de ações que exigem corresponsabilidade serem desafiadoras, o Fórum permanece até hoje realizando um papel importante de articulação política e de execução de melhorias na região. As lideranças também continuam se fortalecendo e buscando recursos para a comunidade.

Mudamos a estratégia e fizemos um projeto de todos os grupos do Guajuviras e fomos bater de porta em porta das entidades. E foi isso que deu certo. Tinha mais grupos também. Nós reunimos: artesanato, as promotoras legais populares, os dois clubes de troca, Arlas<sup>1</sup> e essa questão do meio ambiente também era uma questão de educação. Fizemos mutirão para plantar árvore, tirar lixo, tava muito sujo (morador 2).

Isso indica elemento de sustentabilidade nos resultados quando se trabalha de forma estruturante, tanto no tocante aos recursos simbólicos quanto materiais.

### **Considerações Finais**

O território é um espaço crescentemente valorizado no discurso e na prática da política pública brasileira em contexto pós-constituente. A análise das ações locais requer atenção com relação ao risco de reprodução de formas autoritárias e clientelistas de produção de identidades e sociabilidades, reforçando processos de segregação e exclusão social no seio das comunidades. Porém, a pesquisa revela também a necessidade de se lançar olhar diferenciado para o local, não como mera resistência ao global, mas em sua capacidade de produzir interações e empreendimentos que efetivamente instauram mudanças na vida das pessoas e no território. Tais mudanças em geral têm um valor material e imaterial, sendo esse último de difícil mensuração no âmbito da avaliação dos programas e políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Associação de Recicladoras Amigas Solidárias, uma organização popular que se formou no bairro nesse período.

A identificação das concepções e metodologias participativas tem sido elemento balizador para a análise de ações locais em seu caráter emancipatório. Concepções não-hegemônicas de democracia (participativa ou popular) sugerem a introdução do experimentalismo na esfera do Estado e da articulação entre formas de democracia representativa e participativa, mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas (Santos, 2003).

As experiências participativas viabilizam a transferência de práticas e de informações do nível social para o administrativo, possibilitando, por um lado, processos de inovação institucional e, por outro, a inovação caracterizada como processo (e não apenas como resultado). Nesse sentido, o processo por si só é promotor do exercício de cidadania, através da aquisição de conhecimentos, da inserção em processos decisórios, ou seja, da participação da sociedade civil como cogestora em instâncias deliberativas, avaliativas e no controle social da política - e não apenas na sua execução. Isso possibilita que a sociedade civil passe de objeto da política pública para sujeito.

Uma das constatações relevantes foi que processos emancipatórios não são desencadeados exclusiva ou prioritariamente através de recursos materiais e financeiros capazes de prover estruturas econômicas; eles são constituídos e consolidados por recursos imateriais, simbólicos, pelo resgate de saberes da população e pela crença nas suas capacidades. A participação passa a ser elemento fundamental, tanto como fundamento e procedimento metodológico das políticas e programa, quanto para a finalidade de construção de autonomia e de exercício de cidadania da população.

Metodologias participativas propiciam não apenas uma vivência significativa de cidadania, mas também a construção de um saber sobre si mesma, que amplia sua capacidade de análise crítica do contexto em que vive, de auto-organização, de autogestão e da busca permanente de novas soluções. Tal exercício possibilita-lhes a conquista de resultados não restritos ao tempo do programa, atribuindo a desejada sustentabilidade às ações.

Os limites consistem na falta de cultura da participação, herança de séculos de colonialismo, de governos autoritários e de políticas paternalistas e clientelistas. Além disso, o término do governo significou o fim do Programa, prática persistente no Brasil, mas que traz imensos prejuízos porque leva à subutilização dos recursos técnicos e financeiros, redução da efetividade e descrença da população. Isso porque, os recursos são mobilizados, leva-se tempo até que haja um processo de planejamento, orçamento, contratação de pessoal e de serviços, mobilização da população e, quando os processos são operacionalizados e poderão entrar numa fase executiva e com efeitos irradiadores mais significativos, tanto no âmbito da comunidade quanto das estruturas públicas arranjadas, o processo é interrompido.

Além disso, processos participativos não são simples e imediatos; ao contrário, costumam ser difíceis e demorados, motivo para eventuais momentos de descrença e desânimo de técnicos e da população envolvida. A vantagem é que são mais efetivos e podem gerar experiências significativas e organizações fortes, caracterizadas como contra-hegemônicas, porque materializam e revelam uma estrutura organizacional diferenciada: horizontal, pautada em princípios de solidariedade e articuladora de saberes populares e científicos. O imenso potencial de saberes locais, criatividade, espaços políticos, recursos comunitários e atores sociais já envolvidos nas comunidades que podem atuar na cogestão dos programas governamentais, otimizando recursos e resultados.

Apesar das dificuldades e limites, sem dúvida é louvável que gestores comprometidos com a democratização da política pública e com a ampliação da participação cidadã continuem empenhados no desafio de implementar procedimentos e metodologias participativas capazes de fortalecer a organização local e promover cidadania.

## REFERÊNCIAS

BARTH, J.; BROSE, M. (2002). Participação e desenvolvimento local: balanço de uma década de cooperação alemã no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sulina.

- FERRARINI, A. V. (2008). Pobreza: possibilidades de construção de políticas emancipatórias. São Leopoldo: Oikos.
- \_\_\_\_\_. (2005). Clube de troca com moeda social: Uma alternativa para construir relações solidárias e estimular o fluxo econômico local em comunidades de baixa renda. Canoas, Editora de ULBRA, Revista Opinião.
- IVO, A. B. L. (2001). Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO.
- SANTOS, B. S. (2003). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.