

ECOSSISTEMA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL

DIÁLOGOS SOBRE A RELAÇÃO E O PAPEL DO GOVERNO,
DA INICIATIVA PRIVADA E DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA



PARCEIROS

APOIO



CORREALIZAÇÃO



REALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO



INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS

CORPO TÉCNICO DA PUBLICAÇÃO:

Coordenação:

Felipe Brito - Instituto de Cidadania Empresarial
Zilma Borges - Fundação Getulio Vargas

Produção do conteúdo:

Felipe Brito - Instituto de Cidadania Empresarial
Mario Aquino Alves – Fundação Getulio Vargas
Paula Chies Schommer – Universidade do Estado de Santa Catarina
Zilma Borges - Fundação Getulio Vargas

Responsáveis pela Revisão:

Elaine Ricci – Instituto de Cidadania Empresarial
Felipe Brito – Instituto de Cidadania Empresarial
Carolina Bonatto – Instituto de Cidadania Empresarial
Ana Letícia Silva - GIFE
Paula Chies Schommer - Universidade do Estado de Santa Catarina
Zilma Borges - Fundação Getulio Vargas

Fotos:

Yara Arantes e Preta Portê

Preparação de Textos:

Ana Claudia de Mauro - ALAVANCA Projetos e Comunicação

Projeto Gráfico

Jefferson A. Nascimento - ALAVANCA Projetos e Comunicação

DATA DE REALIZAÇÃO:

Maio 2013 a Agosto de 2013

SUMÁRIO



INTRODUÇÃO

FELIPE BRITO E ZILMA BORGES



ECOSSISTEMA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL

ZILMA BORGES



EMPRESAS, SOCIEDADE CIVIL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

MARIO AQUINO ALVES



DESENVOLVIMENTO LOCAL: RECONFIGURAÇÃO DE PAPÉIS E GOVERNANÇA PARA A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

PAULA CHIES SCHOMMER



CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

FELIPE BRITO

INTRODUÇÃO

Felipe Brito – Instituto de Cidadania Empresarial e Zilma Borges – Fundação Getulio Vargas

O Desenvolvimento Local se fortaleceu no Brasil, inicialmente voltado para questões de desenvolvimento econômico, social e ambiental, baseado em valores de solidariedade. Buscava-se maior descentralização administrativa e solucionar necessidades locais sociais, ambientais e culturais. O termo “desenvolvimento local” foi considerado muitas vezes sinônimo de desenvolvimento econômico e, posteriormente, de crescimento.

Nos últimos anos as concepções que envolvem o campo vêm cada vez mais se aproximando da noção de desenvolvimento humano, dando destaque para sua composição qualitativa de bem-estar e qualidade de vida. Nestas concepções o conceito inclui uma noção mais ampliada de cidadania e de indivíduos autônomos, participativos, críticos e reflexivos.

Essa perspectiva afasta a falsa noção que tem sido atribuída ao desenvolvimento local: a de ser um instrumento de apaziguamento da sociedade, capaz de eliminar todos os problemas e conflitos e de transformar a comunidade num ambiente absolutamente harmônico. Ao contrário, o Desenvolvimento Local pode operar dentro da lógica do conflito, tendo como grande desafio abarcar os diversos interesses e a complexidade que incidem sobre a sociedade.

Hoje, no Brasil, o Desenvolvimento Local se consolidou de forma institucional em políticas públicas, e também

concretizada em programas e projetos fomentados pelo setor privado e sociedade civil organizada. Novas articulações territoriais, novas perspectivas do país no cenário mundial, novos fluxos migratórios em direção ao Brasil, redefinição do papel do Terceiro Setor e o crescimento da importância dos institutos e fundações empresariais e familiares, bem como da Responsabilidade Social Corporativa têm contribuído para a revitalização das questões que envolvem o desenvolvimento local. Os avanços e os limites neste campo passam por diversos aspectos e não é sempre que se consegue articular a gestão das macro políticas públicas às características do nível local e aos interesses dos investidores sociais privados e comunidades.

Considerado dessa forma, o Desenvolvimento Local apresenta uma complexidade significativa e desafiadora que requer múltiplas visões e debates para captar os movimentos e a dinâmica originados das experiências e dos avanços concretos sobre o tema.

No final de 2012, o Instituto de Cidadania Empresarial (ICE) começou a refletir sobre a criação de espaços intersetoriais de diálogo e troca de aprendizagem sobre desenvolvimento local. O ICE se viu com um papel de articulação nesse processo.

No início de 2013, o ICE foi buscar outros parceiros que estivessem interessados nessa mesma questão e com vontade de criar alguma iniciativa coletiva. A pri-

meira parceria se deu com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), por meio do contato com a professora Zilma Borges, do Departamento de Gestão Pública. Partindo da questão central “quais são os aspectos que definem o ecossistema do Desenvolvimento Local no Brasil, suas lacunas e oportunidades”, o ICE e a FGV começaram a desenhar a justificativa e a metodologia de uma iniciativa.

Inspirados por outras experiências, chegou-se ao escopo de um grupo de estudos, com participantes de comunidades, institutos e empresas, órgãos públicos, organizações sociais e universidades. O objetivo geral da proposta era mapear o ecossistema do Desenvolvimento Local no Brasil, suas lacunas e oportunidades. Os objetivos específicos eram criar um espaço mais próximo para ampliar a interação entre os diferentes participantes e identificar o papel de cada um dos setores na atuação como facilitadores de concertação no Desenvolvimento Local.

Foram desenhados três encontros de meio período cada: o primeiro com foco nos governos em suas três esferas; o segundo no papel

das empresas, institutos e fundações empresariais e o último tendo as organizações da sociedade civil no papel de facilitadores de processos e programas de desenvolvimento local. Para cada encontro foram ainda convidados dois debatedores para trazer experiências que estimulassem as discussões do grupo. O processo visava valorizar cada participante como conhecedor da temática e gerar espaços diferentes de debate e diálogo.

Cada encontro foi registrado, sendo elaborada uma síntese com as principais discussões, questões e aprendizados levantados. Também foi combinado que um dos debatedores de cada encontro relacionado com a Academia deveria elaborar um texto sobre sua visão alinhada aos debates do encontro que o mesmo participou.

As questões a seguir sintetizam algumas destas reflexões:

- Quais temas passam a compor a agenda de debates do Desenvolvimento Local no Brasil?
- Como têm se estabelecido as conexões e articulações entre as esferas pública, privada

e da sociedade civil para o Desenvolvimento Local?

- Quais lógicas presentes nos desafios sociais atuais são capazes de imprimir um reordenamento dos atores e redes de relações sociais, gerando inovações?

Munido desse desenho, o ICE foi buscar outras parcerias para sonhar se tal temática e formato faziam sentido. Nesse momento o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) e o Instituto BRF aderiram ao convite e se juntaram ao grupo de trabalho, que planejou e facilitou esse processo de aprendizagem coletivo. Ao longo dos três encontros, houve a participação de pessoas e organizações diretamente engajadas com o tema, abertas para o diálogo, e ávidas por um espaço de troca e reflexão.

Queremos aqui listar e agradecer a cada um:

- Ana Helena Vicintim, Rafael Gioielli e Ana Paula Bonimani – Instituto Votorantim (São Paulo/SP)

- Ana Letícia Silva – GIFE (São Paulo/SP)
- Cecília Galvani – Instituto Lina Galvani (São Paulo/SP)
- Célia Cruz – Instituto de Cidadania Empresarial
- Celia Schlithler – Consultora (São Paulo/SP)
- Eduardo Caldas – USP Leste (São Paulo/SP)
- Fabio Abdala – Alcoa (São Paulo/SP)
- Fernanda Bombardi – Instituto de Cidadania Empresarial
- Francisco Azevedo e Felipe Soares – Instituto Camargo Corrêa (São Paulo/SP)
- Graziela Azevedo – Instituto Jatobás (São Paulo/SP)
- Jorge Duarte – Senac SP (São Paulo/SP)
- Kátia Edmundo – CEDAPS (Rio de Janeiro/ RJ)
- Luciana Lanzoni e Barbara Azevedo – Instituto BRF (São Paulo/SP)
- Luiz Pazos – BNDES (Rio de Janeiro/ RJ)
- Mario Aquino e Zilma Borges – Fundação Getulio Vargas (São Paulo/SP)
- Paula Galeano – Fundação Tide Setubal (São Paulo/SP)
- Paula Schommer – UDESC (Florianópolis/SC)
- Rogério Arns – Consultor (Curitiba/PR)
- Rosana Quintela e Jair Simão – Redisbel (Santa Isabel/SP)
- Sérgio Andrade – Agenda Pública (São Paulo/SP)
- Sergio Talocchi – Natura (São Paulo/SP)
- Zoraide Gomes (Cris) – Projeto Reciclação (Rio de Janeiro/ RJ)

Esta publicação é fruto desse trabalho participativo, coletivo e intersetorial. Esperamos que as aprendizagens e provocações aqui levantadas estimulem os atores sociais a refletir mais sobre sua prática, propiciando assim o desenvolvimento de um olhar mais crítico e construtivo sobre o papel de cada indivíduo e organização que se empenham em contribuir com o Desenvolvimento Local no Brasil.



ECOSSISTEMA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL



ECOSSISTEMA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL

Zilma Borges é professora do Departamento de Gestão Pública e pesquisadora do Centro de Pesquisa em Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getulio Vargas em São Paulo.

Os encontros intersetoriais articulados pelo Instituto de Cidadania Empresarial, em 2013, para ampliar o diálogo e a geração de conhecimento coletivo sobre o Ecosistema do Desenvolvimento Local no Brasil permitiram analisar diversos aspectos que atualizam a agenda de debates sobre o tema no Brasil.

Nos três encontros, com a participação de representantes de movimentos comunitários, do poder público, do BNDES, de fundações empresariais, de organizações não governamentais, de organismos multilaterais e de universidades, a metodologia adotada possibilitou a percepção de pontos comuns e de perspectivas que esclarecem pontos divergentes sobre o poder público, o setor privado e as organizações da sociedade civil como concertadores do

desenvolvimento local. As reflexões a seguir incorporam diversas contribuições dos atores presentes nos encontros e destacam aspectos para pensar caminhos para o Desenvolvimento Local no Brasil.

Em relação aos atuais potenciais e dilemas do setor público, em suas ações visando ao Desenvolvimento Local, um dos aspectos debatidos foi a articulação entre o governo federal, os estados e municípios. Esta questão passa pela discussão de novos arranjos institucionais e o desafio de articular políticas públicas e projetos de desenvolvimento que incluam diversos temas de interesse local.

A atualidade da discussão de novos arranjos institucionais para o Desenvolvimento Local

exige a revisão das lógicas que direcionam as perspectivas de desenvolvimento: de modelos centralizados, para outros, nos quais busca-se equacionar o problema de como ampliar o poder local. Neste sentido, um dos maiores desafios vinculados ao setor público continua sendo o das capacidades institucionais dos municípios, o do clientelismo e a assimetria das relações de poder estabelecidas localmente com o setor privado.

Além do papel central do governo para o desenvolvimento local, no Brasil muitas experiências tem a sociedade civil como articuladora deste processo, e muitas delas avançam em práticas democráticas na tomada de decisão.



Um dos pontos de destaque nos encontros

é o de conseguir que essas experiências avancem na conexão entre projetos locais e políticas públicas.

Neste caso, tanto as iniciativas locais desconectadas de políticas nacionais, quanto as políticas e programas de governo, se forem desarticuladas dos atores locais, terão problemas em sua implementação. Isso nos leva a pensar na revisão da lógica que sustenta as políticas e as ações do desenvolvimento local.

Essa revisão passa por uma lógica de continuidade, que pode ser obtida com projetos amplos, com maior alcance tanto em termos de tempo, de envolvimento de atores diversos e com temas que se cruzam, incluindo interesses específicos e outros estruturais. Dessa forma, pode-se ter a possibilidade de impactos diversos sobre determinado local.

A perspectiva que se propõe neste caso é a de discutir uma noção de desenvolvimento de longo prazo, com a análise de oportunidades futuras e de alternativas para o esgotamento dos recursos vinculados às oportunidades atuais, sejam eles recursos naturais, técnicos ou potenciais humanos.

Esta lógica compõe um campo de inovações. Por exemplo, a existência de interesses preponderantes originados de demandas de algum ator com maior poder em determinada localidade, mesmo que relacionada a questões persistentes de longa data na região, por exemplo, a seca, a violência, questões de terra, precisam incluir outras dimensões como educação, saúde, cultura, habitação, meio ambiente, diminuição da pobreza e desigualdade.

A criação de políticas e programas que atuem nestas diversas dimensões pode, além de levar a soluções de maior alcance, gerar o compromisso de diversos atores, que se organizam em torno de vários destes interesses.

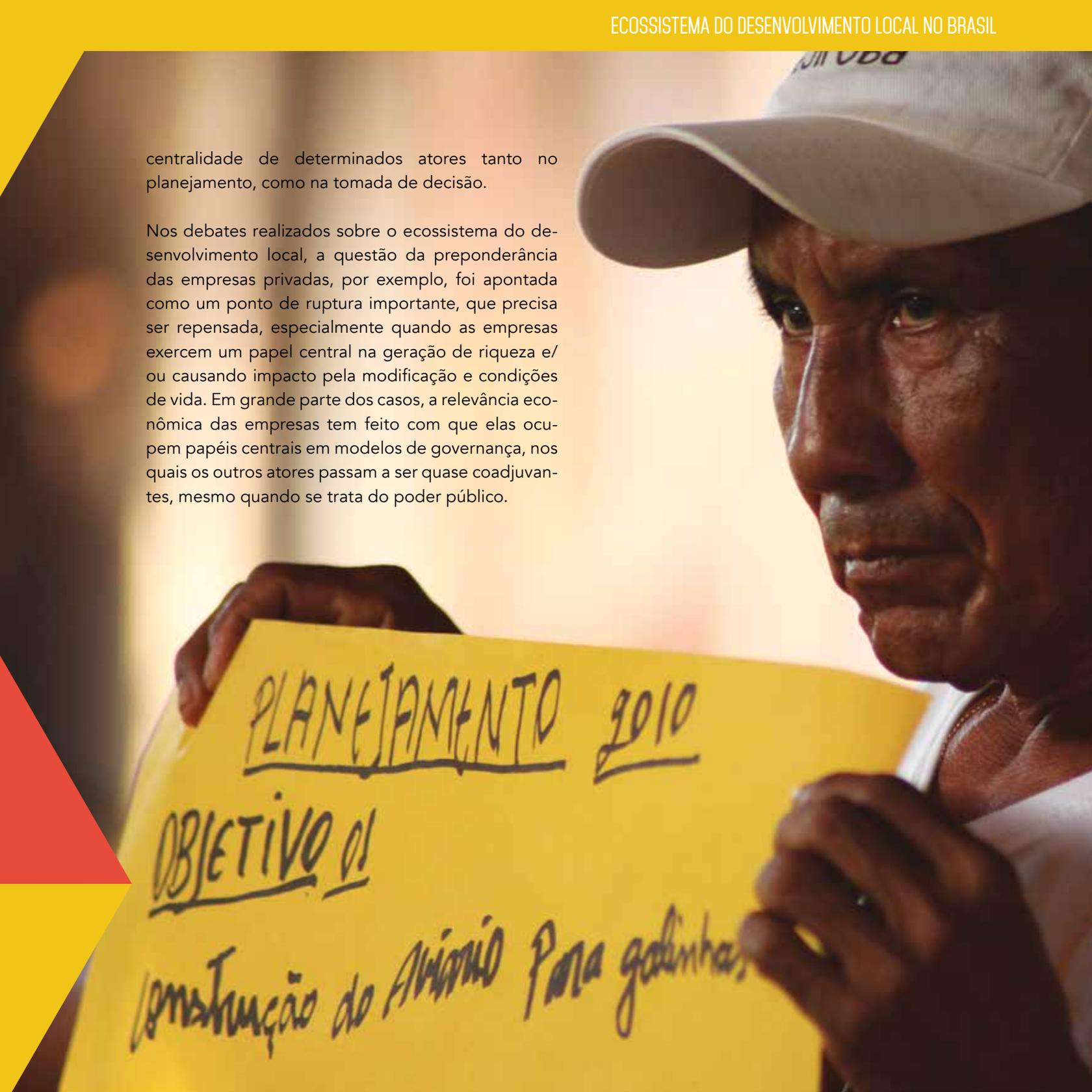
Para se concretizarem as mudanças na direção da lógica de pensar o desenvolvimento como acima explicitado, é necessária a criação e utilização de instrumentos gerenciais como metas e indicadores que integrem cidadania, condições de vida e potenciais riquezas futuras.

Um caminho que tem avançado neste sentido é a criação de indicadores para acompanhamento, avaliação e controle social de projetos. Considerando as experiências que vêm sendo implementadas, dois pontos permanecem como desafios: o uso de indicadores construídos coletivamente e a capacidade destes indicadores em representar uma leitura mais concreta das questões locais.

Neste sentido, a construção de metas coletivas é responsabilidade de todos os atores envolvidos, mas alguns destes, mais estruturados geralmente iniciam processo de orquestração, seja por demandas de grupos organizados, seja por iniciativa pública e empresarial. Isto nos leva a um outro aspecto que precisa ser tratado: a

centralidade de determinados atores tanto no planejamento, como na tomada de decisão.

Nos debates realizados sobre o ecossistema do desenvolvimento local, a questão da preponderância das empresas privadas, por exemplo, foi apontada como um ponto de ruptura importante, que precisa ser repensada, especialmente quando as empresas exercem um papel central na geração de riqueza e/ou causando impacto pela modificação e condições de vida. Em grande parte dos casos, a relevância econômica das empresas tem feito com que elas ocupem papéis centrais em modelos de governança, nos quais os outros atores passam a ser quase coadjuvantes, mesmo quando se trata do poder público.

A close-up photograph of a man wearing a white baseball cap, looking intently at a yellow sticky note he is holding. The note has handwritten text in black ink. The background is blurred, suggesting an indoor setting with natural light.

PLANEJAMENTO 2010
OBJETIVO 01
Construção do Armário Para galinhas

O que se questiona aqui é que há uma responsabilidade fundamental a todos os atores em pensar formas de diálogo e gestão coletiva de projetos que recomponham perspectivas nas quais o valor e o poder de participação e decisão se originem de outras variáveis além da econômica.

O reconhecimento do que de fato pode significar desenvolvimento integrado e representatividade perante a realidade local pode demonstrar que a realização de projetos e o alcance de metas depende tanto dos recursos financeiros para sua implementação, como da inovação, de aspectos culturais e de relações presentes no tecido social, que podem condicionar a realização dos projetos. Ou seja, outras fontes de poder a serem reconhecidas e valorizadas.

Em síntese, as análises originadas dos debates do grupo intersetorial promovido pelo Instituto de Cida-

dania Empresarial (ICE), a Fundação Getulio Vargas (FGV-SP), o Instituto BRF e o GIFE sobre o ecossistema do Desenvolvimento Local trazem diversas lições aprendidas e apontam alguns desafios:

- não se faz Desenvolvimento Local com o fortalecimento de apenas um tipo de ator;
- o estudo do contexto e um diagnóstico cuidadoso precisam ser considerados como cruciais, não somente no início como durante a implementação dos programas e projetos;
- os resultados destas iniciativas geralmente demandam mais tempo e recurso do que a lógica que orienta os projetos e programas públicos e privados tende a oferecer quando realizados em separado;
- ampliar o impacto das ações locais para uma dimensão territorial e de consórcios municipais



pode favorecer as capacidades institucionais dos municípios e de ação dos atores menos estruturados;

- faz-se necessário privilegiar o olhar sobre a questão da centralização-descentralização, revisando o papel dos atores que têm sido preponderantes, para um papel de fortalecimento de todos;
- a criação de um sistema de indicadores e o seu uso nas decisões é crucial à criação e posterior gestão de projetos, inclusive buscando uma simplificação que permita o entendimento e acesso a diversos públicos;

Como se discutiu neste texto, as ações necessárias ao Desenvolvimento Local hoje no Brasil passam por mudanças nas lógicas de pensamento, mudanças de

mentalidade que sejam capazes de imprimir um reordenamento dos atores e relações sociais.

Considerado dessa forma, o tema do Desenvolvimento Local torna-se cada vez mais relevante e de complexidade crescente. Isso exige a continuidade de fóruns e debates que captem a dinâmica originada das experiências, os avanços concretos e disseminem aprendizagem, acolhendo tendências e delineando perspectivas inovadoras, mas, acima de tudo, precisa evidenciar outra questão fundamental: afinal, sobre qual “desenvolvimento” estamos falando?

Esta questão, longe de ser simples, precisa ser respondida com a participação e tomada de decisão que promova aprendizagem de como atuar coletivamente.

EMPRESAS, SOCIEDADE CIVIL E DESENVOLVIMENTO LOCAL



EMPRESAS, SOCIEDADE CIVIL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Mário Aquino Alves é coordenador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas.

As últimas décadas marcaram consideráveis processos de transformação na gestão pública no Brasil, com especial destaque para a articulação entre governo, empresas e sociedade civil. Com a transferência de recursos e de competências do governo federal para os níveis subnacionais de governo (estados e municípios), sobretudo a partir da Constituição de 1988, o *locus* de emergência das políticas públicas mais inovadoras passou para o nível local, a partir de um amplo processo de participação da sociedade civil.

Esses movimentos trouxeram novos elementos para o entendimento da ação pública pela sociedade, particularmente para o campo da gestão social. Esta envolve as ações do estado em seus diversos níveis e as das organizações da sociedade civil (ONGs, associações tradicionais, organizações de classe, movimentos sociais, cooperativas e outros tipos de organizações que são convencionalmente chamadas de Terceiro Setor), bem como as

atividades de investimento social privado originadas a partir de Institutos e Fundações Empresariais. Neste sentido, deve-se entender que um modelo de ação pública baseado em uma concepção centrada única e exclusivamente no estado, não mais se sustenta.

Faz-se necessário, então, compreender o papel das empresas neste novo modelo, compreendendo-as como atores políticos, em especial diante da debilidade das organizações de Desenvolvimento Local da sociedade civil.

A AÇÃO POLÍTICA DE EMPRESAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A cultura empresarial brasileira é profundamente marcada por um passado patrimonialista. A profissionalização das empresas ainda é muito pequena se comparada

a outros países, e a presença das famílias na gestão é ainda muito forte. Essa cultura empresarial é avessa à política ou não consegue compreender claramente o papel da empresa também como um agente político.

Isso ocorre devido a um processo histórico que impede que os empresários, em sua maioria, expressem politicamente os seus interesses. Os regimes autoritários criaram uma situação na qual as classes empresariais foram constrangidas a defender seus interesses, negociando direta e discretamente com os tecnocratas incrustados no poder. Dessa forma, a política é comumente entendida em sua relação direta com o governo, chegando, muitas vezes, a estar desconectada da sociedade civil e, mais ainda, das empresas.

Portanto, quando os empresários pensam em política, pensam no voto. Todavia, a política entendida de forma mais ampla não se restringe a isso: ela diz respeito a to-

das as ações relacionadas a regular e atuar para o bem comum (público). Essa atuação pode ou não estar vinculada a um governo, sendo realizada, ou não, por ele.

A criação de normas profissionais, a certificação ambiental de empresas, a formação de uma associação de moradores, o *lobby*, os protestos, os boicotes, a compra de produtos eticamente responsáveis, e tantas outras práticas, também podem ser consideradas ações políticas. Compreende-se portanto que a política é realizada também pela sociedade civil e pelas empresas.

Uma das formas de ação política e social das empresas está na atuação por meio da responsabilidade social corporativa, seja em nome das empresas, de seus institutos ou fundações empresariais. Mudanças estruturais e tecnológicas expandiram o escopo e o ambiente de atuação das empresas. O crescente envolvimento destas em inúmeras áreas de interesse público não pode ser justificado por ações estritamente direcionadas ao aumento da lucratividade da empresa. Os incentivos para a atuação das empresas vão desde a demanda de consumidores conscientes e a pressão de investidores responsáveis até ameaça de riscos

à reputação da empresa causada por ONGs e movimentos sociais. No entanto, os limites impostos à responsabilidade social são provenientes do próprio mercado.

Agir de forma responsável tornou-se um nicho de mercado que pode ser atraente para algumas empresas, mas não para todas. Assim, pode-se questionar a visão tradicional de que as empresas são atores unicamente econômicos enquanto o governo é ator político; é contestada a visão de que às empresas cabe a busca pelos lucros, enquanto ao Estado cabe a provisão de bens públicos.

“ Em um novo contexto global, essa divisão de papéis precisa ser revista, entendendo que as empresas, atualmente, possuem um papel político e social que transcende os requisitos legais mínimos.

Por meio de ações de Responsabilidade Social Corporativa (RSC), por exemplo, as empresas vão muito além de apenas cumprir as expectativas da sociedade, envolvendo-se diretamente em ações de

regulação e na produção de bens públicos. Isso significa adotar uma nova visão de RSC, capaz de agregar esses novos papéis assumidos pelas empresas – um conceito politizado. Esse conceito é capaz de ir além de uma visão econômica. Normalmente as ações de RSC são puramente voltadas à criação de valor para as empresas, mas isto mudará com o novo conceito: as empresas só assumirão atividades de responsabilidade social se estas maximizarem o valor da empresa no longo prazo.

PANORAMA DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

Em que pese o processo de democratização já entrar na sua terceira década, podemos afirmar que a sociedade civil brasileira é um espaço ainda em formação. O brasileiro médio não consegue enxergar as políticas sociais como um direito seu, mas, sim, como uma “dívida” das elites; ele não consegue perceber que tem o direito e a potencialidade de se fazer valer enquanto ator do “jogo social”. Mas por que isso ocorre?

Assim como na maioria dos países da América Latina, existe um for-

te traço patrimonialista na cultura brasileira que faz com que o espaço público seja ocupado apenas pelas elites – diretamente ou por intermédio de entidades como o Estado, a Igreja, os partidos políticos e as entidades de classe – deixando o resto da sociedade inerte. Assim, na maior parte de nossa história, a face da sociedade civil que mais se mostrava atuante era justamente aquela ligada às estruturas assistencialistas e de ajuda mútua, ou seja, a “caridade”, quase sempre condicionada às conveniências do Estado (LANDIM, 1993).

Excepcionalmente, em alguns momentos da vida nacional, a sociedade civil esboçou algumas tentativas de uma organização mais politizada, que foram rapidamente reprimidas, como na ditadura do Estado Novo (1937-1945) e no golpe militar de 1964.

Somente a partir dos anos 1970 e 1980, simultaneamente às crises brasileiras (econômica, política, social e moral), a sociedade civil passou a rejeitar explicitamente as múltiplas formas de assistencialismo e começou a agir intensamente através dos movimentos sociais, associações civis, que cresceram bastante neste período, e ONGs, que contestavam o regime militar

em vigor. Os movimentos sociais começaram a se perceber atores de um confronto global de classes e passaram a atuar de forma mais incisiva, reivindicando direitos sociais junto ao aparelho de Estado. Além disso, a partir das greves de metalúrgicos no ABC (Santo André, São Bernardo e São Caetano) em 1978, o movimento sindical renasceu e passou a ter um caráter extremamente combativo (Fernandes, 1994). Apesar dessa movimentação, os segmentos mais dinâmicos da sociedade civil mantiveram-se à distância dos governos, já que qualquer forma de cooperação estava rejeitada de antemão. Procuraram-se alternativas.

Os anos 1990 trouxeram um grande paradoxo: simultaneamente ao processo de democratização das instituições, com uma nova constituição que instituiu a participação e a descentralização de políticas públicas, o Brasil vivia uma crise econômica sem precedentes na sua história – que se arrastava desde o final dos anos setenta –, elevando ainda mais as distâncias entre pobres e ricos. Justamente neste período de aumento das demandas sociais prevaleceu a hegemonia de um *discurso neoliberal*, que pede uma redução do tamanho e das atividades do Estado, proclamando

do o “império do mercado”. Diante deste fato, programas estatais de caráter social, que já funcionavam precariamente, desapareceram.

Esgotados os limites, com uma demanda social enorme e vivendo uma crise de ruptura de paradigmas, os movimentos sociais e as ONGs passaram a abrir o diálogo e até mesmo estabelecer parcerias com o governo (nos três níveis da federação), com os empresários e até mesmo com as tradicionais associações de ajuda mútua e assistência. Surgiram então iniciativas integradas como a Campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”.

Em 2010, existiam 290 mil organizações sem fins lucrativos no Brasil, de acordo com a Fasfil 2010 (IBGE, 2012). Destas, 42.463 organizações estavam envolvidas com a defesa de direitos, sendo que 33.172 eram associações de moradores ou de desenvolvimento comunitário. A maioria destas organizações têm extrema dificuldade para sobreviver, mostrando uma fragilidade local no desenvolvimento da sociedade civil.

O declínio da cooperação internacional, a dificuldade de operação com os contratos governamentais, a “criminalização dos movimentos

sociais” e a longa tradição de baixo associativismo e cultura cívica no Brasil indica a necessidade de novos impulsos para o desenvolvimento de uma forte sociedade civil, sobretudo no âmbito do desenvolvimento local. Por esses motivos, afirma-se que o setor privado, em especial as grandes empresas e seus braços de investimento social privado, poderia aportar recursos para organizações da sociedade civil. Mas aqui também há problemas.

Se, por um lado, o setor privado – pelo menos aquele representado no Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – aportou aproximadamente dois bilhões de reais em investimento social privado em 2010 (GIFE, 2010), por outro deve-se considerar que este montante foi majoritariamente destinado a projetos próprios e somente uma parcela bem pequena foi destinada às organizações de desenvolvimento comunitário. Faz-se urgente observar o relacionamento das organizações da sociedade civil com governos e com o setor privado.

SUGESTÕES PARA O FORTALECIMENTO DA ATUAÇÃO POLÍTICA DAS EMPRESAS JUNTO À SOCIEDADE CIVIL

Tendo como meta o desenvolvimento local, as empresas podem dar uma contribuição significativa em dois campos de atuação: formação e capacitação de lideranças comunitárias, e o desenvolvimento da capacidade institucional das organizações de desenvolvimento comunitário.

A formação e capacitação de lideranças é fundamental para que a sociedade civil e suas organizações ganhem mais credibilidade junto à sociedade local. Tornar as organizações mais eficientes não significa que elas possam perder o seu ideal de luta, mas, sim, fazer com que os seus líderes possam conduzir com maior plenitude suas organizações para os programas de transformação das pessoas

e da sociedade. Significa menor preocupação com os problemas internos de gestão e maior atenção para a atividade cívica.

Como se chamou a atenção anteriormente, não basta a formação e capacitação dos dirigentes. É necessário, no presente momento, uma parceria mais duradoura entre as empresas e as organizações da sociedade civil, sobretudo as organizações de desenvolvimento comunitário.

A parceria mais duradoura significa a assessoria permanente para implementar mudanças, acompanhar seus impactos e avaliar seus efeitos. Não é uma tarefa fácil, pois os valores e a cultura das organizações devem ser preservados.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000.

GIFE. *Censo Gife*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://censo.gife.org.br/>>. Acesso em: 13 dez 2013.

IBGE. Fundações Privadas e Associações sem fins Lucrativos (Fasfil) no Brasil – 2010. In: *Economia*. IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

LANDIM, L. *Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, Núcleo de Pesquisa, 1993.



DESENVOLVIMENTO LOCAL: RECONFIGURAÇÃO DE PAPÉIS E GOVERNANÇA PARA A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO



DESENVOLVIMENTO LOCAL: RECONFIGURAÇÃO DE PAPÉIS E GOVERNANÇA PARA A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

Paula Chies Schommer é professora de Administração Pública na Universidade do Estado de Santa Catarina, Udesc, e líder do grupo de pesquisa Politeia – Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão.

Em meio aos encontros e reflexões promovidos pelos parceiros ICE, Instituto BRF, FGV e GIFE sobre o Ecossistema do Desenvolvimento Local no Brasil, suas lacunas e oportunidades, cabe-nos apontar reflexões sobre o papel dos governos no desenvolvimento local. O texto é baseado nos comentários apresentados pelos convidados¹ nos debates em encontro realizado no ICE, no dia 11 de junho de 2013.

O texto parte de elementos do atual contexto mundial, e brasileiro, para refletir sobre a relevância do Desenvolvimento Local (DL) atualmente. Em seguida, aponta questionamentos sobre quem são os responsáveis pelo DL e quais papéis podem caber a governos, cidadãos e demais envolvidos nesses processos, fazendo ligação com os conceitos de governança e coprodução do bem público.

Finalmente, sinaliza caminhos que podem facilitar processos de Desenvolvimento Local, contribuindo para superar antigos e novos entraves, e para aproveitar as potencialidades de nosso tempo.

CABE FALAR SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL NOS DIAS DE HOJE?

Vivemos um momento especial em nosso país, e no planeta como um todo. Um tempo em que a complexidade tornou-se evidente, as crises e conflitos são ressaltados e valorizados como oportunidades para avançarmos; de múltiplas possibilidades para a solução de problemas antigos e para fazer frente aos novos desafios que se apresentam; de crise, de inovação e de aprendizagem.

Crise que tem que ver com o esgotamento de recursos e de formas de ver o mundo, de produzir conhecimentos, bens e serviços, de promover relações entre as pessoas e destas com a natureza. Crise ou oportunidade que tem várias faces ao mesmo tempo:

- Política, o que se vê pelo interesse das pessoas em participar da vida pública e em exercer poder; pela crescente intolerância a modelos autoritários, centralizados, hierárquicos, não participativos, manipulativos, coercitivos e paternalistas; pela rejeição a sistemas políticos que desresponsabilizam e totem os potenciais das pessoas;
- De valores, que pode ser representada pela tensão entre: individualismo, nacionalismo, consumismo X solidariedade, universalismo, cuidado; homogeneização de processos X di-

¹ Os convidados como debatedores nesse dia foram Paula Chies Schommer, da Udesc/Esag, e Sergio Andrade, da Agenda Pública.

versidade; “financeirização” da economia e das motivações humanas X visão ampliada de riqueza, de economia e das motivações e dimensões humanas;

- Demográfica, incluindo fatores como o prolongamento da vida e o envelhecimento da população, as mudanças nos padrões familiares e as novas ondas migratórias;
- De garantia de direitos a todos, em meio à abundância de alimentos, de riqueza e de tecnologia, grande parte da população mundial não desfruta plenamente de direitos básicos, como os de alimentação, saúde, justiça, segurança, educação e participação na vida política de sua cidade, de seu país;
- Ambiental, pelo esgotamento de recursos naturais e pela transformação dos modelos de desenvolvimento;
- Cultural, ao mesmo tempo em que celebramos a diversidade e a interculturalidade, são reforçados aspectos de identidade e de pertença a uma comunidade; há certa homogeneização cultural global e ainda convivemos com intolerâncias de ordem religiosa, étnica e cultural;
- Econômica, ensejando questionamento ao sistema econômico centralizado e concentrador de riqueza, renda e poder, diante das evidências contundentes dos limites dos mercados como modo de regulação da sociedade;
- De desemprego, de falta de qualificação e de acesso a oportunidades de estudo, trabalho e contribuição para o mundo de maneira qualificada;
- De legitimidade dos modelos tradicionais de regulação e controle, na família, no trabalho, na escola, nos mercados, nos governos;

- De gestão ou de governança, contemplando o desafio de viabilizar modelos de gestão que aproveitem melhor os recursos existentes e distribua-os de forma mais justa, e aproveitem o potencial das pessoas para gerar bem estar para si e para os demais;
- De modelo de desenvolvimento, pela rejeição a perspectivas produtivistas, centralizadas e homogeneizadoras, em favor do resgate de aspectos ecológicos e endógenos, fortalecendo as especificidades territoriais.

 *Esses e outros fatores têm provocado mudanças no significado dos elementos territoriais e de proximidade, reforçando oportunidades em âmbito local (SUBIRATS, 2012).*

Em meio ao aumento do volume de fluxos de mercadorias, informações e de pessoas pelo mundo globalizado, há revalorização das comunidades, da proximidade e das conexões entre as pessoas, reforçando-se a percepção do capital social e das redes como elementos de identidade e de desenvolvimento.

A estrutura social é mais fragmentada e complexa, tornando as exigências sociais heterogêneas e específicas, o que exige respostas mais individuais, concretas, contextualizadas. Os sistemas de governo e governança são desafiados a dar conta dessa nova realidade.

Poderia parecer que o local perderia força frente à globalização, ao fortalecimento dos estados nacionais e das instituições globais (OMC, FMI, ONU, Ban-

co Mundial) ou regionais (como a União Europeia) (SUBIRATS, 2012). No entanto esses vários elementos mostram que aconteceu o contrário: essas e outras instituições tradicionais são hoje mais desafiadas a dar respostas e a demonstrar seu valor para a sociedade.

As pessoas tornam-se mais exigentes em relação a governantes e empresas. Querem informação e qualidade dos serviços, querem ser ouvidas e querem respostas a suas expectativas, resistindo a decisões ou regras que não compreendem. Além disso, expressam mais fortemente suas visões de mundo e interesses e percebem mais claramente seu poder, participando ativamente da produção de conhecimentos, conectando-se diretamente com outras pessoas, buscando coproduzir bens e serviços públicos para resolver seus problemas, sem necessariamente passar pela intermediação de empresas, governos, partidos e outras instituições mais tradicionais (SHIRKY, 2012).

No Brasil, como em vários outros países, parece ser um tempo de despertar, um “tempo de salto”, de percepção de que é preciso exigir mais das instituições e

sistemas políticos, econômicos e sociais. Ao mesmo tempo em que é preciso desenvolver-se internamente, junto aos que estão a sua volta, é necessário “colocar a mão na massa” e engajar-se com outros na construção de uma boa vida para si, sua família, suas comunidades, sua cidade.

Diante do universo de informações disponíveis instantaneamente, a baixo custo e com baixo grau de controle central, a produção de conhecimento se multiplica infinitamente, torna-se disponível e acessível e permite novas conexões entre as pessoas. Com base no conhecimento e nas conexões, as pessoas partem para a ação, para a solução de problemas, para a construção de algo possível aqui e agora, conectando sonhos e práticas, em lugar da idealização e das grandes utopias.

O conhecimento multiplicado também fortalece a percepção da interdependência dos fenômenos, da multidimensionalidade do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, há maior permeabilidade das fronteiras entre o público e o privado, redefinição de papéis das diferentes organizações e instituições e novas formas de articulação entre elas.

QUAIS OS DESAFIOS MAIS TÍPICAMENTE BRASILEIROS NESSE PROCESSO?

Embora persistam características que desejaríamos estivessem superadas, como a desigualdade, a violência, a injustiça, a concentração de poder e a baixa qualidade dos serviços, no Brasil, as últimas décadas têm sido de amadurecimento da cultura política e das instituições e de avanços de ordem social e econômica.

Em relação ao pacto federativo e aos papéis das diferentes esferas e órgãos de governo há ainda extrema concentração de recursos financeiros (cerca de 60% do total arrecadado) e técnicos no governo federal, ao mesmo tempo em que houve desconcentração de atribuições e responsabilidades ao município, a partir da Constituição de 1988. Os municípios têm hoje mais atribuições, são pressionados pelas populações e dependem muito de recursos do governo federal, que podem ser acessados uma vez que se submetam a critérios e regras centralmente definidas.

Há um baixo grau de capacidade institucional em grande parte dos municípios e constante demanda por recursos externos, o que fortalece a luta do movimento municipalista e outras instituições pela “repectuação” de competências federativas e reforma tributária. Observa-se, também, alto grau de desigualdade na distribuição das riquezas entre regiões e dentro de cada região do país, algo que demanda políticas nacionais e investimento nas capacidades locais. Embora tenhamos construído novos canais de relação Estado-Sociedade ainda há dificuldade de articulação intra e intergovernamental – entre ministérios, desses com governos estaduais e locais – e dos governos com os demais envolvidos nos processos de desenvolvimento.

Em paralelo, vários municípios demonstram capacidade de inovação e qualidade na prestação de serviços públicos, mostrando que é possível fazer mais e melhor, envolvendo as pessoas, integrando áreas temáticas e articulando-se com outros municípios em escala regional e com os governos em escala estadual e federal.

Em relação às experiências de Desenvolvimento Local que se difun-

diram no Brasil a partir da década de 1990, vimos que é possível produzir desenvolvimento e bem comum a partir dos processos endógenos e dos potenciais locais; que é possível engajar cidadãos, famílias, governos, empresas, organizações da sociedade civil e muitos outros em torno de interesses e projetos compartilhados; que a variável democrática é essencial em processos de desenvolvimento – se não for feito pelas pessoas, a partir das pessoas, sequer faz sentido falar em desenvolvimento.

Por outro lado, assistimos o naufrágio de muitas iniciativas “bem intencionadas”. Observamos que o desenho de programas de desenvolvimento local, muitos deles por iniciativa do governo federal, raramente se fundamenta no conhecimento sobre e das pessoas, sobre e no contexto local, raramente estimulando de fato o protagonismo local.

Sonha-se desenhar desde o topo programas “perfeitos”, que contemplem todas as possibilidades de inovação, metodologias e soluções. Queremos inovação, desde que estas respeitem as políticas, metodologias e regras estritas. Muitas vezes sobram recursos nos ministérios, pois os atores locais, incluídos os governos municipais,

são frágeis institucionalmente e não conseguem atender às exigências daqueles que desenharam o programa e às exigências burocráticas da complexa, intrincada, formalista e contraditória estrutura legal, jurídica e gerencial da administração pública brasileira. Em meio a isso, não nos cansamos de repetir erros arcaicos: “eu sei o que você precisa”, “de cima para baixo”, monólogo, tecnicismo, formalismo, paternalismo, tutela, etc.

Optamos pelo controle excessivo e por marcos legais complexos e contraditórios, pois temos dificuldade em confiar nas capacidades locais, de distinguir aqueles que precisam de monitoramento estrito dos que não precisam, os que merecem incentivos dos que merecem punições. Ao controlar e formalizar demais os processos limitamos os potenciais de inovação. Por mais que um governo seja capaz de desenhar muitos (100, 200 ou 1.000) e bons programas visando estimular inovação e desenvolvimento local, isso é quase nada diante das infinitas possibilidades de inovação geradas pelo envolvimento das pessoas no processo de desenvolvimento.

Outro desafio é referente aos diferentes tempos do desenvolvimento. Quanto tempo é necessário para um processo de desenvolvimento – de uma pessoa, uma comunidade, um local, um país? Meses, anos, décadas, séculos, uma existência inteira? É possível combinar esses tempos com os tempos do orçamento público (um ano), dos projetos e programas (dois anos, geralmente), dos mandatos (quatro anos), dos gestores de programas nos cargos (alguns duram poucos meses no cargo e ao saírem geram descontinuidade, outros estão no mesmo há uma vida e nem sempre abertos às novidades)?

Isso mostra que a agenda pública ou a agenda do desenvolvimento vai além da agenda governamental. Além disso, sabemos que o desenvolvimento não é linear (hoje estamos melhores do que ontem, amanhã estaremos melhores do que hoje). Há idas e vindas, avanços e retrocessos. Ao longo do caminho, valores são transformados, objetivos são redefinidos, o desejável contempla novos indicadores, os quais se percebe são interconectados. Tanto os resultados almejados como o processo são dinâmicos, o que implica

desafios às formas de avaliação de impactos e resultados dos processos de desenvolvimento, que precisam dar conta de realidades não lineares e complexas.

“ Não há, portanto, linha de chegada, pois os desejos e condições mudam.

Mas pode haver linhas de base, mínimos comuns “inegociáveis”, valores e regras respeitadas, a começar pela crença no ser humano e em sua capacidade de “ser mais”.

QUEM É O PRIMEIRO (E O ÚLTIMO) RESPONSÁVEL PELO DESENVOLVIMENTO?

Se admitimos que o Desenvolvimento Local passa necessariamente pelo desenvolvimento das pessoas que vivem naquele contexto, qualquer processo de evolução deve contemplar a possibilidade de desenvolver as múltiplas capacidades humanas. O progresso de cada pessoa, ligado ao desenvolvimento de outras pessoas, é tanto

um ingrediente vital do DL como resultado desse processo.

Assim como admitimos que o desenvolvimento é multidimensional – social, ambiental, cultural, político e econômico – o ser humano é um ser multidimensional (RAMOS, 1989), dotado de capacidades e potenciais de ordem biológica, social, econômica, política, cultural e transcendental; um ser que pode assumir a responsabilidade por seu desenvolvimento, em conjunto com outros; alguém que é capaz de defender seus interesses, de aprender em diálogo com outros e redefinir seus interesses particulares em prol do bem comum, orientado pela ordem republicana (da *res publica* priorizada em relação ao interesse individual). (TENÓRIO, 2012).

“ Assim, o principal responsável pelo desenvolvimento, seja em âmbito local, regional, nacional, global ou mesmo individual, é cada pessoa em conjunto com outras.

Cada cidadão que vive em certo local é responsável, junto a seus concidadãos, por definir o que significa desenvolvimento naquele contexto e por construí-lo. Da

mesma forma, cada pessoa que vive na Terra é corresponsável pelos rumos do planeta, pois os fenômenos naturais, sociais, políticos e econômicos mostram-se claramente interdependentes.

Para alcançar os propósitos de desenvolvimento em cada contexto, as pessoas articulam-se e organizam-se por meio de diversas formas associativas e organizações de mercado, e pela constituição de um aparato estatal, que disporá de legitimidade e recursos para fazer cumprir as leis e ajudar os cidadãos a alcançarem seus anseios. Os cidadãos, mediante suas variadas formas de organização, engajam-se em torno de práticas compartilhadas para a coprodução de bens e serviços públicos.

O desafio é o de desenhar sistemas de desenvolvimento que estimulem cada pessoa a desenvolver suas capacidades, a assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, ciente de que só pode fazer isso em conexão com outros, com suas comunidades, no seu contexto. Trata-se de pensar em como fazer para que esse responsável primordial assumira tal responsabilidade, que seja protagonista do desenvolvimento, desenvolva suas próprias capacidades.

QUAL O PAPEL DOS GOVERNOS? EM QUAIS MODELOS DE GOVERNANÇA?

Uma vez que o papel principal no desenvolvimento cabe à Cidadania (enquanto conjunto de cidadãos), qual o papel do Estado e dos governos nesses processos?

Pode-se partir do pressuposto de que o papel primordial do Estado é facilitar o exercício da cidadania, permitir que os cidadãos sejam cidadãos e desenvolvam suas múltiplas capacidades, estar a serviço dos propósitos da Cidadania. Mais do que definir regras e controlar sua aplicação ou prestar serviços públicos, cabe ao Estado favorecer as múltiplas interações (pessoas, organizações, recursos, instrumentos, conhecimentos) em torno de interesses comuns, promovendo a coprodução do bem público (enquanto conjunto de valores democraticamente definidos); ajudar os cidadãos a expressarem suas visões de mundo, a colocá-las em diálogo e, juntos, identificarem o que constitui o interesse público e construí-lo.

Mais do que um produtor de regras, controles, políticas e serviços,

um Estado, como sistema de aprendizagem e inovação a serviço da cidadania e do bem público, que convoca todos a participar e oferece meios para tal. Um Estado como plataforma de diálogo, aprendizagem, engajamento mútuo e responsabilização dos envolvidos nos processos de desenvolvimento. Um Estado concertador de vontades e capacidades.

Poderíamos perguntar: quais os meios pelos quais governantes, cidadãos e suas múltiplas organizações podem construir o Desenvolvimento Local nos tempos atuais? Quais conexões, estruturas e estratégias de gestão podem melhor aproveitar as capacidades dos cidadãos e das múltiplas organizações que atuam na esfera pública em prol do bem comum? Como fazer com que as tecnologias e a energia criativa que a cidadania brasileira têm demonstrado sejam colocadas a serviço da qualidade de vida em cada contexto local?

Certamente não há uma única maneira correta. São múltiplas as possibilidades de combinar os recursos e capacidades existentes em cada contexto para produzir desenvolvimento. Para certos bens e serviços públicos, talvez o Estado burocrático, hierárquico e centralizado seja

apropriado. Para outros, é possível que as estratégias de mercado sejam as mais eficientes. Na maioria das situações, a solução dos problemas públicos tende a ser mais efetiva na medida que envolva variados atores, estratégias e recursos (tecnológicos, científicos, culturais, sociais, ambientais, econômicos) (SALM e MENEGASSO, 2009).

Mais do que um sistema ou modelo definido a *priori*, a governança pode ser vista como resultante de padrões de regras que emergem como produtos contingentes de diversas ações e demandas políticas relacionadas às variadas crenças de agentes situados (BEVIR, 2009). Embora seja possível contar com instituições e metodologias que servem como base, a governança é construída e legitimada em cada contexto, contemplando valores, visões sobre os problemas e suas soluções e recursos que são específicos, particulares, únicos e só podem ser realizados por meio de proximidade e de empatia.

Ou seja, a governança e o ecossistema do Desenvolvimento Local serão diferentes de um local para outro. Embora haja um arcabouço ou arquitetura institucional – global, nacional, regional – que garanta certas condições e impõe desafios e limites ao desenvolvimento local,

ele é sempre apropriado de maneira contingente e combinado aos elementos locais. A difusão recente da noção de governança em todo o mundo remete justamente à busca de formas inovadoras de responder aos problemas e alcançar um desenvolvimento sustentável.

O uso do termo “governança” em lugar de “governo” é um reflexo de mudanças na natureza e no papel do Estado, a partir de reformas no setor público que aconteceram em vários países a partir das décadas de 1980 e 1990. Reformas que buscam o distanciamento de modelos burocráticos e hierárquicos e maior presença de mercados, quase-mercados e redes na entrega de serviços públicos. A tendência em direção a mercados e redes mais do que à burocracia implica contarmos menos com as mãos do estado e mais com as mãos da sociedade civil na produção de bens e serviços. Governança reflete pois uma visão mais diversa sobre o exercício do poder e da autoridade e expressa a percepção que o estado depende cada vez mais de outras organizações para assegurar suas intenções e entregar suas políticas (BEVIR, 2009, p.3). O poder torna-se disperso em variadas redes políticas e o governo envolve-se no processo político junto a outros atores – em-



presas de mercado, associações, organizações sem fins lucrativos e cidadãos (DENHARDT, 2012).

A diferença entre governo e governança pode ser entendida ao percebermos quais novos papéis o Estado assume e a forma como, de acordo com Kissler e Heidemann (2006, p. 483), ele se converte:

- i. de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público;
- ii. de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele;
- iii. de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Coprodução pode ser definida, portanto, como uma estratégia de produção de bens e serviços públicos em redes e parcerias, com base no engajamento mútuo de governantes e cidadãos, incluindo organizações associativas ou econômicas. As relações entre os vários envolvidos são contínuas e regulares, combinando-se recursos e atores. Os cidadãos são ativamente envolvidos na produção e na entrega dos bens e serviços públicos, tornando-se corresponsáveis pelas políticas públicas (SCHOMMER et. al, 2011, p. 40).

Na perspectiva econômica, defende-se que a coprodução de bens e serviços públicos contribui para reduzir custos, gerar eficiência econômica e permitir atendimento a diversos tipos de necessidades, dificilmente passíveis de serem contemplados por estratégias mais centralizadas ou orquestradas. A coprodução é vista como geradora de inovações, uma vez que estimula interações entre agentes do Estado, do mercado e da sociedade civil. Vista também como alternativa para li-

dar com restrições fiscais e com dificuldades do Estado para responder à diversidade de demandas dos cidadãos/consumidores, propondo como caminho a lógica do livre mercado, acompanhada pelo envolvimento dos cidadãos/consumidores de bens e serviços (SCHOMMER et. al, 2011).

Na perspectiva política, acentua-se o potencial da coprodução para gerar participação cidadã, emancipação política, aprendizagem social e desenvolvimento das múltiplas capacidades humanas. O cidadão é visto como ente político que, pelo engajamento em redes, aprende e desenvolve seus potenciais, tornando-se sujeito ativo da vida política na comunidade, na cidade, na polis, engajando-se na definição do que constitui o interesse público em cada contexto espacial, temporal e sociocultural e envolvendo-se na tradução e concretização desse interesse público em bens e serviços (SCHOMMER et. al, 2011).

A coprodução exige uma nova postura dos governantes e dos cidadãos, bem como sistemas de governo que permitam relações regulares, horizontais, dinâmicas e contínuas, combinando recursos e capacidades dos vários envolvidos nos processos, os quais investem algo e são também beneficiados. Exige também que os recursos sejam mais bem distribuídos, tanto no âmbito privado como no público.

CAMINHOS PARA AVANÇAR

Entre os pontos debatidos no encontro de 11 de Junho, além do que já foi mencionado, destacam-se a seguir elementos que sinalizam caminhos para avançar no ecossistema do Desenvolvimento Local no Brasil:

- Reformas relativas à desconcentração de poder – em vários sentidos –, riqueza, renda, acesso a serviços, acesso a recursos naturais, arrecadação de impostos;
- Mais equilíbrio na distribuição dos recursos públicos e capacidades institucionais entre os entes federados e entre os Poderes – executivo, legislativo, judiciário;
- Investimento na estrutura e no corpo técnico e político dos governos locais e nos cidadãos e suas múltiplas formas de organização no local – capacitando-se para exercer mais poder, “para fazerem por eles mesmos”;
- Investimento na capacidade local de elaborar bons projetos, tanto para obter recursos públicos ainda concentrados na esfera federal, como para buscar outras formas de financiamento público e privado;
- Consolidação das instituições democráticas e espaços de participação já existentes (como conselhos, conferências e fóruns) e experimentação de novas possibilidades de concertação, diálogo, intermediação e engajamento mútuo de governantes e cidadãos para a coprodução do bem público. Para que os cidadãos possam não apenas votar, opinar, pressionar e controlar, mas também assumir a corresponsabilidade pelo desenvolvimento e pelo *design* e entrega de bens e serviços.
- Marco legal e sistemas de gestão que estimulem a diversidade de formas de combinação de recursos públicos e privados, tanto locais quanto externos;
- Definição clara de papéis e instrumentos nos processos de desenvolvimento, mas nem tanto para que não se torne algo rígido e apenas formal;
- Fortalecimento do capital social, das conexões e redes locais, da articulação intersetorial e da capacidade de coordenação;
- Compartilhamento de metodologias, tecnologias e aprendizagem por meio de múltiplas conexões locais e globais;
- Pactuação de agendas de desenvolvimento e sistemas de governança de longo prazo, que se articulem com as agendas de governos, mas que não se limitem a elas, pois a agenda pública é mais ampla do que a governamental;
- Transparência e informação a serviço do desenvolvimento, não do controle pelo controle; articulação entre organizações como universidades, institutos de pesquisa e institutos empresariais para acompanhar os processos de desenvolvimento em longo prazo, funcionando como repositórios de informação, monitoramento de indicadores e produção de análises, em linguagens e meios variados e acessíveis;
- Aposta da diversidade de possibilidades, de interações, de repertórios, fundamentados em propósitos e valores comuns, abrindo mão do controle, em certa medida, e confiando no potencial dos diversos interessados e envolvidos e nas variadas formas de se construir o desenvolvimento;
- Substituição de regras e instrumentos “assustadores”, inibidores e fundados em desconfiança no outro por regras e instrumentos que convidam ao engajamento, que abrem caminhos, que são simples e baseadas em confiança mútua, admitindo-se certo grau de risco, essencial para a inovação e liberdade. Poucas regras que sejam cumpridas com menos controle formal e mais controle cidadão, contextualizado e democrático, exercidos pelos envolvidos (*accountability* complexa e situada, localizada).

- Exploração criativa do “tracinho do meio”, da tensão: público/privado; estado/sociedade; local/regional/nacional/global; rural/urbano; inovação/controlado; planejado/emergente; técnico/político; universal/particular; eu/nós.

Finalmente, cabe reafirmar que as respostas que hoje os brasileiros demandam passam (i) pelas grandes reformas institucionais e políticas nacionais e federativas, (ii) pelo fortalecimento do poder e das instituições e comunidades locais, (iii) pela descentralização de recursos e de poder no país, e (iv) pelo engajamento de cada cidadão, no seu cotidiano, na construção de um país melhor, algo que já está acontecendo país a fora, mundo a fora.

Entretanto, dado que há características arcaicas de nossa cultura política que ainda se reproduzem e se combinam a valores contemporâneos, é importante trazer consciência e atenção para os nossos limites e à necessidade de tratar esse processo de transição com visão de longo prazo.

Embora o comportamento participativo não seja uma marca tradicional da cultura política brasileira, seguramente alcançamos avanços significativos em termos democráticos nas últimas décadas. Temos visto inúmeros exemplos locais e nacionais de que é possível produzir bem público e desenvolvimento com engajamento cidadão. Exemplos que confirmam o potencial do ser humano para “ser mais”, evidenciando que a participação cidadã é parte da condição humana, define o humano enquanto tal.

Vivemos enfim um momento desafiador e estimulante para o aprender fazendo da governança, da coprodução, do desenvolvimento, da democracia.

REFERÊNCIAS

BEVIR, Mark. *Key concepts in governance*. Sage Publications, 2009. (SAGE key concepts).

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 2006. Disponível em <http://goo.gl/XiSGJG>

RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1989.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 97-120, set/dez 2009. Disponível em <<http://goo.gl/7S7W>>.

SCHOMMER, Paula Chies, ANDION, Carolina, PINHEIRO, Daniel Moraes, SPANIOL, Enio Luiz, SERAFIM, Maurício C. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. F. *Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: UDESC, 2011, v.1, p. 31-70.

SHIRKY, Clay. *Lá vem todo mundo: o poder de organizar sem organizações*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

SUBIRATS, Joan. Prefácio. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (organizador). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Vol.1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TENÓRIO, Fernando G. Escopo teórico. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (organizador). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Vol.1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, pg.19-34.

I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional - <http://www.integracao.gov.br/conferencia-nacional-de-desenvolvimento-regional>

Banco de Experiências Inovadoras do Programa Gestão Pública e Cidadania – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo – FGV – GVceapg <http://ceapg.fgv.br/node/11344>

Centro de Referência em Governança Social Integrada do Núcleo Petrobras de Sustentabilidade da Fundação Dom Cabral. Vídeo do evento de lançamento do CRGSI: <http://goo.gl/cYtdlk>

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS



CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Felipe Brito é coordenador de programas do eixo de Fortalecimento Local do ICE.

O grupo de estudos do ecossistema do Desenvolvimento Local se revelou um espaço intersetorial inovador de reflexão e troca de conhecimento. Antes de encerrar a discussão, esperamos que esta iniciativa, sua publicação, as tendências e questões levantadas, tornem-se adubo para estimular a continuidade dessas conversas dentro e fora de instituições.

Alimentados por isso, acreditamos ser ainda pertinente trazer alguns comentários adicionais ao conteúdo analisado dentro do tema do Desenvolvimento Local, bem como sobre o formato da iniciativa.

APRENDENDO NA PRÁTICA A ATUAR EM PARCERIA: O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DA INICIATIVA

A ideia de construir a iniciativa em várias mãos, tendo a liderança do processo no ICE, o apoio técnico

da Fundação Getulio Vargas, GIFE e Instituto BRF, foi surgindo ao longo de conversas e análises sobre a relevância do tema e do formato da iniciativa. Em primeiro lugar, o ICE decidiu que faria sentido propor tal iniciativa se conseguisse agregar outros parceiros no seu planejamento e execução; a Fundação Getulio Vargas aceitou o nosso convite para nos assessorar tecnicamente; a entrada do GIFE ocorreu em seguida; encontramos a organização em um momento propício, pois estavam abertos para realizar atividades em parceria e foi por meio desse contato que o GIFE nos sugeriu a conexão com o Instituto BRF, pois ambos negociavam a realização de um evento conjunto sobre Desenvolvimento Local. Foi apresentada a ideia ao Instituto BRF durante o Fórum Internacional da RedE-América, que se uniu ao grupo. O vai e vem de e-mails e reuniões de preparação e avaliação exigiu tempo, recursos, consensos, dissensos e paciência, mas fortaleceu amplamente a ideia do projeto,

gerou em si um espaço de aprendizagem prático sobre o planejamento, realização e avaliação de ações em parceria. Muitas vezes desconsideramos que aprendemos fazendo.

No desenho da iniciativa, deparamo-nos com o corriqueiro limite de tempo e espaço, por isso tomamos a decisão de separar o debate sobre o papel de cada um dos setores em três encontros. Ao longo dos diálogos, no planejamento e na realização de cada reunião, e ao ler os três artigos, percebemos como é difícil falar sobre e analisar o papel de um dos setores sem também mencionar o papel dos demais. Fato que ilustra essa questão foi uma discussão que ocorreu no terceiro encontro: um comentário nos instigou a discutir se as empresas também são parte da sociedade civil, já que não são entidades governamentais. Junte-se a isso a reflexão sobre o papel político que se espera das empresas, trazida por Mario Aquino, e deixa-se tênue a ques-

tão de que o setor privado, hoje, é apenas aquele que visa o lucro. O debate sobre os contornos de cada um dos três setores e se tal divisão hoje ajuda ou atrapalha os diálogos e processos intersetoriais foram temas presentes também no Congresso GIFE 2014; uma conversa ainda inacabada.

A opção por tratar do papel de cada setor como facilitador e orquestrador em iniciativas de Desenvolvimento Local exigiu-nos atenção e cuidado. Parte-se do pressuposto que não existem vilões e heróis, e sim responsáveis diretos pela sociedade que fomentamos e pelo desenvolvimento que buscamos e alcançamos. A crítica tem o papel de trazer reflexões que apoiem cada indivíduo e organização a refletir sobre a sua forma de atuação, antes de apontar a “culpa” no outro. O que se sabe é que a complexidade do tema e das relações que se estabelecem no âmbito local e global exige, cada vez mais, dos profissionais e comunidades novas competências de gestão de pessoas, atualização dos conhecimentos

sobre as novas institucionalidades, como os coletivos e as redes, e a ampliação de habilidades de leitura e análise de cenários, que vão muito além de diagnósticos iniciais.

REFLEXÕES À LUZ DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL COMUNITÁRIO EM SANTA ISABEL

Queremos elucidar outros pontos de destaque com base em nossa experiência prática. Vamos percorrer esse caminho por meio de relações que estabelecemos com o programa de Desenvolvimento Local comunitário em Santa Isabel.¹

Desde o início, o ICE assumiu o papel de articulador enquanto entidade da sociedade civil. Nenhuma relação prévia com o ICE existia entre as organizações, instituições e pessoas ali presentes. Isso nos exigiu um grande esforço de tempo e recursos para mobi-

lizar e conquistar a confiança de atores locais durante, pelo menos, um ano e meio. Contudo, não conseguimos estabelecer uma relação direta com o governo municipal. Seguimos a direção de trabalhar com quem se mostrou interessado a fim de fortalecer essas pessoas e organizações na relação direta com a prefeitura. Se por um lado isso reduziu o potencial do programa em contribuir com mudanças diretas na gestão pública e nas políticas públicas, por outro, os laços locais entre a sociedade civil e a prefeitura se fortaleceram. São méritos dos atores locais, que concordaram com a nossa crença que a sociedade civil tem o papel de fiscalização da gestão pública, como também deve ser parceira com envolvimento direto e é corresponsável em apoiar a prefeitura na busca e implementação de soluções que visem o bem comum.

Outro ponto relevante foi a construção de visões de futuro, iniciativas, metas e indicadores sobre o desenvolvimento do município. Ao longo do processo fomos percebendo que existiam diferentes

¹ Mais informações sobre o programa de desenvolvimento local comunitário em Santa Isabel em www.ice.org.br

visões: o ICE elaborou um planejamento que orientava o seu programa; o programa utilizou como principal estratégia o apoio para a elaboração de um plano de Desenvolvimento Local que fosse feito pelos próprios moradores; a prefeitura tinha seu plano de governo e um plano diretor; as pessoas e organizações locais também possuíam suas visões e desejos. O alinhamento dessas visões entre diferentes públicos está longe de ser tarefa fácil e rápida. Porém, foi possível avançar na ampliação do diálogo entre esses atores e na valorização das visões e metas locais, em contrapartida com as expectativas de atores externos e “especialistas”. Contudo, em um município de 50 mil habitantes, enfrenta-se ainda o desafio de que o grupo que participou e elaborou um planejamento para o desenvolvimento do município consiga agora dar mais um passo, ampliando esse diálogo com mais munícipes. Torcemos para que isso possa então se tornar um plano de desenvolvimento mais coletivo e legítimo de uma cidade.

A questão da institucionalização ou não dos movimentos, grupos



e iniciativas também tem experiências interessantes nesse exemplo. Ao menos três organizações da sociedade civil buscaram se fortalecer diretamente por meio do programa, ampliaram suas relações e parcerias com a prefeitura e órgãos técnicos estaduais, tiveram projetos e convênios aprovados. O grupo de moradores que participou ativamente da estratégia de elaboração de um plano de Desenvolvimento Local comunitário optou, no entanto, em se organizar enquanto rede, fugindo da necessidade convencional de se formalizar. Um coletivo cultural do município também ampliou seus laços e conexões, se articulando de maneira horizontal e descentralizada. Isso nos revela que não existe receita pronta, tanto há a necessidade de fortalecer

instituições, como também de se criarem espaços para novas institucionalidades e formas de organização social menos formalizadas surgirem. A capacidade de leitura de cenário e processo de cada fenômeno social e a flexibilidade para aceitar e contribuir nas decisões locais ganha extrema importância como habilidade de gestão nos processos de Desenvolvimento Local.

Falamos das necessidades institucionais e técnicas que as prefeituras enfrentam, e dos desafios que isso implica no diálogo e acesso a recursos e parcerias estaduais e federais. Nesse sentido, é de grande relevância que alguns produtores sociais trabalhem em parcerias com governos locais para o fortalecimento de capacidades

técnicas e institucionais. Aqui nos parece que o entendimento político do papel das empresas e mesmo de seus institutos e fundações começa a ser ampliado, com a ressalva dos cuidados do setor privado em se colocar como um dos atores, e não o "dono" da iniciativa. Contudo, em um município pequeno, como é o caso de Santa Isabel, o investimento social privado e a responsabilidade social corporativa estão anos-luz atrás da visão e das iniciativas que vemos nos grandes centros urbanos. Há ainda muito a ser feito nesse sentido, e, de fato, corroboramos com a ideia de que o fortalecimento de organizações, movimento sociais e lideranças não deve ser a única estratégia nos processos de Desenvolvimento Local.



